



PLURALIDAD Y CONSENSO

Mecanismos alternativos. La justicia de hoy y del futuro en México. **Cambio climático—aprendiendo de los retos del ozono estratosférico.** Los retos de la Ciudad de México: inclusión, vanguardia y desarrollo. Limitantes actuales del Sistema de Pensiones en México. **De la Administración Pública a la Gestión Pública: Un cambio de paradigma.**

PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General de Análisis Legislativo

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Se agradece a los miembros del Consejo Editorial y al personal del Instituto Belisario Domínguez, su participación en el proceso de dictamen y revisión de los textos que integran el número 29 de la revista PluralidadyConsenso.

PluralidadyConsenso, Año 6, No. 29, julio-septiembre 2016 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.senado.gob.mx/ibd/; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx
Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.
Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, en el mes de mayo de 2016 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro



Publicación a cargo de la Dirección General de Difusión y Publicaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Director de PluralidadyConsenso

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Arturo Garita Alonso

Pablo Marentes González

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernando Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño, cuidado editorial y formación

Diseño3/Josué García de la Fuente,

Alejandra Gallardo Cao Romero,

Ana Karina Mendoza Cervantes

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

Limitantes actuales del Sistema de Pensiones en México 2

Gabriela Ponce Sernicharo

Libertad de expresión en México: principios dogmáticos y realidad 32

Gerardo Cruz Reyes

Lecciones para México de la experiencia internacional sobre reformas laborales 46

Jesuswaldo Martínez Soria

Gabriela Cabestany Ruiz

El poder presidencial, la clase media y el sector obrero: Los orígenes del 68 68

Dora Cecilia Martínez Garcés

Edgar E. Guerrero Aguirre

ECONOMÍA Y FINANZAS

Medición subestimada de la desigualdad de ingresos en México 84

Alejandra Huerta Pineda

Jaime Arturo Del Río Monges

Balance Económico del Sexenio 2012-2016 98

Carlos Francisco Huerta Rivera

LOS SENADORES ESCRIBEN

De la Administración Pública a la Gestión Pública: Un cambio de paradigma 122

Senadora Lilia Merodio Reza

Los retos de la Ciudad de México: inclusión, vanguardia y desarrollo 128

Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza

ARTÍCULOS INVITADOS

Mecanismos alternativos. La justicia de hoy y del futuro en México 144

Maestra Arely Gómez González

Cambio climático-aprendiendo de los retos del ozono estratosférico 158

Doctor Mario Molina Pasquel

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal 166

Doctor Arturo Garita Alonso

NOTA COYUNTURAL

Robo a casa habitación 192

Juan Pablo Aguirre Quezada

INFOGRAFÍA

Análisis del Brexit 200

RESEÑA

La industria petrolera mexicana. Estrategias, gobierno y reformas. 202

Maritza Rosales Reyes

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRÁFICAS 206



Introducción

A VIABILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN México es un tema central de la agenda política nacional. De hecho, el 10 de diciembre de 2015 se turnó a la Cámara de Senadores la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para separar al Pensionisste de este Instituto y con ello modificar su naturaleza jurídica.¹ Se espera que sea discutida en el presente periodo legislativo y que este documento aporte algunos elementos para su análisis.

Son millones los ciudadanos para quienes las pensiones son su principal fuente de ingreso, y son todavía más para quienes lo serán en el futuro próximo. Por ello, resulta central comprender el esquema previsto en nuestro país para garantizar los derechos básicos de una población que, al envejecer y salir del mercado laboral, entrará en una situación de vulnerabilidad.

¹ Al respecto ver Ponce, 2016.

Limitantes actuales del **Sistema de Pensiones** en México

Gabriela Ponce Sernicharo*

En ese contexto, el objetivo de este artículo es ofrecer información clave sobre las condiciones presentes y las perspectivas del Sistema de Pensiones y Jubilaciones en México, fundamentalmente sobre el sistema contributivo.

Se parte de que el principio fundamental de un sistema de pensiones es proveer seguridad del ingreso en la vejez y con ello asegurar de alguna manera el acceso a los derechos ciudadanos de los adultos mayores, el análisis de la información pone en evidencia que este principio se encuentra coartado por el funcionamiento actual del sistema.

Con material empírico y cuantitativo se analiza la complejidad de la relación del mercado de trabajo con el comportamiento de las densidades de cotización y las tasas de reemplazo, así como, la racionalidad con que operan las administradoras privadas en comparación con el PensionISSSTE y su efecto sobre los rendimientos de las cuentas individuales.

El artículo se compone de tres apartados; en el primero se presenta una breve descripción de los principales esquemas de pensiones y jubilaciones vigentes en el país, complementado con información sobre quiénes y cuántos son sus beneficiarios; en el segundo se analiza el gasto público y las fuentes de financiamiento en cada uno de los regímenes de pensiones, así como el uso y distribución de los recursos en el Sistema del Ahorro para el Retiro y, en el tercero se pone de ma-

* Actualmente se desempeña como investigadora "C" adscrita a la DGAL.

nifiesto algunas de las limitantes o condicionantes que presentan las pensiones ofrecidas por las Afores, y se muestran diversos ejercicios llevados a cabo con la Calculadora del fondo de pensiones de la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar), para revelar el efecto de las tasas de rendimiento y las comisiones sobre el monto de pensión que recibirán los trabajadores al momento de su retiro.

Beneficiarios de los esquemas de pensiones en el país

Los dos principales esquemas utilizados en el sistema de pensiones y jubilaciones mexicano son los regímenes de beneficio definido (Sistema de Reparto) y contribución definida (Sistema de Cuentas Individuales). Las reformas realizadas a la Ley del Seguro Social en 1997 y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2007 permitió la coexistencia de estos dos esquemas. De manera adicional, en los años 90 se incorporaron los regímenes complementarios en diferentes instituciones gubernamentales, las cuales fueron negociadas en Contratos Colectivos o Condiciones Generales de Trabajo (ver cuadro 1).²

Cuadro 1. Esquema general de las pensiones y jubilaciones en México

Esquema	Característica	Beneficiarios	Prestaciones	Fuentes de financiamiento
Beneficio Definido	Establece el derecho a una pensión y el monto en función del promedio del salario para determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido al régimen. El patrocinador del plan pensionario se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y sus beneficiarios durante el tiempo establecido en el plan.	Trabajadores que sufren una situación de invalidez o incapacidad para el trabajo. Trabajadores mayores de 65 años (pensión por vejez). Trabajadores mayores de 65 años (pensión por cesantía en edad avanzada). Sobrevivientes al fallecimiento del trabajador (cónyuge, hijos y demás familiares a cargo).	Pensión en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Pensiones de invalidez o muerte en algún lugar distinto al centro de trabajo. Pensión por vejez. Pensión de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia).	Cuotas patronales. Cotizaciones del trabajador. Aportaciones del Gobierno Federal.

² Para mayor información sobre el marco jurídico de estas reformas se puede consultar Ponce, 2015.

Esquema	Característica	Beneficiarios	Prestaciones	Fuentes de financiamiento
Contribución Definida	Establecen la contribución del trabajador, patrón y/o gobierno. Los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual. En los regímenes de contribución definida el valor presente de los activos es siempre igual al de los pasivos, por lo que en todo momento están completamente fondeados. Al retiro el trabajador recibe el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o a llevar a cabo un retiro programado.	Trabajadores que sufren una situación de invalidez o incapacidad para el trabajo. Trabajadores mayores de 65 años (pensión por vejez). Trabajadores mayores de 65 años (pensión por cesantía en edad avanzada). Sobrevivientes al fallecimiento del trabajador (cónyuge, hijos y demás familiares a cargo).	Pensión en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional. Pensiones de invalidez o muerte en algún lugar distinto al centro de trabajo. Pensión por vejez. Pensión de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendencia).	Cuotas patronales. Cotizaciones del trabajador. Aportaciones del Gobierno Federal. Ahorro voluntario del trabajador.
Complementarios	Su propósito es mejorar la tasa de reemplazo, que es el porcentaje de los ingresos salariales que recibirá el trabajador cuando se retire. Estos regímenes son facultativos, pues fueron creados en el contexto de una negociación colectiva y se desarrollan dentro del marco legal en materia de contratos de trabajo.	Solamente los trabajadores que estén inscritos en el régimen complementario.	Pensión complementaria.	Aportaciones de los trabajadores. Aportaciones de los empleadores.
No contributivo	Se busca que todos los adultos mayores de 60 o 65 años y más, que no tengan otra fuente de ingreso pensionario puedan gozar de este derecho.	Adultos mayores (pueden ser de 60 o 65 años y de más edad) sin acceso a otra fuente de financiamiento pensionaria.	Pensión por vejez.	Aportaciones del Gobierno Federal o Estatal, según sea el caso.

Fuente: elaboración a partir de Consar, 2015a y ASF, 2013.

El régimen de beneficio definido establece el derecho a una pensión y el monto de la misma, en función del promedio del salario, para determinado número de años y del número de semanas con que el trabajador haya contribuido al régimen. La entidad que administra el plan pensionario se compromete a garantizar el pago de la pensión del trabajador hasta su muerte y para sus beneficiarios durante el tiempo que se haya establecido en su plan.

Este esquema aún es común, a través del ISSSTE, en el país; se proporcionó básicamente a trabajadores del sector público federal, de gobiernos estatales, municipales, universidades públicas, empresas paraestatales e instituciones de banca de desarrollo.

En el caso de los trabajadores sujetos de aseguramiento de los regímenes obligatorios y voluntarios del Gobierno federal y empresas paraestatales, se cuenta con un padrón de pensionados de casi 5 millones de individuos, la mayor cantidad pertenecen al IMSS y al ISSSTE, las empresas paraestatales que le siguen son Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y hasta 2009 la Comisión de Luz y Fuerza del Centro (LFC) (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Número de pensionados por institución (2007-2015)

AÑO	Total	Pemex	CFE	LFC	IMSS*	ISSSTE**		
						Sistema de reparto	Cuentas individuales	Total ISSSTE
2007	3,379,850	67,016	28,884	22,386	2,651,294	610,270		610,270
2008	3,529,649	69,325	30,084	22,650	2,740,936	666,654		666,654
2009	3,722,496	71,516	32,122	23,136	2,866,216	729,506		729,506
2010	3,909,692	75,852	33,904		2,993,155	806,522	259	806,781
2011	4,089,616	75,782	35,826		3,135,519	837,342	5,147	842,489
2012	4,267,538	78,827	37,687		3,276,596	865,251	9,177	874,428
2013	4,454,729	83,054	39,519		3,423,560	897,125	11,471	908,596
2014	4,680,112	87,015	42,058		3,588,964	945,752	16,323	962,075
2015 ¹	4,748,809	88,092	43,055		3,622,368	975,950	19,344	995,294

A partir de 2010 no se reporta dato de Luz y Fuerza del Centro (LFC) debido al Decreto de extinción realizado este año.

*Incluye al sector privado.

**Incluye cotizantes de dependencias, estados y municipios, a partir de 2010, cuando entra en vigor la nueva Ley del ISSSTE, se registra por separado el número de pensiones del Sistema de Reparto y las del Sistema de Cuentas Individuales.

¹/ datos a junio de 2015.

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

El régimen de contribución definida establece únicamente la contribución del trabajador y/o patrón y/o gobierno. Los beneficios dependen de los fondos acumulados de manera individual. El trabajador, al momento del retiro, recibirá el saldo acumulado o se le obliga a adquirir una renta vitalicia o realizar retiros programados.

El pilar obligatorio contributivo y fondeado de este régimen es el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en donde la contribución obligatoria patronal de 2% del salario del trabajador se registraba en un sistema de cuentas individuales y sus recursos se depositaban en el Banco de México. Con la reforma de 1997 a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2007, se da paso al régimen de contribución definida a través de cuentas individuales, que son manejadas por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afore), cuyos recursos se invierten en Sociedades de Inversión de Fondos de Ahorro para el Retiro (Siefores)

En esta modalidad se encuentran registradas 54.3 millones de cuentas individuales administradas por las Afores. En este monto están consideradas tanto las cuentas que permanecen activas (recibe aportaciones periódicas) como las inactivas (que no han recibido aportaciones patronales en los últimos seis meses), además se debe considerar que en algunos casos existen trabajadores que tienen más de una cuenta. De cualquier manera, del monto total, 35.3 millones corresponden a trabajadores del IMSS, 1.4 millones al ISSSTE, 264,000 son de trabajadores independientes y 17.4 millones pertenecen a trabajadores asignados, de estas últimas, 61.6% tienen los recursos depositados en Siefores y 38.4 son asignados con recursos depositados en el Banco de México (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Monto total de cuentas individuales administradas por las Afores (2007-2015*)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	ene-16
Total de cuentas administradas ¹	37,524,004	38,908,929	39,424,816	40,770,919	42,137,924	47,427,554	49,491,013	51,442,304	54,353,450	54,375,131
Trabajadores registrados ²	25,342,470	26,058,462	27,040,533	28,450,166	29,799,591	31,127,277	32,695,139	34,776,034	37,153,673	37,256,039
Trabajadores IMSS ³	25,331,736	26,014,160	26,727,637	27,601,021	28,676,274	29,917,132	31,380,111	33,344,546	35,536,733	35,637,031
Trabajadores ISSSTE ⁴	7,905	18,98	247,547	708,295	919,000	992,012	1,066,421	1,170,323	1,352,151	1,353,926
Trabajadores independientes ⁵	2,829	25,394	65,349	140,850	204,317	218,133	248,607	261,165	264,789	265,082

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	ene-16
Trabajadores asignados ⁶	12,181,534	12,850,467	12,384,283	12,320,753	12,338,333	16,300,277	16,975,874	16,666,270	17,199,777	17,19,092
Trabajadores asignados con recursos depositados en Siefores ⁷	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	11,639,792	10,965,623	10,630,322	10,596,464	10,596,464
Trabajadores asignados con recursos depositados en el Banco de México ⁸	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4,660,485	5,830,251	5,788,236	659,455	6,522,628

¹ A partir de enero de 2012 incluye cuentas pendientes de ser asignadas.

² Corresponde a los trabajadores que se registraron en una Afore, es decir, trabajadores que firmaron un contrato con una Afore para que administre los recursos de su cuenta individual. Incluye trabajadores de Afore PensionISSSTE.

³ Trabajadores registrados en una Afore y que cuentan con un Número de Seguridad Social (NSS). Dichos trabajadores han cotizado por lo menos un bimestre en el IMSS.

⁴ A partir de septiembre de 2013 se reportan trabajadores que únicamente han cotizado al ISSSTE y no cuentan con NSS.

⁵ Trabajadores que alguna vez cotizaron de manera independiente y que se registraron en una Afore sin haber cotizado ni al IMSS ni al ISSSTE.

⁶ Trabajadores que no están registrados en una Afore y que fueron asignados a una para que administre sus recursos.

⁷ Trabajadores asignados que tienen una cuenta individual en Afore y que sus recursos están depositados en Siefores.

⁸ Trabajadores asignados que tienen una cuenta individual en Afore y sus recursos están depositados en el Banco de México.

Fuente: Consar, 2016c.

Entre junio de 2007 y diciembre de 2015 las cuentas individuales se incrementaron 43%, lo que representó 16 millones de cuentas más en ocho años; las de los trabajadores del ISSSTE fueron las que mostraron la mayor intensidad de crecimiento, sobre todo a partir de 2010 que es cuando entra en vigencia la reforma a la Ley de ese Instituto; las de los trabajadores del IMSS muestran en todo el periodo un crecimiento constante y estable, sin grandes cambios de un año a otro; pero con un aumento acumulado de casi 10 millones de cuentas (cuadro 3).

Sin embargo, al considerar sólo las cuentas activas³ el número baja sensiblemente debido a que estas pertenecen básicamente a los asalariados en el sector formal de la economía (aproximadamente 18 millones); por ejemplo, el SAR únicamente registró 18.4 millones de cuentas activas de los trabajadores cotizantes al IMSS (la institución con el mayor número de cotizantes), es decir, únicamente 51.8% del total de cuentas reportadas a finales de 2015 y solamente 4.3% más que las registradas como activas en 2014 por ese instituto (17.7 millones). Esto último po-

³ Cuentas activas hace referencia a las cuentas de trabajadores que registraron al menos una aportación en el periodo de referencia, en este caso es en el último bimestre de 2015.

siblemente se deba al descenso del tipo de contrato permanente e incremento del eventual que provoca una baja en la densidad de cotización, como se verá más adelante.

Adicionalmente los trabajadores pueden apoyarse con el régimen complementario, cuya función es sumar ingresos a las prestaciones a las que tienen derecho en el marco de la seguridad social, es decir, que el trabajador aporte una cantidad adicional para que la tasa de reemplazo sea más alta.

Los tres regímenes de pensiones y jubilaciones cubren a todos los trabajadores sujetos de aseguramiento de los regímenes obligatorios y voluntarios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (Pemex) en caso de edad avanzada, invalidez o incapacidad para el trabajo, así como a los sobrevivientes del trabajador (familiares o beneficiarios).

En el caso de no derechohabientes a la seguridad social, existe una modalidad no contributiva y focalizada, en este esquema el Ejecutivo Federal en 2013, propuso la expedición de una Ley de Pensión Universal, aún no aprobada, en la que se busca que todos los adultos de 65 años y más, que no tengan otra fuente de ingreso pensionario, puedan gozar de este derecho.⁴

Así, a junio de 2015, el padrón de beneficiarios a nivel nacional del Programa de Pensiones para Adultos Mayores ascendió a 5 millones, 526,000 personas de 65 años y más. A nivel estatal también existen programas no contributivos que ofrecen beneficios a la población adulta mayor; en estos los requisitos para acceder varían: la edad de inicio va de 60 a 70 años, estar en condiciones de vulnerabilidad o exclusión social, pobreza alimentaria, pobreza, no contar con otra prestación, etcétera; respecto al tipo de apoyo en algunos casos es monetario (su monto oscila entre 500 y 897.3 pesos mensuales) y en otros es una despensa (Coneval, 2014).

Fuentes de financiamiento y recursos de las pensiones

Las fuentes de financiamiento, tanto para los regímenes de beneficio definido como de contribución definida, son las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores, y en el caso de los amparados por la Ley del Seguro Social el Estado participa con aportaciones financieras que provienen de los impuestos.

⁴ Para mayor información consultar Ponce, 2015.

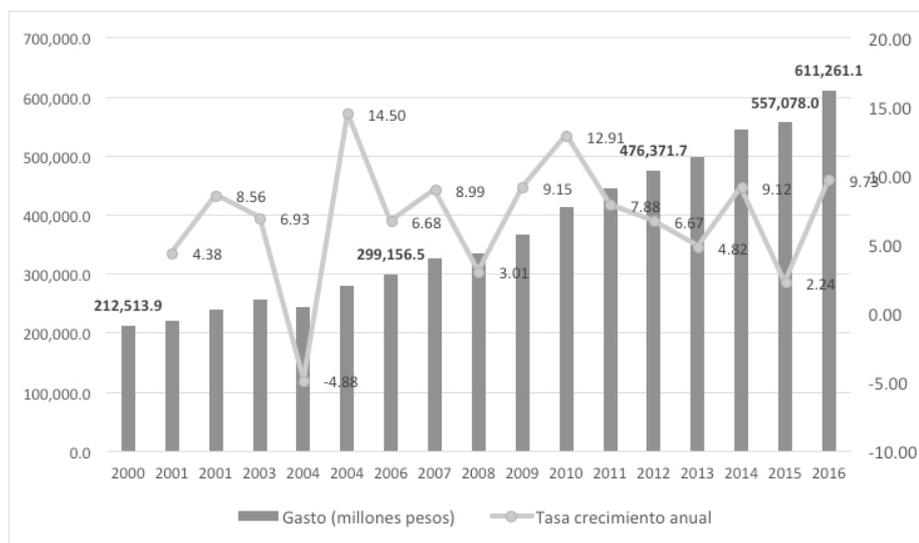
Gasto del Sector Público

En ese sentido, en los últimos 15 años, el presupuesto corriente destinado por el Gobierno federal para el pago de pensiones y jubilación ha observado variaciones porcentuales anuales significativas; entre 2000 y 2006, registró un crecimiento promedio anual de 12.5% al pasar de 99,471 a 201,571 millones de pesos corrientes. Entre 2006 y 2012 el crecimiento fue de 13.3% y llegó a 429,237 millones, finalmente entre 2012 y 2015 la variación fue de 8.56% y alcanzó un monto de 549,173 millones de pesos.

Sin embargo, en términos reales (a pesos constantes de 2016) las variaciones fueron menos significativas, entre 2000 y 2006 el crecimiento promedio real fue de 5.7%; entre 2006 y 2012 de 8.1% y entre 2012 y 2015 cayó a 5.4% promedio anual (ver gráfica 1).

En 2016, en el Presupuesto de Egresos de la Federación el monto destinado al rubro de pensiones fue de 611,261.1 millones, monto que en términos nominales muestra un incremento de 54,183.1 millones de pesos, es decir, 9.7% superior al destinado en 2015 (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Gasto del Sector Público en pensiones y tasa de crecimiento anual, 2000 a 2016 (pesos de 2016)



* En pesos constantes de 2016 (inflación acumulada del periodo enero-septiembre 2016).

Fuente: cálculos a partir de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015 y 2016 corresponden al Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, enero 2016.

En el mismo Presupuesto se observa que de los 3 billones 606 mil 706 millones de pesos del gasto programable del Sector Público, el monto destinado al rubro de pensiones y jubilaciones representa menos de 17% y del gasto corriente representa 21.5%. Dentro del gasto corriente el rubro de pensiones fue el que más creció, pero es al de Servicios Personales al que mayor cantidad de recursos se le asignaron: 39.3% del gasto corriente.⁵

En diversos foros se ha comentado que el gasto en pensiones devora el gasto público, sin embargo, al analizar la distribución de éste, se observa que existen otros rubros que, proporcionalmente, absorben mayor cantidad de recursos, por ejemplo dentro del gasto no programable o gasto para fines no específicos, el pago de intereses de la deuda pública representa 31% del total del gasto no programable y muestra una variación real superior a 11.5% respecto al aprobado en 2015; en tanto que el gasto en pensiones registró una variación real menor a 9% respecto a lo aprobado en 2015. Esto implicaría que está creciendo más rápidamente el gasto en el servicio de la deuda que en las pensiones (CEFP, 2015).

Aunque el gasto en el pago de intereses internos y externos de la deuda pública representa 2.5% del PIB, y el gasto público en pensiones y jubilaciones equivale a 3.2%, es importante señalar que en diez años el gasto en este rubro aumentó apenas 1.2 puntos porcentuales (en 2006 representaba 2% del PIB nacional) y el de la deuda en tres años (2013 a la fecha) ha crecido en 0.5 puntos porcentuales del PIB; lo que significa que de continuar esta tendencia al finalizar el sexenio el gasto en este rubro puede ser superior al de las pensiones (Consar, 2015 y SHCP, 2015).

Respecto a la distribución por entidad administrativa del Gobierno federal, en todo el periodo, el IMSS ha concentrado la mayor parte de los recursos destinados por el Gobierno federal para el pago de pensiones y jubilaciones (46%), seguido por el ISSSTE al que se le ha destinado aproximadamente una cuarta parte del total (24.6%), le siguen la asignación al Ramo 19 (16.3%), Pemex (7.9%) y CFE (5.2%) (ver cuadro 4).

⁵ El Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 contempla un gasto total de 4 billones 763 mil 874 millones de pesos. El gasto total se compone del Gasto Programable (3,606,705.6 mdp) y el Gasto No Programable (1,157,168.4 mdp). El Programable se distribuye en Gasto Corriente (Servicios Personales, Pensiones, Aportaciones Federales y otros corrientes) y Gasto de Inversión (Inversión Física y otros de Inversión). El No Programable contempla la Deuda Pública, Participaciones a Entidades y Municipios, Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, Consolidado de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Cuadro 4. Distribución del gasto en pensiones y jubilaciones según entidades del Gobierno federal 2000-2016 (pesos constantes de 2016)

Año	Total ²	Ramo 193	IMSS ⁴	ISSSTE ⁵	PEMEX ⁶	CFE	LFC ⁷
2000	212,513.9	44,430.0	110,840.2	36,900.6	7,354.0	5,738.0	7,251.0
2001	221,816.4	33,605.8	122,794.8	41,346.6	8,558.3	6,870.8	8,640.0
2002	240,809.0	32,695.6	123,160.2	47,786.1	20,315.1	7,024.1	9,827.9
2003	257,493.8	30,138.4	119,524.6	57,191.6	31,499.7	8,502.1	10,637.4
2004	244,918.2	33,984.3	132,355.2	54,654.8	3,761.1	9,099.5	11,063.3
2005	280,424.4	34,327.8	135,195.7	64,864.2	22,665.6	11,173.9	12,197.3
2006	299,156.5	35,040.6	143,671.9	69,000.2	26,008.1	12,296.1	13,139.5
2007	326,063.1	35,937.1	153,896.8	74,372.9	34,446.7	13,643.6	13,765.9
2008	335,891.1	34,730.6	164,643.5	83,872.7	23,692.6	14,687.1	14,264.5
2009	366,626.8	36,219.7	180,447.0	96,664.2	38,423.4	17,536.5	10,016.5
2010	413,973.4	52,729.0	200,257.7	112,675.1	30,219.5	18,092.1	
2011	446,588.8	63,256.8	211,656.2	117,914.8	33,272.0	20,489.1	
2012	476,371.7	65,851.4	228,511.8	125,314.1	34,317.8	22,376.6	
2013	499,352.8	63,275.2	244,343.0	131,531.7	35,667.7	24,535.2	
2014	544,880.5	71,081.3	260,758.8	144,706.5	39,469.8	28,864.0	
2015	557,078.0	90,980.3	256,353.4	137,044.6	43,776.2	28,923.5	
2016	611,261.1	84,748.4	287,397.7	159,044.6	47,450.1	32,620.3	

1/ En pesos constantes de 2016 (inflación acumulada del periodo enero-septiembre 2016). La suma de los parciales puede no coincidir con los totales por el redondeo de las cifras.

2/ Para 2002 incluye 38.2 millones de pesos de LOTENAL y para 2004, 5.6 millones de pesos de la SHCP por concepto de transferencias para pago de pensiones y jubilaciones.

3/ Comprende servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE e ISSFAM; transferencias estatutarias del IMSS; pensiones civiles, militares y de gracia: viudas de veteranos de la Revolución, compensaciones de carácter militar; y pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio. A partir de 2010 los recursos de Viudas de Veteranos de la Revolución pasaron a otros corrientes.

4/ Incluye indemnizaciones, subsidios, ayudas y jubilaciones del IMSS. Incorpora el pago de pensiones a pensionados de CFE y LFG. Para 2004, el monto corresponde al total de las prestaciones económicas, que comprende los conceptos de curso de pago, régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, indemnizaciones globales, subsidios, ayudas y sumas aseguradas.

5/ Incluye pensiones y jubilaciones ordinarias, gastos de funeral, indemnizaciones globales, pensiones por riesgo de trabajo y subsidios y ayudas. Se excluyen las pensiones de trato especial a partir de 2004.

6/ Se refiere principalmente a las aportaciones al Fondo Laboral Pemex (FOLAPE).

7/ A partir de 2010 no se reporta dato debido al Decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro en ese año.

Fuente: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

Como se puede ver en el cuadro 4 el gasto en todas las entidades controladas del sector público en este rubro se ha incrementado año con año; pero esto no es únicamente resultado de la acelerada transición demográfica por la que atraviesa el país o por la deficiencia de planeación del régimen de beneficio definido; tiene que ver también con una deficiente operación, regulación y supervisión del uso de los recursos de estos fondos.

Entre los casos más conocidos se encuentran: el desfaldo al Fideicomiso Ferronales/Jub5012-6, por el cual se presentó una demanda contra el líder del Sindicato Ferrocarrilero,⁶ otro fideicomiso que quedó sin fondos fue el de STSRM/Jub1181-7 destinado para el pago de un seguro de vida.⁷ Actualmente las jubilaciones y el seguro de vida de estos trabajadores se pagan con presupuesto federal. Otro caso es el de Pemex, en el cual la Unión Nacional de Técnicos y Profesionistas Petroleros (UNTYPP) presentó una demanda ante la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados por fraude y manejo deficiente del Fideicomiso de Cobertura al Pasivo Laboral y de Vivienda de los trabajadores de Pemex (Valente, 2007).

Recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro

Uno de los factores determinantes para llevar a cabo la reforma de 1997 a la Ley del IMSS y 2007 a la del ISSSTE —en donde se da paso del régimen de beneficio definido al de contribución definida— fue el creciente costo fiscal que representaba el viejo sistema. Aunque esa reforma lleva consigo un costo de transición que sigue vigente y debe ser subsanado con recursos presupuestales. La Consar señala tres costos relacionados con la reforma:

- 1) El pago de pensiones de los jubilados de la ley de 1973; 2) la pensión garantizada de la actual ley; y 3) las aportaciones gubernamentales a la cuenta individual del trabajador, incluyendo la cuota social (CS), (Consar, 2015).

El supuesto subyacente a la transición es que el costo fiscal alcanzará un máximo histórico, el cual coincidirá con el descenso de los compromisos contraídos con los pensionados que optaron por el régimen del 10° transitorio de la ley de 1973 y así el peso para el presupuesto gubernamental terminará por reducirse.

No obstante, algunos especialistas consideran que, en este momento, ya es insostenible el gasto derivado del pago de pensiones y jubilaciones para el Estado

⁶ El líder era Víctor Flores Morales, quien está bajo la averiguación previa número 1167DDF2003, en la Procuraduría General de la República, en reserva desde 2007.

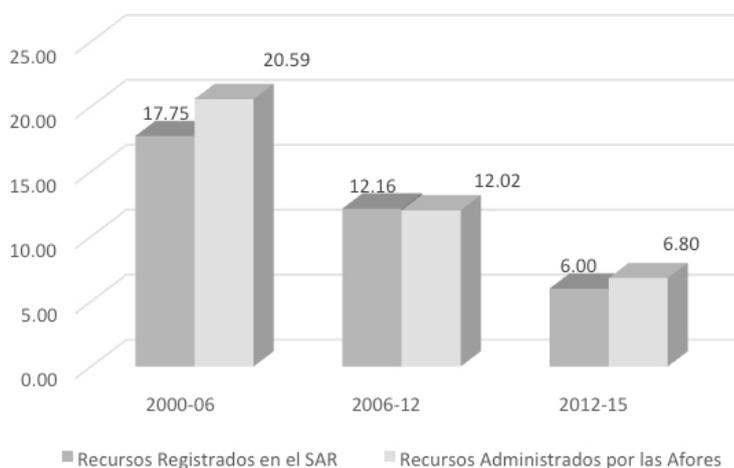
⁷ La Asociación Civil Fraternidad de Ferrocarrileros y Jubilados presentó una denuncia que resultó en la averiguación previa FAE/A/T1/00111/14/06 radicada en la Fiscalía de Investigaciones Especiales C de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

(Valencia et al., 2013; Schwarzer, 2016; OIT, 2016; OCDE, 2015). Entre ellos se encuentra la OCDE, que señala que el régimen de beneficio definido proporciona un monto de pensión que “no sólo no está relacionado directamente con las contribuciones del trabajador, sino que es bastante mayor que el monto que los ahorros acumulados permiten cubrir” (OCDE, 2015, p.4) y por ello propone como solución un esquema de pro-rata, es decir, que los derechos adquiridos por el trabajador hasta el día hoy quedarían garantizados y a partir de una fecha definida todos los individuos acumulan pensiones en el nuevo sistema.

Si bien puede ser cierto que el nuevo régimen de contribución definida aliviará la presión que el pago de pensiones ejerce sobre el presupuesto gubernamental, aun se ve como un reto el que éste resuelva la vulnerabilidad en que se encuentra y encontrará la población adulta mayor que participa en este esquema de cotización.

En ese sentido, los indicadores del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) muestran una caída significativa del ritmo de crecimiento medio anual de los recursos registrados en el SAR y en los administrados por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores). Entre 2000 y 2006 el crecimiento promedio anual real de los recursos registrados en el SAR fue 17.8%; de 2006 a 2012 el ritmo bajo a 12.2% anual y finalmente entre 2012 y 2015 cayó a 6.0%; es decir, no creció ni a la mitad de la intensidad del periodo inmediato anterior (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Tasas de crecimiento de los recursos registrados en el Sistema de Ahorro para el Retiro y los registrados en las Afores



Fuente: cálculos propios con base en Consar, 2016c. (Tasas calculadas a partir de pesos constantes de 2016, inflación acumulada del periodo enero-febrero 2016)

El análisis anual permite ver detalladamente la importancia que tuvo la reforma de 2007 a la Ley del ISSSTE en el incremento de los recursos del SAR. En el cuadro 5 se observa que entre 2007 y 2008 la entrada de los fondos de retiro, cesantía y vejez del ISSSTE, y fundamentalmente con el capital del Bono de Pensión ISSSTE, hizo que los recursos registrados en el SAR crecieran casi 25%, pasaron de 1,685 millones a 2,096 millones de pesos reales. En los fondos administrados por las Afores el impacto se registró un año después, de 2008 a 2009 con una variación porcentual real de 18% (ver cuadro 5).

**Cuadro 5. Recursos registrados y administrados por las Afores
2000-2016 (pesos constantes de 2016)**

Año	Recursos Registrados en las Afores	Variación anual nominal real	Variación porcentual real	Recursos administrados por las Afores	Variación anual nominal real	Variación porcentual real
2000	581,524	--	--	347,367.1	--	--
2001	797,800.9	216,277.1	37.2	499,313.4	151,946.3	43.7
2002	961,929.9	164,129.1	20.6	618,849.3	119,535.9	23.9
2003	1,098,212.4	136,282.4	14.2	721,322.7	102,473.4	16.6
2004	1,192,417.8	94,205.5	8.6	787,200.3	65,877.6	9.1
2005	1,372,293.9	179,876.1	15.1	924,433.5	137,233.2	17.4
2006	1,549,808.3	177,514.4	12.9	1,068,156.4	143,722.9	15.5
2007	1,684,964.2	135,155.9	8.7	1,160,861.9	92,705.5	8.7
2008	2,095,419.8	410,455.6	24.4	1,230,898.0	70,036.1	6.0
2009	2,349,944.4	254,524.6	12.1	1,450,611.1	219,713.1	17.8
2010	2,603,088.6	253,144.1	10.8	1,677,836.6	227,225.5	15.7
2011	2,729,677.9	126,589.3	4.9	1,789,974.0	112,137.5	6.7
2012	3,084,818.9	355,141.0	13.0	2,110,541.4	320,567.3	17.9
2013	3,208,367.6	123,548.7	4.0	2,194,688.3	84,146.9	4.0
2014	3,496,182.6	287,815.1	9.0	2,455,311.8	260,623.5	11.9
2015	3,674,049.9	177,867.3	5.1	2,571,376.6	116,064.8	4.7
2016	3,658,558.8	-15,491.1	-0.4	2,556,486.0	-14,890.6	-0.6

Fuente: cálculos propios con base en Consar, 2016c. (Tasas calculadas a partir de pesos constantes de 2016, inflación acumulada del periodo enero-febrero 2016).

Sin embargo, a pesar del impulso recibido por los fondos del ISSSTE, es evidente que los recursos crecen con menor intensidad, principalmente a partir de 2012. En el último año, de febrero de 2015 a febrero de 2016, la variación en términos reales fue incluso negativa.

En cifras absolutas, los indicadores recientes muestran que los recursos administrados en el Sistema de Ahorro para el Retiro alcanzaban en febrero de 2016 un total de 2 billones 556 mil millones de pesos, lo cual representaba 14% del PIB; porcentaje igual al representado en 2014 y 2015 (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Recursos administrados por las Afores, variación anual real y participación porcentual en el PIB



*miles de millones, pesos constantes de 2016, (inflación acumulada del periodo enero-febrero 2016).

Fuente: cálculos propios con base Consar, 2016c.

El estancamiento también se puede registrar en el saldo absoluto de los recursos administrados en el año pasado: el monto final de 2014 mostró un aumento respecto al de 2013 de 261 mil millones de pesos; en cambio, la diferencia entre el total recaudado al cierre de 2015 y el de 2014 apenas fue de 116 mil millones de pesos; es decir, 56% menor que lo acumulado en 2014.

Además, el crecimiento de los recursos a diciembre de 2015 derivó casi en su totalidad de los recursos aportados por los trabajadores, lo que significa que los fondos de pensiones prácticamente no obtuvieron rendimientos durante el año o que las minusvalías de determinados meses provocaron el retroceso de los rendimientos de las inversiones.

En ese contexto es importante señalar que, en el mismo año, se generaron plusvalías para los ahorradores por 32,945 millones de pesos, en tanto el ritmo de

crecimiento del número de cuentas del SAR fue de 3.1% a tasa anual, con lo que se alcanzó el monto de 54.4 millones de cuentas, lo que quiere decir que, en términos absolutos, los trabajadores obtuvieron en promedio 606 pesos de rendimiento por su ahorro en todo el año (ver cuadro 6).⁸

En cambio, si bien en 2015 las utilidades netas de las empresas representaron menos de un tercio del total de las utilidades de los ahorradores (8,897.7 contra 32,945 millones de pesos, respectivamente), la ganancia promedio obtenida por cada una de ella se aproxima a 808.9 millones de pesos en ese año (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Ganancias de los trabajadores y las administradoras del ahorro para el retiro en 2015

Concepto	Para los trabajadores (total de cuentas)	Para las cuentas activas	Afores
Plusvalía (ganancia) acumulada en 2015 (millones de pesos).	32,945.0	32,945.0	8,897.7
Beneficiados (total cuentas individuales y número de Afores).	54,353,450	18,400,000	11
Plusvalía anual promedio per cápita (pesos).	606.1	1,790.5	808,881,818.2
Saldo total promedio de las cuentas individuales registradas o activas (pesos).	46,932	138,636	NA

*Cuentas activas son: las cuentas de trabajadores del IMSS que registraron al menos una aportación en el periodo de análisis.

Fuente: cálculos propios con base en Consar, 2016c.

Claro que el promedio encubre la distribución de las mismas, en realidad las Afores con mayor participación tanto en cuentas como en ingresos netos fueron XXI Banorte, Banamex, Sura y Profuturo GNP.

Por tanto, esas administradoras de fondos no son precisamente las que dan los mayores rendimientos nominales de gestión; de hecho, dentro de las 11 administradoras existentes en el mercado, XXI Banorte, después de Inbursa, es la que menor tasa de rendimiento ofrece para cualquier periodo de inversión (24, 36 o 60 meses) y siempre por debajo del promedio del sistema general (ver cuadro 7).

⁸ Cálculos con base en Consar, 2015b.

Cuadro 7. Cuentas, activos, rendimientos y comisiones sobre saldo de las Afores al cierre de 2015

AFORES	Activos Netos de las Siefres Básicas		Cuentas individuales		Rendimiento Nominal		Comisión	
	Miles de millones	Participación por Afores	Miles de cuentas	Participación por Afore	24 meses %	60 meses %	dic-15	ene-16
XXI Banorte	625.8	24.5%	11,094	23.2%	5.69	7.68	1.04	1.01
Banamex	431.9	16.9%	8,052	16.9%	6.65	8.66	1.05	1.01
Sura	375.1	14.7%	6,143	12.9%	6.51	9.10	1.11	1.07
Profuturo GNP	326.1	12.8%	3,390	7.1%	8.07	8.68	1.11	1.07
Invercap	171.3	6.7%	3,226	6.8%	6.50	7.79	1.18	1.13
Principal	150.7	5.9%	3,570	7.5%	8.17	8.19	1.17	1.13
PensionISSSTE	132.6	5.2%	1,480	3.1%	6.88	8.89	0.92	0.89
Coppel	125.6	4.9%	7,246	15.2%	9.40	8.58	1.20	1.13
Inbursa	101.1	4.0%	1,110	2.3%	4.45	5.70	1.08	0.98
Metlife	71.7	2.8%	986	2.1%	6.95	8.01	1.18	1.14
Azteca	39.0	1.5%	1,487	3.1%	8.14	8.36	1.19	1.14
Promedio del Sistema					6.78	8.28	1.11	1.06

Fuente: Consar, 2016a y 2016b.

Por su parte, Sura, Profuturo GNP y Banamex brindan rendimientos superiores al promedio, pero siempre menores a lo ofrecido por la Afore del gobierno PensionISSSTE que en términos de activos netos se encuentra muy por debajo de los activos con que cuentan estas cuatro administradoras.

Algunos aspectos sobre los montos de las pensiones en las Afores

El monto de pensión que un trabajador recibirá al final de su vida laboral se basa en los recursos que logre acumular durante su vida activa. Esto a su vez depende de la carrera salarial, los años de cotización, el porcentaje de aportación, el ahorro voluntario con fines de pensión y de la tasa de rendimiento neta obtenida por sus aportaciones.

En cuanto a la carrera laboral, la Encuesta de Trayectorias Laborales de 2015,⁹ levantada por Consar e Inegi, mostró que la estabilidad promedio en el empleo es de 3.3 años y que 54% de los trabajadores se mantuvo en un sólo empleo en los últimos cinco años. El resto (46%) osciló entre dos y cinco empleos en el periodo. No obstante, se registró que conforme se avanza en la carrera laboral la estabilidad aumenta, pues una mayor parte de los trabajadores consigue contratos permanentes.

Sin embargo, muchos de los trabajadores con mayor estabilidad finalizaron su relación laboral por razones de mercado (56%). Señalaron como motivos las condiciones inadecuadas (horarios, seguridad, higiene, entre otras), el ingreso era insuficiente, que quebró o cerró el negocio en el que trabajaban, que finalizó su contrato o que lo despidieron.

Sobre la carrera salarial, el ingreso promedio por condición laboral muestra que el salario en la formalidad es 37% mayor que en la informalidad, pero en los dos casos el promedio de ingreso es bajo, en el mercado formal fue de 3.6 salarios mínimos y en el informal de 2.4 salarios mínimos, es decir, 7,647 y 5,098 pesos mensuales respectivamente.

Respecto a los años de cotización, la encuesta muestra que estas condiciones de mercado invalidan densidades de afiliación fuertes; los trabajadores que entre 2010 y 2015 tuvieron más de un empleo, esto es casi 50% de los trabajadores, solamente alcanzaron tasas de afiliación promedio de 43%, frente a 77% de los que se mantuvieron en un solo trabajo.

Lo anterior significa que, en promedio, de cada 100 semanas, el trabajador que tuvo más de un empleo en los últimos cinco años sólo estuvo afiliado 43 semanas y los que se mantuvieron en un solo empleo solamente cotizaron 77 semanas.

Adicionalmente, los resultados de la encuesta registran que la densidad de afiliación se encuentra relacionada con el nivel de escolaridad de la población ocupada: a mayor nivel educativo mayor densidad. Lo mismo ocurre con el ingreso; son los trabajadores que ganan más de tres salarios mínimos los que muestran la mayor tasa de afiliación (47%); en cambio los que ganan menos de dos salarios mínimos registran tasas de 36%.

⁹ La Encuesta de Trayectorias Laborales se ha levantado en dos ocasiones en el país, una en 2012 y otra en 2015; tiene una óptica pensionaria y recopila información sobre los participantes en el mercado laboral en los últimos 5 años. La población objeto de estudio son: las personas de 18 a 54 años de edad con experiencia laboral identificadas por la ENOE en el mes de marzo de 2015.

¹⁰ La densidad de cotización se refiere al total de años cotizados al SAR como proporción del total de años laborados. Este concepto de densidad está influido por la estructura y las condiciones del mercado laboral. Es decir, el trabajo formal favorece mayores densidades de cotización. En la medida en que un trabajador se desempeña en la informalidad laboral, su densidad será menor y consecuentemente también su Tasa de Reemplazo. Disponible en: www.consar.gob.mx/BLOG/tasasreemplazo-02.aspx#sthash.c88Yu5aG.dpuf. Consultado en mayo de 2016.

En 2015, la Consar llevó a cabo un estudio sobre la densidad de cotización (DC)¹⁰ entre los cuentahabientes de las Afores que ingresaron al mercado laboral formal de 1997 en adelante, los resultados arrojaron que en promedio los trabajadores solamente han cotizado al SAR 42.6% de su vida laboral y en las mujeres este valor fue siete puntos porcentuales menor que el de los hombres.

Estas bajas densidades se corresponden con la heterogeneidad del mercado laboral; el cual se compone de 42% de empleos formales y 58% de ocupaciones en condiciones de informalidad; además las mujeres tienen la desventaja de que se incorporan poco después que los hombres a trabajar y tienen mayores intermitencias a lo largo de su vida (Consar, 2015b).

Respecto al ahorro voluntario, según información de Consar, muestra tasas de crecimiento importantes (entre 26 y 40%); de hecho, al cierre de enero de 2016, el SAR registró un saldo de 35,396 millones de pesos en este rubro, un incremento de 29% respecto al mismo periodo de 2015. Pero todavía no se considera suficiente para mejorar la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro.

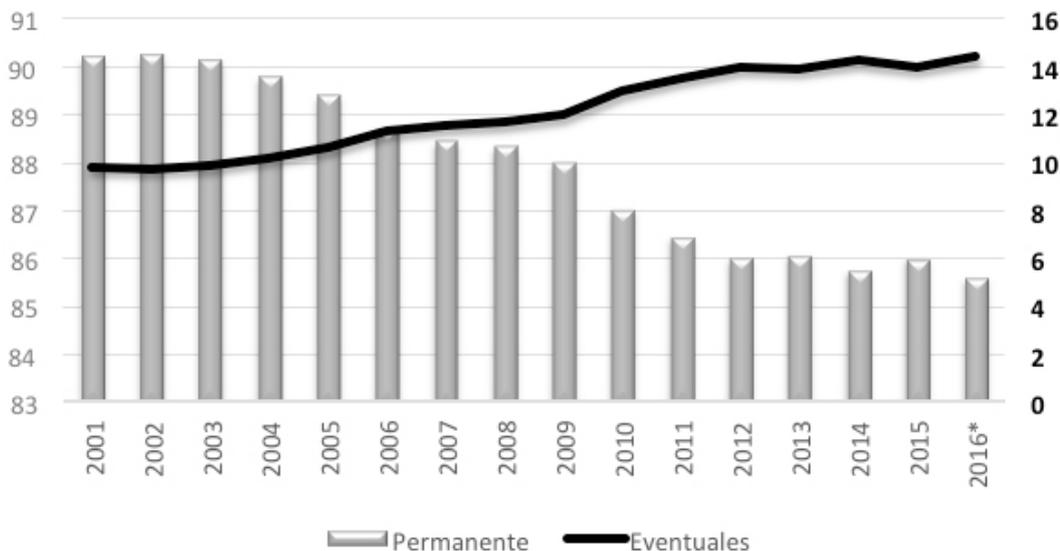
La información anterior permite aproximar las condiciones del mercado de trabajo en que se está implementando el régimen de contribución definida en el país. Actualmente, según las recomendaciones de los especialistas que apoyan este esquema de pensiones, para que el régimen funcione necesita cumplir ciertas premisas básicas:

- I. Un aumento de la contribución obligatoria de los trabajadores y mayor ahorro voluntario. Esto implica incrementar los salarios que actualmente perciben los trabajadores puesto que 8.4% de la población ocupada no recibe ingresos; 15.5% recibe hasta un salario mínimo (s.m.), es decir, 2,124 pesos al mes; 28.9% gana entre 1 y hasta 2 s.m. (hasta 4,248 pesos mensuales); 24.2% percibe entre 2 y hasta 3 s.m. (máximo 6,372 pesos) y sólo 23.1 % gana más de 3 s.m. (Inegi, 2015^a y Coneval, 2014b). En el último trimestre de 2015, según Coneval la canasta básica alimentaria y no alimentaria tenía un costo mensual de 2,640 pesos por persona, 515 pesos más que el salario mínimo mensual del mismo periodo, si se considera que el promedio de integrantes del hogar es de 3.9 personas según el último censo de 2015, se requeriría un ingreso mínimo para la manutención básica del hogar de 10,295 pesos mensuales, el cual es un ingreso que menos de 10% de los ocupados percibe por su trabajo. Además, el promedio de ocupados en el hogar es de 1.6 personas (Inegi 2015b). La información sugiere que con el nivel del salario mínimo y el rango de salarios de la población ocupada en el país no es viable plantear el aumento

de la contribución obligatoria de los trabajadores y mucho menos que destinen parte del precario ingreso del presente para el futuro.

- II. La mayor densidad de cotización al sistema. Esta premisa implica la necesidad de una mayor estabilidad en el empleo y crecimiento del trabajo en el sector formal de la economía. La realidad es que en México 57.4% de la población ocupada se encuentra trabajando en el mercado informal y fundamentalmente en actividades precarias. Por otra parte, el mercado formal se compone cada vez más de empleos eventuales, por ejemplo, en 1997 los contratos eventuales en el IMSS representaban únicamente 6.3% del total, 10 años después la proporción casi se había duplicado, pasó a 12%; actualmente los empleos eventuales equivalen a 14.4% del total y son los que mayor ritmo de crecimiento registran (ver gráfica 4).¹¹

Gráfica 4. Evolución porcentual de los trabajadores del IMSS según tipo de contrato (2001-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2014 e Inegi, 2016.

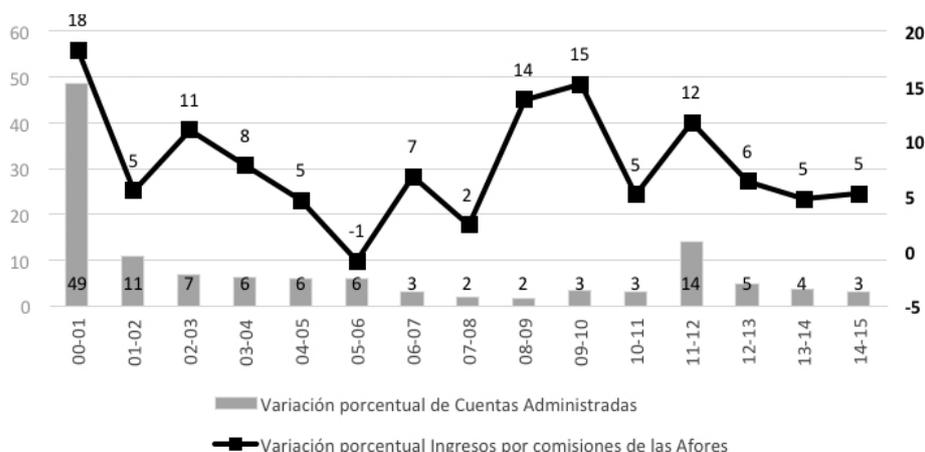
Las mismas estadísticas de la Consar muestran que la densidad de cotización (DC) depende en gran medida del ingreso que se percibe, en el IMSS 96% de los trabajadores que ganan entre 16 y 20 salarios mínimos presentan DC de 75 a 100%, en cambio solamente 82% de los que perciben entre uno y cinco salarios mínimos registran este nivel de cotización. En el ISSSTE la diferencia es más evidente, 40%

¹¹ Para un análisis más detallado sobre la precariedad del mercado de trabajo nacional se puede ver el texto de Ponce y Fernández, 2015.

de los que ganan menos de 2 s.m. registró tasas de cotización de 75 a 100% en los últimos tres años, en cambio 92% de los que perciben nueve o más salarios mínimos presentan este nivel de cotización (Consar, 2015b).

- III. Mejorar las tasas de rendimiento de las aportaciones de los trabajadores. Lo cual implica disminuir las ganancias de las administradoras y controlar el cobro de comisiones. En ese sentido, es interesante observar que la variación porcentual de los ingresos obtenidos por comisiones cobradas por las Afores es superior a la variación porcentual del crecimiento del número de cuentas administradas por las mismas Afores; al menos en nueve años los ingresos de las Afores crecieron en mayor proporción que el número de cuentas administradas por ellas (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Variación porcentual anual de las cuentas administradas y de los ingresos cobrados por comisiones por las Afores (2000-2015)



Fuente: Consar, 2015b y 2016c.

Además de que la propia Consar registró que las comisiones cobradas por los fondos de pensiones mexicanos se encuentran entre las más altas a nivel mundial:¹² Por ejemplo, India en 2013 cobraba una comisión promedio de 0.25%, España de 0.21%; Costa Rica como límite máximo tenía 1.10%; Panamá 0.30%, Austria de 0.50% y la de México era de 1.28%. En diciembre de 2015 la comisión promedio en México era de 1.11; sigue siendo superior a la que se cobraba en muchos países aún en años anteriores (ver cuadro 8).

¹² El promedio de comisión en México a mayo de 2016 es de 1.06%; el rango va de 0.89% que cobra el PensiónISSSTE a 1.14% que cobran Metlife y Azteca (Consar, 2016c).

Cuadro 8. Comparativo internacional de comisiones cobradas por los fondos de pensiones

País	Año	Sobre Activos	
		Límite máximo %	Promedio %
Turquía	2013	1.09-2.28	2.00
Hong Kong	2012		1.74
España	2012	2.00	
México	2013		1.28
Bulgaria (2° pilar)	2012	1.00	1.00
Grecia	2011		0.90
Namibia	2011		0.85
Eslovaquia (3° pilar)	2011	0.083-0.165	0.083-0.165
Corea	2011		0.70
Lituania	2013	0.65-1.00	0.65-0.99
República Checa	2013	0.60	0.60
Rumania (2° pilar)	2012	0.60	0.60
Macedonia	2013	0.54	0.54
Austria	2010	0.50	0.50
Polonia	2011	0.60	0.46
Sudáfrica	2010		0.39
Kenia	2010		0.36
Israel	2012	0.50	0.33
Eslovaquia (2° pilar)	2011	0.30	0.30
Panamá (SIACAP)	2012	0.30	0.30
España (ocupacional)	2012	2.00	0.21
Ghana	2011	2.50	
Serbia	2012	2.00	
Reino Unido	2011	1.50	
Costa Rica	2013	1.10	
Hungría	2012	0.80	
Croacia (2° pilar)	2012	0.65	
Botswana	2010	0.60	
Rusia	2010	0.40	
India	2013	0.25	

*Países seleccionados con comisiones sobre activos.

Fuente: tomado de Consar, 2016d (con información de OCDE).

La magnitud de las comisiones responde a diferentes factores, entre ellos la estructura del mercado, el grado de competencia entre las administradoras financieras, el monto de las aportaciones, entre otros; el cuadro anterior ilustra que en México todavía es superior a la de muchos países, incluyendo a varios de América Latina que cuentan con sistemas similares.

De la información anterior se deriva el gran reto que implicaría para una economía como la mexicana, cubrir las premisas necesarias para el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro. Hasta ahora no existen las condiciones para la creación de empleos formales, elevar los salarios de los trabajadores y mucho menos para limitar las ganancias del capital financiero que maneja los fondos de pensiones en el país.

En este contexto, es poco probable que el SAR pueda dar una respuesta suficiente a los trabajadores que se pensionaran a través de su régimen, por lo que el gobierno tendrá que contemplar un panorama en el cual deberá brindar apoyos necesarios para asegurar una renta vitalicia o un retiro que asegure al trabajador una pensión mínima equivalente a la garantizada por la Ley del Seguro Social de 1997.

En un ejercicio realizado en 2014 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con la Calculadora de la Consar para trabajadores que cotizan en el IMSS se muestra que, con los supuestos básicos, es decir:

- Trabajadores que comiencen a trabajar a los 25 años,
- Que tengan una cuenta individual durante 40 años (se retiren a los 65),
- Tengan una densidad de cotización de 80% (aportaciones por 32 años),
- Eligen la administradora que cobra la menor comisión (PensionISSSTE),
- Obtengan un rendimiento antes de comisiones de 4% real anual y
- No realicen aportaciones voluntarias (CEFP, 2014).

Los trabajadores que percibían entre una y cinco veces el salario mínimo vigente con el monto depositado en las Afores solamente podrían tener acceso a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMG).

Para el presente documento se actualizó el ejercicio del CEFP con información de mayo de 2016. El resultado fue el mismo, los trabajadores con ingresos entre uno y cinco salarios mínimos sólo podrán acceder al ingreso de una pensión mínima garantizada. Actualmente, en esos niveles de salario se encuentra 85% de la población ocupada general y 75% de los cotizantes al IMSS. Esta situación lleva a considerar que el gasto presupuestal por concepto de pensiones garantizadas será también relevante en el futuro.

Cuadro 9. Cálculo de pensiones de cotizantes al IMSS según nivel de salario con su respectiva tasa de reemplazo, mayo 2016

Salario base en SM	Salario base de cotización	Densidad de cotización ¹ %	Tasa de reemplazo ² %	Pensión mensual pesos	Saldo acumulado	Ahorro para tasa de reemplazo de 100% en pesos	% del salario que tendría que pagar el trabajador
1	2,213	80 /32 años)	124.9	2,765.03	210,744	NA	
2	4,427	80 /32 años)	62.5	2,765.03	315,965	955.72	21.6
3	6,639	80 /32 años)	41.6	2,765.03	421,090	1,505.40	22.7
4	8,852	80 /32 años)	31.2	2,765.03	521,673	1,872.91	21.2
5	11,066	80 /32 años)	25.0	2,765.03	626,894	2,611.78	23.6
6	13,279	80 /32 años)	24.1	3,194.00	732,066	3,161.71	23.8
7	15,492	80 /32 años)	23.4	3,633.00	832,649	3,717.92	24.0
8	17,705	80 /32 años)	23.1	4,091.00	937,822	4,267.85	24.1
9	19,918	80 /32 años)	22.8	4,550.00	1,042,995	4,817.78	24.2
10	21,131	80 /32 años)	22.7	4,802.00	1,100,643	5,119.21	24.2

¹ La densidad de cotización se refiere al total de años cotizados al SAR como proporción del total de años laborados.

² La tasa de reemplazo es el porcentaje del salario que recibirá el trabajador cuando se retire.

Fuente: Consar, 2016e.

El cuadro 9 muestra que los cotizantes que perciban un salario mínimo (2,213 pesos), bajo los supuestos antes descritos, tendrán acceso a una pensión de 2,765 pesos al mes, lo que representa 124.9% de su salario, para que alcancen la PMG; los trabajadores cuyos ahorros no les alcancen para tener una pensión mínima, en términos de la Ley del Seguro Social de 1997, también serán cubiertos presupuestalmente por el Estado, por lo que la tasa de reemplazo se eleva para que alcancen esta pensión.

En los demás casos la tasa de reemplazo no llega ni a una cuarta parte del salario que percibe el trabajador, oscila entre 24.1 y 22.7%. Como se puede observar en el cuadro 8, esta tasa disminuye conforme aumenta el salario base de cotización, lo cual se explica por dos factores: el primero porque la pensión mínima garantizada actual es superior a un salario mínimo y, segundo porque la estructura de las aportaciones obligatorias a la cuenta individual tiene un componente variable a cargo del gobierno, el cual, entre mayor sea el salario menor es la aportación gubernamental.¹³

¹³ Ver cuota social establecida en la Ley del Seguro Social de 1997.

El cuadro también muestra que para obtener una tasa de reemplazo de 100% o mantener el ingreso que se tiene al momento de pensionarse, el ahorro debe ser mayor a la quinta parte del salario del trabajador, invirtiéndolo durante 32 años de su vida laboral; entonces la aportación del trabajador debe ser mayor al 20% de su salario más la cuota de contribución obligatoria del trabajador.

Si este caso hipotético parece complicado para asegurar una pensión digna a los trabajadores, mucho más se hace el caso que se puede derivar de las Encuestas de Trayectorias Laborales levantadas por el Inegi y Consar (mencionada con anterioridad). En ellas el trabajador promedio presenta una densidad de cotización de 42.6%, no de 80% como en el ejercicio, y el ingreso promedio de los cotizantes al IMSS fue de 3.6 salarios mínimos y de los ISSSTE de 2.4 salarios mínimos. Esto indica que su pensión mensual no alcanzaría ni la mitad de la mínima garantizada por el Estado.

Uno de los argumentos de la OCDE (entre otros) para sugerir terminar con el antiguo sistema de pensiones de reparto de beneficio definido y pasar al nuevo de contribución definida fue que:

una persona que haya trabajado y aportado al sistema de pensiones un mes antes de la introducción del nuevo sistema, recibirá un beneficio pensionario mucho mayor que aquel individuo que ingresó al sistema un mes después, aunque ambos aportaran lo mismo y tengan la misma carrera laboral. Esta diferencia, obviamente, puede producir desaliento y oposición a la nueva pensión de contribución definida (OCDE, 2015, p. 4).

En este contexto, en el nuevo sistema la diferencia la hace el cobro de comisiones y el porcentaje de rendimiento ofrecido por la Afore. Un ejercicio con los supuestos anteriores, pero con administradoras distintas (una que cobra la menor comisión y otra la mayor) muestra que existe una diferencia de casi 6% en el saldo acumulado de las cuentas individuales. Lo mismo sucede cuando se realiza el ejercicio con la Afore que ofrece el mayor rendimiento y el menor; una persona que haya trabajado y aportado al sistema de pensiones igual que otra tendrá un beneficio en el saldo acumulado al final de su vida laboral de 5.5% más que el que se quedó en la administradora con menor rendimiento (ver cuadro 10).

En el caso de los trabajadores que solamente alcanzarán la pensión mínima garantizada (PMG) la elección de Afore será indistinta, pues el costo de la decisión tendrá que ser asumida por el presupuesto público, en tanto que es el Estado el que debe garantizar dicha pensión y la ganancia será para la empresa privada que maneja los fondos.

Cuadro 10. Comparación de saldo acumulado al final de la vida laboral según tipo de Afore seleccionada por los cotizantes al IMSS, 2016

Salario base en SM	Salario base de cotización (pesos)	Saldo acumulado PensionISSSTE*	Saldo acumulado METLIFE**	Saldo acumulado Coppel***
6	13,279	732,066	690,423	692,032
7	15,492	832,649	785,384	787,115
8	17,705	937,822	884,474	886,536
9	19,918	1,042,995	983,665	985,958
10	21,131	1,100,643	1,038,033	1,040,453

*Afore de menor comisión y mayor rendimiento

**Afore de mayor comisión

***Afore de menor rendimiento

Fuente: Consar, 2016e.

Como se puede ver a lo largo del documento, el SAR enfrenta un panorama incierto para cubrir las expectativas sociales y económicas que se le han impuesto y la presión que el pago de pensiones puede ejercer sobre las finanzas públicas no terminará con la transición del antiguo sistema al nuevo de cuentas individuales.

De continuar el mismo contexto económico y laboral en el país, este esquema exigirá el gasto en pensiones por parte del gobierno para al menos 75% de la población que se vaya jubilando.

Conclusiones

Cuando se analiza el gasto público en pensiones, inexorablemente se recurre al argumento de la amenaza demográfica por el "acelerado envejecimiento de la población." Un análisis menos ideológico y más detallado, no obstante, permite observar que los problemas actuales del sistema público de pensiones, no se deben al incremento de los adultos mayores, sino a la incapacidad de generar empleos suficientes y de calidad, a la tendencia a la reducción de los salarios y su consecuente precarización en términos de seguridad social.

Desde diferentes tribunas se insiste en profundizar los esquemas pensionarios individuales para evitar que el envejecimiento rebase el gasto público. Pero los análisis no sostienen estas tesis.¹⁴

¹⁴ Ver las recomendaciones de la OCDE, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de la misma Consar, además de algunos intelectuales y académicos que estudian el tema.

No es la demografía el problema, en este momento existe un excedente de fuerza de trabajo joven, todavía no llegamos al envejecimiento poblacional y ya tenemos problemas con el pago de pensiones. Hay algo incierto en la premisa del envejecimiento.

Uno de los problemas más profundos y quizá con mayores posibilidades de solución; es la distribución del ingreso que lleva consigo el tema del desarrollo de un mercado de trabajo más dinámico que permita distribuirlo. Los datos presentados muestran que hasta que el empleo no permita un ingreso que a su vez garantice el ahorro el tema de las pensiones seguirá siendo un problema irresoluble para una gran parte de la población.

El análisis del funcionamiento actual de las Afores sugiere que el sistema contributivo de pensiones se encuentra articulado mediante el lucro y la racionalidad con que operan no es el respeto al principio fundamental de asegurar un ingreso digno para la población trabajadora. Quizá esa sea la mayor diferencia con las administradoras de pensiones en otros países, las cuales se encuentran más reguladas.

Hasta el momento no se pueden considerar como una solución, ya que, de seguir con esta forma de operación, el Sistema de Ahorro para el Retiro llevará al empobrecimiento de la población que sostiene laboralmente al país, este tiende a incrementar la desigualdad y la estratificación social en mayores niveles y, puede contribuir a un desenlace no deseado.

Ahora bien, si el rendimiento de la administradora de fondos de pensiones estatal (en este caso PensionISSSTE) atrae cotizantes con diversas capacidades de ahorro por el manejo de las tasas de reemplazo, esto beneficiará la transición hacia un nuevo sistema contributivo de cuentas individuales no articuladas por el lucro, lo cual fortalecerá los recursos de la Administración Pública.

Fuentes de consulta

Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), *Reporte del Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, vol. 2, Núm. 4, agosto 2015 México.

Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE), *Reporte del Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, vol. 3, Núm. 1, enero, 2016, México.

Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), *Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones*. Evaluación número 1203, Cámara de Diputados, México 2013.

Beristaín Iturbide, Javier y Silvano Espíndola Flores, "Organización de la industria de las AFORES: Consideraciones teóricas". Ponencia presentada en el *Seminario Reforma al Sistema de Pensiones, El Paso Siguiente*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Septiembre 2001.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2015), *Aspectos relevantes del paquete económico 2016*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, CEPF/019/2015, México, 8 de septiembre de 2015.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP, 2014) "Algunos resultados de la nueva calculadora de la Consar", *Nota Informativa*, Centro de Estudios de las Finanzas Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, notacef/075/2014, diciembre 02, 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, LC/G.2655-P, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2015.

Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar, 2015a), *Diagnóstico del Sistema de Pensiones*, junio 2015. Disponible en: <http://www.consar.gob.mx/>, Consultado el 4 de diciembre de 2015.

Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar, 2016c), *Estadísticas, series históricas*, Disponible en: <http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=5>, Consulta febrero de 2016.

Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar, 2016d), *Las comisiones que cobran las Afore importan ... y mucho*, Disponible en: <http://www.consar.gob.mx/BLOG/comisionesafors.aspx>, consulta junio de 2016.

Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro (Consar, 2016e), *Calculadoras de ahorro y retiros*, Disponible en: <http://www.consar.gob.mx/calculadora/inicio.aspx>. Consulta junio 2016.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2015b), *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR*, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, octubre-diciembre 2015.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2016a), "El sistema de ahorro para el retiro al cierre de 2015", *Boletín de Prensa*, No. 04/2016, México, 18 de enero de 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2016b), Actualización mensual de recursos y rendimientos del SAR al cierre de 2015", *Boletín de Prensa*, No. 19/2016, México, 6 de mayo de 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2016.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2015c), *Encuesta de Trayectorias Laborales*, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2015. Disponible en: http://www.consar.gob.mx/principal/encuesta_nacional_trayectorias_laborales_2015.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2014b), *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria*, <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>, consulta en junio de 2016.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2014a), *Evaluación Estratégica de Protección Social en México, 2014*, Coneval, México, 2014. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.

Gerardo Valente, *Derecho comparado en el sistema de pensiones por retiro*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *1er. Informe de Gobierno, 2012-2013*, Presidencia de la República, México, 2014.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *3er. Informe de Gobierno 2014-2015*, Presidencia de la República, Ciudad de México, agosto de 2015

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2015a), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados Básicos, Cuarto Trimestre de 2015*, México, 2015. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/LeerArchivo.aspx?ct=53453&c=33699&s=est&f=3> consulta en junio de 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2015b), *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2014, Principales Resultados*, México, julio 2015, Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf, consulta en junio de 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2016), *Indicadores oportunos de ocupación y empleo*; con base en Instituto Mexicano del Seguro Social. Estadísticas Institucionales y Financieras. Consulta dinámica (CUBOS) -2013-2016.

OCDE, *Estudio de la OCDE del sistema de pensiones: México*, Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés), México, 2016. Disponible en: http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/SISTEMAS_DE_PENSIONES_esp.pdf. Consulta junio de 2016.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE, 2015a), *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones, México, Síntesis*, División de Asuntos Financieros, dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, 2015. Disponible en: http://www.consar.gob.mx/otra_informacion/pdf/SISTEMAS_DE_PENSIONES_esp.pdf. Consulta junio de 2016.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, (OCDE,2015b), *Estudios económicos de la OCDE, México, Visión General*, División de Asuntos Financieros, dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, 2015.

Ponce Sernicharo, Gabriela (2016), "Apuntes sobre la iniciativa de reforma de la Ley del ISSSTE para separar al Pensionisste", *Mirada Legislativa* Núm. 118, septiembre de 2016, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ml/ML-118.pdf>

Ponce Sernicharo, Gabriela (2015), "El contexto del Sistema de Pensiones en México y su discusión actual", *Cuaderno de Investigación*, Núm. 20, noviembre 2015, Dirección General de Análisis Legislativo, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/ci/CI-20.pdf>

Ponce Sernicharo, Gabriela y Otto Fernández Reyes, "Trabajo precario y seguro de desempleo en México", en *Estudios Sociales-Revista de Investigación Social*, Centro de Estudios Bonó, Santo Domingo, República Dominicana, No.154, 3er. Cuatrimestre, 2015.

Schwarzer, Helmut, (2016), *Panorama de las pensiones en México -Recomendaciones, propuestas y otras realidades- Aportes desde la OIT*, Organización Internacional del trabajo, México, 2016

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estimación del gasto público para 2016*, Gobierno de la República, Disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>, Consultado el 4 de diciembre de 2015.

Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (Valencia *et al.*, 2013), *Sistemas de Protección Social en América latina y el Caribe: México*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 2013.



Libertad de expresión y el origen del poder

EN 1784, POCO ANTES DEL ESTALLIDO DE LA Revolución francesa, Imanuel Kant esgrimió que de toda las libertades, la más inocente, de las que llevan ese nombre, es “la libertad de hacer uso público de la razón íntegramente”.¹ Con ello, el filósofo alemán, dejó ver no sólo la necesidad de superar el estadio teológico que constreñía la libre circulación de ideas, sino el vuelco de la razón sobre las trabas que impedían la libertad de pensamiento y la búsqueda del conocimiento, más allá de todo límite, religioso o político.

No extraña que el eminente constitucionalista italiano Ferrajoli considere que, en su trayectoria histórica, “... primero se afirmó la libertad de conciencia, después la libertad de palabra y después

¹ E. Kant, “Qué es la Ilustración”, en *Filosofía de la Historia*, FCE, México, 2002, p. 28. Para un estudio más detallado sobre la libertad de pensamiento en Kant, véase, Francisco J. Contreras Peláez, “El único paladín de los derechos del pueblo”, en *El tribunal de la razón. El pensamiento jurídico de Kant*, Editorial MAD, España, 2005, 167-172.

Libertad de expresión

en México: principios dogmáticos y realidad

Gerardo Cruz Reyes*

... admitir que el soberano ni siquiera puede equivocarse o ignorar alguna cosa sería imaginarlo como un ser sobrehumano dotado de inspiración celestial. Por consiguiente, la libertad de pluma es el único paladín de los derechos del pueblo (siempre que se mantenga dentro de los límites del respeto y el amor a la constitución en que se vive, gracias al modo de pensar liberal de los súbditos, también inculcado por esa constitución, para lo cual las plumas se limitan además mutuamente por sí mismas con objeto de no perder su libertad.)
Immanuel Kant, 1794

la libertad de imprenta”² Esto es relevante porque significa que el proceso que siguió la secularización del pensamiento, pero también la emancipación de las libertades y derechos humanos, emergió en el centro de una especie de fuego cruzado: entre las embestidas de una religión dominante y la presión de un poder político que aún se negaba a reconocer un nuevo fundamento de poder, ya fuera liberal o popular.

Esa función como mecanismo de control contra toda pretensión de poder o de dominación será el rasgo que caracterizará hasta nuestros días la razón de ser de lo que se denomina libertad de expresión o de opinión. En ese sentido, el surgimiento de una sociedad civil autónoma respecto del poder estatal, que presagia de cerca el advenimiento de una esfera pública, como diría Habermas, deviene hacia 1789 en una poderosa opinión pública que despliega recursos de crítica y control hacia el poder estatal.³

Actualmente, se suele citar el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se reconoce la libertad de opinión y de expresión, pero es un hecho que tal principio ya se había instituido en la raíz misma del constitucionalismo francés y norteamericano, merced, precisamente, al empuje de dos factores

* Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

² Luigi Ferrajoli, “Libertad de información y propiedad privada: Una propuesta no utópica”, *Nexos*, 1 abril, 2004.

³ J. Habermas, “La esfera de lo público”, en http://blogs.enap.unam.mx/asignatura/alejandro_valenzuela/wp-content/uploads/2012/02/LA-ESFERA-DE-LO-PUBLICO_HABERMAS.pdf, pp. 124 y 125.

convergentes: la necesidad de secularizar el poder civil y la creciente influencia popular como fundamento del poder político. Por eso es que desde la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789, la Asamblea Nacional reconoció, en su artículo 11, que “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede por lo tanto hablar, escribir e imprimir libremente, a condición de responder a los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley”.⁴ Dos años después, el 3 de septiembre de 1791, en el Título primero de la Constitución de Francia, se estableció como derechos naturales y civiles “... la libertad de todos los hombres de hablar, de escribir, de imprimir y publicar su pensamiento...”⁵

Por su parte, en la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, el 15 de diciembre de 1791, se declaró que: “El Congreso no promulgará ley alguna por la que adopte una religión de Estado, o que prohíba el libre ejercicio de la misma, o que restrinja la libertad de expresión o de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar al Gobierno la reparación de agravios.”⁶

Estos documentos históricos enmarcan el punto de referencia para la exaltación y reconocimiento de la libertad de expresar libremente las opiniones y, aunque no hay duda de que los dos casos responden a un ambiente liberal de potenciación de los derechos individuales —con todo y que se adopte el concepto de ciudadano (Citoyen)—, es un hecho irrefutable que el texto norteamericano incorpora una dimensión que los documentos franceses no,⁷ a saber, el carácter popular y democrático en el principio de esa libertad.

Diferentes especialistas se han encargado ya de mostrarnos esa dualidad propia de la libertad de expresión, que lo mismo apuntala un derecho individual que uno colectivo (llamado social o político por autores como Ferrajoli).⁸

Es cierto que para pensadores como Marx todos esos textos no hacían sino encubrir formas de individualización de los derechos, en detrimento del valor de-

⁴ Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, Preses Universitaires de France, Paris, 1957, p. 4.

⁵ *Ibidem*, p. 5

⁶ *Ibidem*, p. 4

⁷ Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, FCE, México, 1999.

⁸ Luigi Ferrajoli, *op. cit.*

mocrático y realmente ciudadano de la comunidad política,⁹ pero el concepto de ciudadano en aquella Declaración, de suyo, era ya un paso adelante en la conquista de una esfera pública autónoma. Inclusive el propio clásico del concepto de ciudadanía, Thomas Marshall admitió que, en sus orígenes, al menos en Inglaterra, los que él denominó como derechos civiles —incluida la libertad de prensa— pudieron avanzar sin grandes obstáculos, porque no representaban el mismo peligro que los derechos políticos, vale decir, democráticos.¹⁰

... este despertar de la opinión pública, y estas primeras percepciones de un sentimiento de pertenencia a una comunidad y a una herencia común, no tuvieron ningún efecto material en la estructura de clases y la desigualdad social por la simple y obvia razón de que, incluso a finales del siglo XIX, la masa de los trabajadores carecía de verdadero poder político... Los derechos civiles eran en su origen profundamente individuales, y ésta es la razón por la que armonizaron con la fase individualista del capitalismo.¹¹

Por otro lado, mucho tiempo antes, Alexis de Tocqueville, con la agudeza de su mirada, logró identificar el carácter democrático de la libertad de expresión (de imprenta) al escribir:

La soberanía del pueblo y la libertad de la prensa son, pues, dos cosas enteramente correlativas: la censura y el voto universal son, por el contrario, dos cosas que se contradicen y no pueden encontrarse largo tiempo en las instituciones políticas de un mismo pueblo.¹²

Lo interesante es que para este pensador la independencia de prensa era el elemento capital y constitutivo de la libertad misma, a diferencia del sistema centralizado de poder en Francia. Empero, por otro lado, Tocqueville observó un elemento más en el ejercicio de esa libertad, el extraordinario poder que se agitaba en su entorno y que estaba por emerger: el problema de la propiedad privada de los medios de opinión o comunicación. Tal como Ferrajoli apuntó en nuestros tiempos

⁹ Karl Marx, "Sobre la cuestión judía", 1843. Varias ediciones en línea, véase, por ejemplo, <http://www.hojaderuta.org/imagenes/lacuestionjudiamarx.pdf>

¹⁰ Para Marshall, "El elemento civil consiste en los derechos necesarios para la libertad individual —libertad de la persona, libertad de expresión, de pensamiento y de religión, el derecho a la propiedad, a cerrar contratos válidos, y el derecho a la justicia—. Este último es de una clase distinta a la de los otros porque es el derecho a defender y hacer valer todos los derechos de uno en términos de igualdad con otros y mediante los procedimientos legales. Esto nos demuestra que las instituciones asociadas más directamente con los derechos civiles son los tribunales. Con el elemento político me refiero al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. Las instituciones correspondientes son el parlamento y los concejos del gobierno local" (T. Marschall, *Ciudadanía y clases sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 22-23).

¹¹ T. H. Marshall, *Ibid.*, pp. 47-48).

¹² P. 199.

pos, al advertir el proceso de conversión de aquella esfera pública en privada: "... en materia de prensa y televisión, la privatización de la esfera pública se materializa en la apropiación de la libertad de información",¹³ por supuesto, como fenómeno mundial.

Ahora bien, de lo antes expuesto se puede admitir la idea de la dualidad que alberga el concepto de libertad de expresión: por un lado su carácter individual y, por el otro, su dimensión política o social, en razón de que el primero alude a la condición humana del desarrollo personal esencial al hombre, en tanto que, el segundo, parte de la premisa de que no hay democracia si se afecta el derecho ciudadano a estar informado, de manera que eso le permita votar en función de lo que más le conviene, por lo que la magnitud del daño en su negación es individual, en el primer caso, y social en el segundo.¹⁴

Sin embargo, si bien ya en las líneas de la Democracia en América se trasluce la cuestión del poder que se produce alrededor del control y manipulación de la libertad de prensa, será propiamente con el desarrollo de la tecnología: radio, tele e internet, que esos efectos tienden a magnificarse exponencialmente en países con escaso desarrollo democrático, como Sartori y, de manera notable, Ferrajoli, han subrayado. De modo que la libertad de opinión se desdobra en tres dimensiones, la última de las cuales —en ausencia de contrapesos o límites— terminaría negando las dos primeras.

En los primeros dos casos el rival natural de la libertad de expresión es el Estado moderno¹⁵ y, en el segundo caso, la monopolización o concentración de la comunicación por quienes buscan incidir en la opinión a través de apropiarse de los medios de información. Pero de eso hablaremos más adelante.

De lo que no hay duda es de que la teoría democrática acuñó la libertad de expresión como elemento consustancial de los sistemas políticos modernos, como veremos.

¹³ Luigi Ferrajoli, *op. cit.*

¹⁴ Para un estudio más detallado de la evolución histórica de esta dualidad se puede revisar el excelente ensayo de Francisco Javier Ansuátegui Roig, "Notas sobre la evolución de la teoría liberal de la libertad de expresión", *Anuario de Derechos Humanos*, en Universidad Complutense: Facultad de Derecho. nº 6, 1990, pp.9-22.

¹⁵ En ese tenor, a finales del siglo XVIII, Kant escribió: puesto que todo hombre tiene, sin embargo, sus derechos inalienables, a los que ni puede renunciar aunque quiera y sobre los cuales él mismo está facultado para juzgar, y puesto que, por otro lado, la injusticia que en su opinión sufre proviene, según esa hipótesis, del error o del desconocimiento de ciertas consecuencias de las leyes por parte del poder supremo, resulta que se ha de otorgar al ciudadano —y además con permiso del propio ciudadano— la facultad de dar a conocer públicamente su opinión acerca de lo que en las disposiciones de ese soberano le parece haber de injusto para con la comunidad. Pues admitir que el soberano ni siquiera puede equivocarse o ignorar alguna cosa sería imaginarlo como un ser sobrehumano dotado de inspiración celestial. Por consiguiente, la libertad de pluma es el único paladín de los derechos del pueblo (siempre que se mantenga dentro de los límites del respeto y el amor a la constitución en que se vive, gracias al modo de pensar liberal de los súbditos, también inculcado por esa constitución, para lo cual las plumas se limitan además mutuamente por sí mismas con objeto de no perder su libertad" (I. Kant, "En torno al tópico: «Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica»", en *Teoría y práctica*, Editorial Técnos, Madrid, 1986, pp. 46-47).

Libertad de expresión en la teoría democrática

En su célebre libro *Historia y crítica de la opinión pública*, Habermas ha asentado, justamente, que: "El Estado moderno presupone la soberanía popular como principio de la propia verdad, ésta, a su vez, debe ser la opinión pública. Sin esta responsabilidad, sin la asunción de la opinión pública como origen de cada autoridad, por las decisiones que vinculan al entero cuerpo social, falta a la democracia moderna la sustancia de su verdad".¹⁶

Ya en esta cita se observa el carácter de derecho fundamental que más tarde se acuñaría por el derecho internacional al considerar ese ejercicio como derecho humano. Pero, al mismo tiempo, deja claro el hecho de que la teoría liberal ha fusionado en la teoría democrática aquellos derechos que en su origen fueron individuales.

En esa lógica, no hay más que echar un rápido vistazo en algunos de los teóricos de la democracia más destacados del siglo XX para corroborar la manera en que hicieron de este principio un bastión del sistema democrático. Por ejemplo, Kelsen, el más grande de todos, escribió: "Un principio vital de la democracia es, pues, no la existencia de un liberalismo económico... pero sí la garantía de las libertades: libertad de pensamiento y de prensa, libertad de cultos y de conciencia... y, sobre todo, libertad de la ciencia...".¹⁷

Lo que la mayoría de esos teóricos desarrollarán posteriormente será una visión procedimental de la misma, en la que la libertad de expresión conforma el abanico de derechos democráticos esenciales para garantizar la libertad del sufragio. Así, de Schumpeter,¹⁸ la poliarquía de Dahl,¹⁹ los universales procedimentales de

¹⁶ J. Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1990, p. 274 (traducción propia).

¹⁷ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México, 1992, p. 142.¹¹ T. H. Marshall, *Ibid.*, pp. 47-48).

¹⁸ Véase, Joseph Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Tomo II, Ediciones Folio, Barcelona, 1996, pp. 337, 346 y 375. Sobre el tema de la libertad de expresión en Schumpeter véase Danilo Zolo, *Il principato democrático. Per una teoria della democrazia*, Feltrinelli, Milano, 1996, p. 113.

¹⁹ Al respecto escribe Dahl, "La libertad de expresión se requiere, en primer lugar, para que los ciudadanos puedan participar efectivamente en la vida política. ¿Cómo pueden los ciudadanos hacer que sus distintas perspectivas sean conocidas y persuadir a sus conciudadanos y a sus representantes de que las adopten si no pueden expresarse libremente sobre todas las cuestiones que afectan a la dirección del gobierno? Y si han de tomar en consideración los puntos de vista de los otros, deben estar en condiciones de escuchar lo que otros tengan que decir. La libertad de expresión no sólo significa que alguien tenga el derecho a ser oído. Presupone también que alguien tiene el derecho a escuchar lo que otros tengan que decir" (R. A. Dahl, *La democracia, una guía para ciudadanos*, Taurus, España, 1999, pp. 32 y 99).

Bobbio²⁰ o la democracia mínima de Linz,²¹ por ejemplo, la libertad de expresión deviene un medio insoslayable para la vida democrática y sus instituciones. Y así lo refiere Dahl:

Para acceder a la competencia cívica, los ciudadanos precisan de oportunidades para expresar sus propios puntos de vista; para aprender unos de otros; para entablar discusiones y deliberaciones; para leer, escuchar e inquirir a los expertos, a los candidatos políticos (...); sin la libertad de expresión los ciudadanos en seguida acabarían perdiendo su capacidad de influir en la agenda de las decisiones políticas. Los ciudadanos silenciosos pueden ser súbditos perfectos de un gobernante autoritario; serían un desastre para la democracia.²²

Desde hace mucho tiempo, pues no hay duda de que no existe democracia sin este derecho. De su desarrollo constitucional y de la importancia para el establecimiento de la democracia en México hablaremos enseguida.

Libertad de expresión en nuestra legislación y en los tratados internacionales

En el constitucionalismo mexicano, la libertad de expresión se instituyó por primera en el artículo 50 de la Constitución de 1824, al dar al Congreso la facultad de “Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la federación”.²³

Fue, sin embargo, el periodo reformista en el que esta libertad alcanzó su plenitud. La Constitución de 1857, en su artículo 7 de la Sección I De los derechos del hombre (ausentes en la Constitución de 1824), instituyó:

²⁰ Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Giulio Einaudi, Torino, 1999, p. 381. Sobre ello, escribe el autor, el primer principio consiste en que “...todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de condición económica, de sexo, deben gozar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe gozar del derecho de expresar la propia opinión o de elegir quién la exprese por él” (traducción propia).

²¹ Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, p. 17.

²² *Ibid.*, p. 112. Por su puesto el autor agrega la necesidad de fuentes alternativas de información como parte de esa libertad de expresión. Véase también, del mismo autor, *La poliarquía. Participación y oposición*, Técno, México, pp. 14-15.

²³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 174. Esa libertad se reafirmaba en los artículos 161 y 172. De hecho, ya en los artículos 131 y 371 de la Constitución de 1812, e incluso en el Reglamento de libertad de imprenta del 12 de noviembre de 1820, se sentaron las bases para el ejercicio de la libertad de imprenta. Al respecto, véase el excelente ensayo de Reynaldo Sordo Cedeño, “La libertad de prensa en la construcción del Estado liberal laico 1810-1857”, en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/11.pdf> (última consulta 6 de octubre de 2016).

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique al hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Más aún, por primera vez, el artículo 6 estableció que “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoqué á algun crimen o delito (sic), o perturbe el orden público”.²⁴

El texto de 1917 no cambió en nada el sentido de su predecesor y prácticamente hasta 2007 se mantuvo sin alteración. El tema de la libertad de expresión fue una asignatura pendiente a lo largo del régimen posrevolucionario y, curiosamente, lo sería, incluso, en las décadas de los 80, 90 y aún en la década de la alternancia, es decir, durante el periodo —llamado por algunos analistas— de transición democrática (1980 a 2000).

¿Qué razones explican el estancamiento de la legislación en la materia? Desde luego, una razón podría ser la reticencia del viejo sistema político por liberar el sistema de comunicaciones que también involucraba, directa o indirectamente a los concesionarios de los medios; pero otra razón estriba en que las fuerzas políticas de oposición, lo mismo que el PRI, centraron sus baterías en el ámbito operativo del sistema representativo, esto es, en garantizar la libertad de opinión en el marco de los procesos electorales, rubro en el que sí se gestaron diferentes cambios desde la reforma política de 1977 hasta la reforma del 4 de noviembre de 2015, con la Ley reglamentaria del 6 constitucional.

El prolongado rezago no deja de ser paradójico en nuestra legislación, si consideramos el desarrollo del derecho internacional en la materia. Por ejemplo, el ya aludido artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

En el mismo sentido, la Declaración de principios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoce el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el marco legal de los Estados Miembros de la

²⁴ Felipe Tena Ramírez, *ibid.*, p. 607.

Organización de Estados Americanos (OEA), en el entendido de que dicho artículo establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.²⁵

Pero el principio 9 condensa varios de los postulados fundamentales del derecho internacional en materia de derechos humanos:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, violan (sic) los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.²⁶

Y el 12 va mucho más allá al poner el foco de la atención en la necesidad de que los Estados regulen el actuar de los actores responsables de comunicar las ideas y las expresiones diversas:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos...²⁷

En ese tenor, las polémicas elecciones de 2006 y el formato de la comunicación política obligaron a los partidos a redefinir los criterios para limitar los excesos, tanto de actores privados como públicos, en el ejercicio de la libertad de expresión, sin desmedro de la competencia y del respeto de los derechos de los adversarios.²⁸

²⁵ Véase completa la Declaración de Principios en <http://www.cidh.org/basicos/basicos13.htm> (última consulta 6 de octubre de 2016).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.* En la misma tónica, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, el artículo 10 precisa que:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir y de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencias de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía, o de televisión a un régimen de autorización previa" (en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=440&IID=2>). Última consulta, 6 de octubre de 2016. Para un análisis más pormenorizado de la evolución de la legislación en esta materia véase Brisa Solís, "Libertad de expresión y el monopolio de los medios de comunicación: el caso mexicano", *El Cotidiano*, núm. 158, noviembre-diciembre, 2009, pp. 15-24 (<http://www.redalyc.org/pdf/325/32512741004.pdf>) última consulta 6 de octubre de 2016.

²⁸ Ferrajoli, *op. cit.*

Por ese motivo, el especialista en derechos humanos, el constitucionalista Miguel Carbonell, no duda en subrayar la obligación del Estado para garantizar el “pluralismo mediático”, pues:

Los medios de comunicación no tienen un papel pasivo en cuanto a la libertad de expresión; no se limitan a ser víctimas de los atentados contra ella (aunque por desgracia lo han sido con frecuencia en nuestra historia reciente). Por el contrario, tienen una gran responsabilidad al ser los vehículos naturales para que las libertades comunicativas (...) puedan servir al desarrollo de los procesos democráticos formando una ciudadanía bien informada ...²⁹

Otro tema que caracterizó el debate en torno a la libertad de expresión durante la década de la alternancia, y que al parecer no hemos superado, es el de los asesinatos de periodistas, como resultado de la llamada guerra contra el narcotráfico, especialmente al nivel de los estados y municipios. La violencia contra el periodismo crítico alcanzó tal intensidad que, en no pocos casos, diferentes instalaciones fueron violentadas, periodistas y familiares amenazados o asesinados.³⁰

Año con año, los diferentes reportes nacionales e internacionales y, sobre todo, el informe *Situación de los Derechos Humanos en México*, en su apartado “la Situación de Defensoras y Defensores de derechos Humanos y de Periodistas y Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), deja ver un problema al que se le suma la impunidad, la falta de aplicación de protocolos y normas.

Mención aparte merece el tema de los indígenas, defensores de derechos humanos, activistas o líderes de comunidades que han sido asesinados, torturados o desaparecidos.³¹ Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez reporta que:

Algunos ciudadanos que se han organizado para defender sus comunidades y el medioambiente frente al impacto negativo de proyectos a gran escala han sido amenazados, hostigados, atacados, torturados y asesinados. Estos incidentes de violencia vulneran los derechos a la vida, a la libertad de expresión y asociación, a la integridad física y a no sufrir torturas.³²

²⁹ Miguel Carbonell, “La libertad de expresión en la Constitución mexicana”, en *Anuario de derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2004*, Tomo II, Konrad-Adenauer-Stiftung, Uruguay, 2004, p. 476.

³⁰ Véase, por ejemplo, “Atacan por segunda vez instalaciones del periódico El Norte”, *La Razón*, 30 de julio de 2012 (<http://www.razon.com.mx/spip.php?article132350>); “Atacan instalaciones del diario El Siglo de Torreón”, *La Razón*, 15 de noviembre de 2011 (<http://www.razon.com.mx/spip.php?article98838>). Taurus, España, 1999, pp. 32 y 99).

³¹ Situación de los derechos humanos en México, CIDH/OEA, 2015, p. 44.

³² Véase, “Han destruido la vida en este lugar: Megaproyectos, violaciones a derechos humanos y daños ambientales en México, 2012”, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, p. 27. En <http://docplayer.es/913113-Han-destruido-la-vida-en-este-lugar.html> (última consulta 10 de octubre de 2016).

En igual sentido, el International Press Institute (IPI), informó que de 2006 a 2012 fueron asesinados 26 periodistas, siendo, inclusive, nombrado el país más peligroso en el mundo para hacer periodismo en el año 2011. Y es que en este año 102 periodistas perdieron la vida en todo el orbe, mientras que en México, entre enero de 2000 y septiembre de 2011, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 74 periodistas fueron asesinados, lo que significaría que en México asesinaron a más de la mitad del total mundial.³³ De acuerdo con este informe 2013 del IPI, los gobiernos locales son el principal obstáculo para la libertad de prensa en México.

Por su parte, la organización defensora de la libertad de expresión Artículo 19, en su Informe Semestral de 2015 sobre violencia contra la prensa, documentó 227 agresiones, 99 por debajo de las 326 registradas en todo el 2014,³⁴ pero aún se trata de muchas muertes violentas. Además, dicho informe proporcionó un dato aún más preocupante, la Ciudad de México es la entidad federativa con mayor número de privaciones de la libertad registradas en 2015 con cinco detenciones arbitrarias a manos de policías del Gobierno de la Ciudad de México. Esto y el hecho de que ya son varios años en que este gobierno viene ignorando las recomendaciones de la CNDH respecto al imperativo de que las autoridades respeten la libertad de expresión y manifestación.³⁵

Así pues, las entidades que más agresiones registraron en 2015 a nivel nacional fueron Veracruz y la Ciudad de México, con 67 cada una; Guerrero con 56, Puebla con 38 y Oaxaca con 36.

Como dato relevante, esa organización también informó que la agresión a periodistas se incrementa en periodos electorales.

³³ "Atentados a la libertad de expresión en México", *El Universal*, 01-06-2016. <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacional-ciudadano/2016/06/1/atentados-la-libertad-de-expresion-en-mexico> (última consulta 7 de octubre de 2016).

³⁴ "México país más peligroso para ejercer el periodismo: Artículo 19", en página virtual, <http://www.somoselmedio.org/article/mexico-uno-de-los-pa%C3%ADses-mas-peligrosos-para-ejercer-el-periodismo-articulo-19> (última consulta 7 de octubre de 2016).

³⁵ Véase también, "México, peligroso para ejercer periodismo: Freedom House", *El Financiero*, 7-05-2015, en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-peligroso-para-ejercer-periodismo-freedom-house.html> (última consulta 7 de octubre de 2016). De acuerdo con: Freedom House, en su informe 'Libertad de Prensa 2015', "México es uno de los 65 catalogados como 'no libres' para ejercer la labor periodística debido a la 'violencia endémica' que se registra".

La actualidad de la libertad de expresión: avances y retos.

Para recoger los bienes inestimables que asegura la libertad de prensa,
es preciso saber someterse a los males inevitables que provoca.
Querer obtener unos, escapándose de los otros es entregarse a una de esas ilusiones
que acarician de ordinario las naciones enfermas,
cuando fatigadas de la lucha y agotadas por el esfuerzo, buscan los medios
de hacer coexistir a la vez, en el mismo suelo, opiniones
enemigas y principios contrarios.
(Alexis de Tocqueville, 1832).

Indudablemente, México avanzó con la reforma en derechos humanos de 2011, cuando el derecho constitucional de las personas a la libertad de opinión es reconocido como un derecho humano (conocido como derecho pro persona), luego de la modificación del artículo primero al establecer: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones (...) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.³⁶

Pero este avance no ha sido suficiente, razón por la cual, el 11 de junio de 2013 se reformaron los artículos 6 y 7 constitucionales,³⁷ con lo que, desde luego, en lo que toca al tema de la libertad de expresión, se buscó garantizar ampliamente este derecho y delimitar mejor los márgenes de acción de autoridades y medios frente al ejercicio de esta libertad, por parte de los ciudadanos y personas en general. Ello, precisamente, como resultado de las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales y en el sentido de los avances en el derecho internacional que, desde aquella reforma de 2011, coloca a los tratados incluso por encima de nuestro orden constitucional y legal en materia de derechos humanos.³⁸

Del mismo modo, luego de ocho años de espera, el 4 de noviembre 2015 se promulgó la Ley Reglamentaria del artículo sexto de la Constitución Política en materia de derecho de réplica con el objetivo de consolidar la reforma constitucional que había quedado en vilo, sin la creación de su ley reglamentaria.³⁹

³⁶ En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

³⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013 (última consulta 7 de octubre de 2016).

³⁸ Cfr. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=255&IID=2>

³⁹ Ley Reglamentaria del Artículo 6o, Párrafo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica. En http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5414283&fecha=04/11/2015 (última consulta 7 de octubre de 2016).

Así, los cambios recientes en materia de libertad de expresión han buscado dar certeza y garantías al ejercicio periodístico, pero también al respeto de la libertad de expresión, tanto en contextos electorales como no electorales.

No obstante, en el apartado: “Situación de defensoras y defensores de derechos humanos y de periodistas y libertad de expresión”, del informe Situación de los Derechos Humanos en México, se recuerda que en 2010, los relatores de libertad de expresión de la OEA y la ONU “reconocieron la importancia de la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República,⁴⁰ pero apuntaron “la necesidad de voluntad política para fortalecerla institucionalmente y dotar de mayor autonomía a las PGR locales, así como intensificar la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos.”⁴¹

Debido a la ambigua y limitada competencia de la FEADLE hacia 2010, también se recomendó efectuar las reformas necesarias para “permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión”.

Para cumplir con las recomendaciones internacionales, en mayo de 2013⁴² el Congreso Nacional aprobó una reforma legal en la cual realizaron cambios en la legislación federal para reglamentar la facultad de atracción del Ministerio Público

⁴⁰ La FEADLE sustituyó, desde el 5 de julio de 2010, a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP), creada por Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La FEADLE es una fiscalía dependiente de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. ACUERDO del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010. Para un balance crítico de esta institución, véase, por ejemplo,

⁴¹ Situación de los derechos humanos en México, CIDH/OEA, 2015, p. 639. En <https://issuu.com/alexvogager/docs/mexico2016-es> (última consulta 10 de octubre de 2016).

⁴² Para sintetizar el contenido del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal (el 3 de mayo de 2013), hemos tomado el resumen del informe de Situación de los derechos humanos en México: “... la reforma prevé que la facultad de atracción de las autoridades federales será ejercida en los casos en que se presuma el dolo del autor y concurren al menos una de las siguientes circunstancias: (i) cuando existan indicios de la participación de un servidor público estatal o municipal en el delito; (ii) cuando la víctima hubiere señalado en la denuncia como presunto responsable a algún servidor público estatal o municipal; (iii) cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley; (iv) cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real; (v) cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa; (vi) cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (vii) cuando en la entidad federativa en la que se realizó el delito o se manifestaron sus resultados existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (viii) cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o (ix) cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de estos delitos” (Situación de los derechos humanos en México, cit., p. 189).

Federal y establecer la competencia de la justicia federal con el objeto de procesar y juzgar los crímenes cometidos contra periodistas, personas o instalaciones, que “afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”.⁴³ La idea era ampliar las facultades y competencias de la FEADLE para ser más efectiva.

Y es que la Comisión recuerda que “la falta de cooperación y coordinación entre órganos locales y nacionales de persecución penal podía constituir un obstáculo adicional en la obtención de justicia en estos casos”.⁴⁴ De allí que la reforma buscará acelerar los procesos y vincular mejor a las distintas instancias.

Por otra parte, Luis Knapp, defensor legal de Artículo 19, advierte que con datos de la propia FEADLE, de julio de 2010 a agosto de 2016 se han integrado 798 averiguaciones previas, mismas que han decantado en 101 consignaciones ante juez (12.65 %) y tan solo dos sentencias condenatorias (0.25 %). Lo que significa que Estado mexicano ha enfrentado obstáculos para abatir la impunidad, “... existiendo 98 % de casos sin sentencia; pero la impunidad de delitos cometidos contra periodistas es todavía peor: 99.75 %.”⁴⁵

Finalmente, es evidente que faltan cosas por hacerse en materia legislativa, en el tema de la libertad de expresión, pero no hay duda de que jamás se emprendió un esfuerzo tan importante, probablemente desde 1957, como el que han significado las reformas en derechos humanos, a partir de 2011. Estos parecen ser algunos de los principales riesgos para ejercer la libertad de expresión en nuestros días: las amenazas del crimen organizado; la falta de control y protocolos de actuación del Ejército y cuerpos policiales; falta de coordinación de autoridades federales y locales; y falta de precisión en la Ley del derecho de réplica.

⁴³ Situación de los derechos humanos en México, CIDH/OEA, 2015, pp. 188-189. En <https://issuu.com/alexvogager/docs/mexico2016-es> (última consulta 10 de octubre de 2016). defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de estos delitos” (Situación de los derechos humanos en México, cit., p. 189).

⁴⁴ *Ibid.*, p. 191.

⁴⁵ Luis Knapp, “La FEADLE y su deuda con la libertad de expresión”, *Animal Político*, 7 de octubre de 2016. El mismo periodista agrega: “La impunidad también mata y es un incentivo perverso para que continúen las agresiones contra periodistas, que laceran a nuestra desvalida democracia”. En <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2016/10/07/la-feadle-deuda-la-libertad-expresion/> (última consulta 10 de octubre de 2016).



Introducción

A REFORMA LABORAL DE MÉXICO APROBADA EN el H. Congreso de la Unión en noviembre de 2012, estableció medidas para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo como los contratos a prueba, de capacitación inicial y temporales para labores fijas y periódicas, los salarios por hora, modalidades de teletrabajo y de multihabilidad, entre otras. La intención fue modificar el marco legal para facilitar el crecimiento del empleo¹ y la productividad laboral y la reducción de la informalidad.

Aunque la reforma contiene medidas que persiguen otros objetivos, como la certeza jurídica laboral² o la transparencia sindical, las disposiciones normativas para flexibilizar las relaciones de trabajo fueron diseñadas en un contexto internacional en el que la *flexi-seguridad* ha venido tomando fuerza como una forma de ajustar el mercado laboral sin afectar la protección y calidad del empleo.

Lecciones para México de la experiencia internacional sobre **reformas laborales***

Jesúsvaldo Martínez Soria**

Gabriela Cabestany Ruiz***

Si bien la reforma social y hacendaria de 2013 propuso la creación del seguro de desempleo y la pensión universal como instrumentos que fortalecerían la protección social (medidas que aún no han sido aprobadas), la importancia de mejorar el sistema de seguridad social sigue siendo vigente en tanto no se resuelvan las deficiencias del mercado laboral asociadas a la informalidad y la precariedad del empleo.

* Los autores agradecen la asistencia de investigación de Adriana Vargas Flores y Francisco Rodríguez Padrón. El análisis y las opiniones expresadas son una responsabilidad exclusiva de los autores.

** Investigador "C" Adscrito a la Dirección General de Investigación Estratégica.

*** Investigadora "B" Adscrita a la Dirección General de Investigación Estratégica.

¹ Es importante tener en cuenta que el marco regulatorio del mercado de trabajo puede facilitar la promoción del empleo, pero los determinantes de su creación están asociados fundamentalmente a las condiciones económicas del país. En general, los bajos niveles de crecimiento económico en México se han asociado con un déficit creciente en la generación de empleo formal, entre los numerosos factores que explican este comportamiento se encuentra la pérdida de importancia de la inversión pública como motor de crecimiento en las últimas décadas. La participación de la formación bruta de capital fijo (FBCF) ha sido decreciente desde 1993 y pasó de tener tasas por arriba del 7% a tasas inferiores al 4%. Una explicación más profunda sobre este aspecto puede consultarse en el reporte estratégico "Debilidades y perspectivas de la economía mexicana, 2015-2017" elaborado por el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad del Instituto Belisario Domínguez, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte35.pdf>

² Respecto a la procuración de justicia laboral, el 13 de octubre pasado se aprobó en el Senado la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral. Mediante esta iniciativa se propone transferir la impartición de justicia del trabajo —individual y colectivo— al ámbito del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, que hasta hoy se deposita en las juntas Federal y locales de Conciliación y Arbitraje, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados para su discusión. La potencial aprobación e implementación de esta medida ameritará un análisis profundo sobre sus implicaciones en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Por ello, el objetivo de este artículo es analizar las experiencias internacionales en materia de reforma laboral para destacar las lecciones que pueden mejorar la política laboral en México y establecer los ajustes necesarios a las decisiones legislativas tomadas en 2012.

Reformas laborales en el ámbito internacional

Las transformaciones de la economía mundial ocurridas desde los años 80, que condujeron al fortalecimiento de la globalización y a la implementación de políticas basadas en el *Consenso de Washington*, han modificado el funcionamiento y la regulación de los mercados de trabajo en la mayoría de los países. Desde entonces, la política económica (que continúa dominando) ha tenido como objetivos prioritarios la estabilidad macroeconómica y la competitividad productiva, lo que implicó la adopción de políticas de desregulación y liberalización de los mercados y que la promoción del pleno empleo y la distribución del ingreso se hayan vuelto propósitos secundarios (Ibarra, 2012; Martínez, Rosales y Cabestany, 2015).

A pesar de la aplicación de las estrategias liberales, los mercados de trabajo no han logrado subsanar todos sus desequilibrios y persisten desafíos de política pública importantes. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015), es necesario generar 40 millones de empleos cada año a nivel mundial para absorber a quienes ingresan por primera vez al mercado laboral, condición que representa un gran reto para las economías nacionales. La dificultad de generar empleo suficiente a escala global se ha relacionado con la disminución en la demanda agregada y con la desaceleración en el crecimiento de la productividad. Además, las economías continúan enfrentando las consecuencias de la crisis económica mundial de 2008-2009, pues los niveles de desempleo son todavía mayores a los registrados antes de la crisis (OCDE, 2012; OIT, 2015).

Junto a la creación de empleo, en los mercados laborales se presentan otros retos adicionales como la inclusión y protección de grupos vulnerables, la recuperación de los salarios medios (particularmente en las economías de bajos ingresos), las condiciones de precariedad del trabajo, el fortalecimiento y el financiamiento de los sistemas de protección y seguridad social, por mencionar algunos de los más relevantes. En regiones como América Latina, se suma el inconveniente de contar con la elevada y persistente informalidad laboral y con altos niveles de crecimiento del trabajo por cuenta propia.

No obstante estas anomalías, la rigidez del mercado de trabajo ha estado en el centro de la discusión sobre las medidas para mejorar su funcionamiento, por lo que el diseño e instrumentación de las políticas laborales en el mundo se han orientado fundamentalmente hacia la flexibilización, aunque desde hace algunos años han cobrado importancia las medidas que combinan la flexibilidad con la seguridad en el trabajo (*flexi-seguridad*).

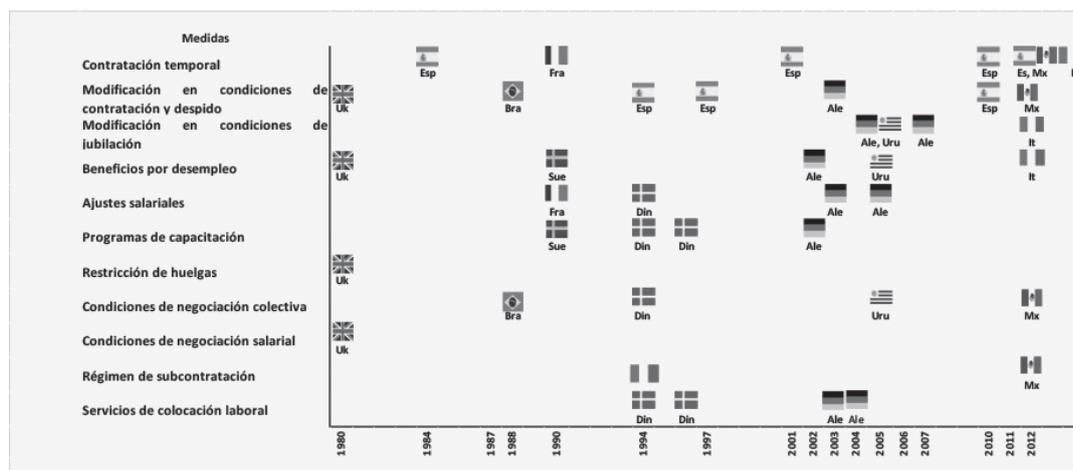
¿Qué es la flexibilidad laboral?

En la literatura económica (Recio, 1997; McConnell, Brue y MacPherson, 2003; Cruces y Ham, 2010) se señala que la acepción más general de flexibilidad consiste en que las prácticas laborales deben adaptarse a las necesidades de la vida social y económica. Algunas de las medidas que históricamente han permitido tal adaptación son: los contratos temporales de diversos tipos, la reducción de los costos de ajuste de las empresas (por ejemplo mediante los montos de indemnización), la movilidad geográfica (traslados de los centros de trabajo), la movilidad ocupacional (cambio de puestos de trabajo de las personas en el mismo centro laboral), la adaptación de la jornada laboral, la flexibilidad salarial, entre otras.

A partir de la década de los 80, algunos países iniciaron la implementación de diversos tipos de política para promover la flexibilización de los mercados laborales. El Reino Unido es el país que introdujo medidas de manera más temprana, seguido por España, Francia, Suecia y Dinamarca entre las naciones europeas. En la década del 2000, Alemania estableció un proceso de reformas por etapas, que representa una estrategia distinta a las decisiones legislativas tomadas por la mayoría de los países de Europa. En la región latinoamericana destaca el caso de Brasil, que desarrolló reformas a la legislación laboral desde la década de 1980 y el de Uruguay, que hizo modificaciones durante la década pasada (ver figura 1).

En este contexto internacional, México se convierte en un caso atípico por no haber implementado reformas laborales que acompañaran a la política económica nacional que privilegiaba la desregulación de los mercados. Ni las anomalías observadas en el mercado de trabajo, ni los efectos de las distintas crisis sufridas hasta 2009, motivaron la introducción de medidas de flexibilización laboral sino hasta 2012, año en que ya se contaba con la experiencia de reformas internacionales que promovían la *flexi-seguridad*, en lugar de sólo la flexibilidad, como una forma que propiciaba ajustes en la relaciones laborales sin afectar la calidad del empleo.

Figura 1. Procesos de reformas laborales en países seleccionados



Fuente: elaboración propia con base en Coe y Snower (1997), Ruiz (2005), Wilthagen (2003), Fana et al., (2015) y OCDE (2015).

Nota: no se incluyen todos los países que han contado con reformas laborales, se considera únicamente una selección entre los casos más relevantes.

Aunque la mayor parte de las reformas laborales se concentraron en modificar los tipos de contratación y las condiciones de despido, las medidas adoptadas han variado desde el ajuste en los salarios y en los beneficios por desempleo y jubilación, hasta la capacitación, los servicios de colocación y la negociación colectiva.

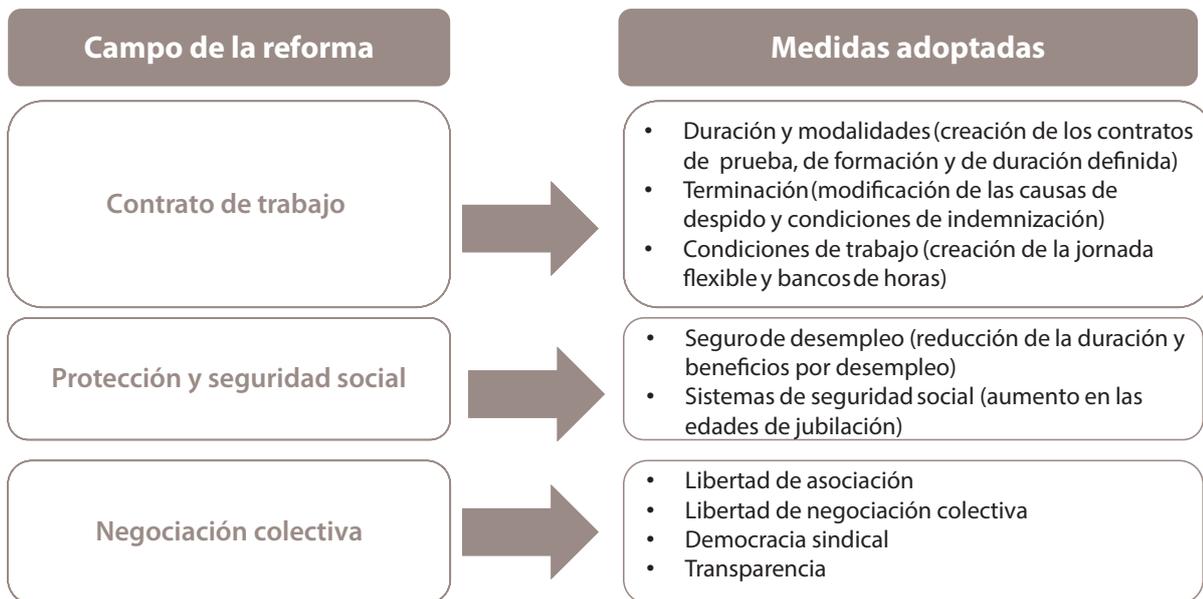
Medidas como la contratación temporal y la modificación de otras condiciones de contratación y despido, han sido adoptadas por países como Francia, Brasil, Italia y España en distintos años, mientras que la modificación de las condiciones de jubilación ha sido central en Alemania, Italia y Uruguay. La discusión y reforma de las condiciones para obtener beneficios por desempleo se ha llevado a cabo en Reino Unido, Suecia, Alemania, Italia y Uruguay. Los ajustes salariales han estado presentes en las reformas de Francia, Dinamarca y Alemania y las disposiciones relacionadas con los programas de capacitación y los servicios de colocación laboral han tenido una importancia central en los procesos de reforma de Dinamarca, Alemania y Suecia. El cambio en las condiciones de negociación colectiva ha tenido relevancia en los casos latinoamericanos considerados (Brasil, Uruguay y México) junto con el caso danés. El caso mexicano destaca por ser el primero en regular las relaciones de subcontratación que representan una fuente de informalidad laboral. En especial, el caso de Alemania se ha reconocido por haber implementado políticas articuladas entre sí, cuyas reformas se aplicaron como una serie de medidas graduales, integradas y con ajustes en distintos años (Samaniego, 2015).

Motivaciones para emprender las reformas laborales

La principal motivación para diseñar e instrumentar la mayor parte de las reformas laborales en el mundo ha sido la rigidez del mercado, que impide la generación de empleo según la perspectiva dominante desde hace más de tres décadas (Bensusán, 2003; Recio, 1997; Ruesga, Lasierra y Murayama, 2002; Ruiz, 2005). Algunas de las rigideces laborales consideradas tienen que ver con la legislación y las instituciones, por ejemplo mediante las condiciones para la contratación y el despido, la fijación de los salarios mínimos o los términos de la negociación colectiva. Otras rigideces están más bien asociadas al propio funcionamiento de los mercados, por ejemplo la imposibilidad de reducir los salarios reales o los costos laborales, por mencionar algunas de las más relevantes.

Algunos expertos (Samaniego, 2015) han señalado que ante las rigideces de los mercados de trabajo, hay tres campos a los que se han orientado las reformas laborales internacionales: la modificación de los tipos de contrato de trabajo hacia la flexibilización, la reducción de las medidas de protección y seguridad social y las cuestiones relativas a la negociación colectiva. Con la finalidad de incidir en cada una de estas esferas, se han adoptado distintas medidas de política (ver figura 2).

Figura 2. Medidas recientes de política laboral en el ámbito internacional



Fuente: adaptación de Samaniego (2015).

Las medidas de política laboral adoptadas en el mundo permiten notar algunas tendencias regionales señaladas por Ruiz (2005):

- En el contexto europeo las regulaciones hacia la flexibilización se han dado con el propósito de no afectar los derechos sociales resguardados por los sistemas de bienestar social. Bajo esta idea surgió el concepto de la *flexi-seguridad* que propone la flexibilización de los mercados, pero acompañada de medidas de protección social como los seguros de desempleo y los pisos mínimos de ingreso. Este tipo de legislación puede observarse en reformas realizadas en países como Bélgica, Alemania, Dinamarca y Países Bajos.
- En el caso latinoamericano, la flexibilidad laboral se ha dado en un contexto de liberalismo económico con débiles sistemas de seguridad social, altos niveles de informalidad y donde se ha debilitado el papel de los sindicatos como interlocutores de los trabajadores. En la región se ha avanzado hacia la flexibilización con una perspectiva de competitividad vinculada a los costos. Las reformas en Chile, Brasil y Argentina son un ejemplo de lo anterior.

La discusión entre la relación flexibilidad-protección se encuentra en el centro del debate sobre la legislación laboral en un mundo en que, según los especialistas (OIT, 2015; Samaniego, 2015), las relaciones laborales son cada vez más complejas y surgen nuevas modalidades de trabajo subordinado, por ejemplo mediante la subcontratación o los contratos de tiempo parcial, sin que existan los mecanismos más adecuados para regularlas. Los cambios recientes en las formas de producción, por ejemplo aquellas que utilizan las tecnologías de la información, han dado pie a nuevas relaciones de trabajo gracias a las cuales han crecido modalidades distintas al empleo fijo de tiempo completo.

Respuestas ante la crisis de 2008-2009 y principales resultados de las reformas

En la literatura (Turrini et al., 2014) se ha enfatizado que la crisis de 2008 aumentó la promoción de reformas laborales en un gran número de países de Europa. Algunos de ellos modificaron de manera importante las políticas activas de empleo, la protección, los seguros de desempleo y las medidas fiscales relacionadas con el empleo, con una actividad legislativa mucho mayor en el periodo 2008-2013 en comparación con los años 2000-2007.

A pesar de estos esfuerzos, algunos países europeos no han logrado el objetivo de reducir el desempleo de manera sustancial y preocupa que el fenómeno sea más bien

un problema estructural que coyuntural (OCDE, 2012). Según Coe y Snower (1997) se observa que a lo largo del tiempo las políticas laborales implementadas han tenido efectos poco significativos sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo.

La relación entre las crisis económicas y las medidas de política laboral tiene distintas aristas. Por un lado las medidas adoptadas han respondido a la lógica de permitir a las economías hacer los ajustes pertinentes para adaptarse al impacto de la crisis con importantes costos sociales, por ejemplo mediante los recortes. Los costos sociales podrían reducirse mediante reformas centradas en la idea de la *flexi-seguridad*, que permiten los ajustes económicos necesarios en los mercados laborales en los momentos de crisis pero sin dejar desprotegidos a los trabajadores gracias a medidas como los seguros de desempleo.

Por otro lado, la política laboral podría funcionar como un elemento de política anticíclica si se utilizaran las barreras a la salida para la recuperación económica. En este sentido la experiencia internacional indica que la flexibilización como medida principal de política laboral no parece tener resultados de alto impacto, si bien puede contribuir relativamente con la generación de empleo, al parecer el tipo de puestos de trabajo creados son susceptibles a desaparecer ante una nueva crisis económica.

La experiencia internacional sugiere que las políticas articuladas, que cuentan con mecanismos de seguimiento y que presentan la posibilidad de hacer ajustes en el tiempo han tenido resultados relativamente mejores en el largo plazo. Al respecto, organismos como la OCDE (2012) han subrayado la relevancia que los paquetes de reformas laborales diseñados de manera adecuada pueden tener en la generación de empleo.

Experiencias y resultados de algunas reformas emprendidas

La idea de reformar la legislación laboral para atenuar el efecto de las regulaciones institucionales, y provocar así un mayor crecimiento del empleo formal, ha estado detrás de numerosos procesos de reforma tanto en países desarrollados (sobre todo en Europa) como en aquellos en vías de desarrollo (particularmente en América Latina). Los resultados alcanzados en los diferentes países y procesos son variados, por lo que el debate se ha centrado en las experiencias intermedias, que han encontrado balances equilibrados entre la flexibilidad laboral y la protección de los trabajadores (Bensusán, 2003).

En ese sentido, es relevante el caso de Dinamarca (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010; Jorgensen, 2009; Weller, 2009) porque destaca la relación positiva que se

logró entre la flexibilidad y la seguridad social asociada al Estado de bienestar. El modelo de *flexi-seguridad* del mercado danés se caracteriza por haber logrado combinar un alto nivel de movilidad de los trabajadores y una elevada facilidad para entrar y salir del mercado (que son medidas de flexibilidad), con instrumentos de protección social como el seguro de desempleo y otros subsidios de la seguridad social (posibles gracias a un sistema de protección moderno y eficiente), además de aplicar políticas activas de empleo y políticas de educación y aprendizaje permanente. Estos cuatro elementos se han definido como los componentes esenciales de la *flexi-seguridad* (Jorgensen, 2009).

Las medidas adoptadas en Dinamarca trajeron como resultado un crecimiento importante en los niveles de empleo, mejoras en la productividad y un aumento relevante de la participación de las mujeres en el mercado laboral. Estos avances se asocian con la gran movilidad que existe en el mercado danés, que es la mayor de Europa, y que ha sido posible gracias a las mejoras en las prestaciones de la seguridad social, como las facilidades en el cuidado de los niños, los planes de jubilación anticipada y un eficiente sistema de pensiones (Jorgensen, 2009). El buen resultado de las modificaciones laborales en dicha nación también se debe a que se dieron en un contexto macroeconómico favorable donde existía crecimiento económico y baja inflación y a que se logró un acuerdo social de largo plazo entre todas las partes interesadas en el mercado de trabajo, en particular en la estructura industrial y en la organización sindical de los obreros (Bensusán, 2003; Jorgensen, 2009).

Otro caso significativo entre las naciones europeas es el de Italia, que de modo análogo al caso mexicano realizó reformas a la legislación laboral de manera tardía, en el periodo 2011-2014 (Fana et al., 2015; OCDE, 2015). Este país realizó cambios en torno a los contratos temporales (de duración menor a tres años), al tiempo de cotización necesario para obtener una pensión, al monto de compensación en caso de despido injustificado y se introdujo el salario mínimo legal. Respecto a la seguridad social, se legisló la garantía de la protección por maternidad, los servicios de cuidado infantil y se creó la Agencia Nacional de Empleo, responsable de proveer beneficios por desempleo. Se hicieron también algunos esfuerzos en materia de educación y capacitación.

En América Latina, las reformas hacia la flexibilización comenzaron en la década de los 80 en países como Chile y Panamá. En otros países como Argentina, Brasil y Uruguay se impulsaron primero reformas para restablecer los derechos colectivos que habían sido suprimidos con las dictaduras militares en los años 80 y posteriormente se introdujeron las estrategias de flexibilidad.

Según algunos especialistas (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010), a diferencia de las reformas llevadas a cabo en Europa, las que se implementaron en los países la-

latinoamericanos se han caracterizado por ser insuficientes, pues subsisten las regulaciones laborales rígidas.³ Se reconoce que existen diferencias importantes en los contextos,⁴ procedimientos y resultados de las reformas implementadas en la región (por ejemplo en los casos de Brasil, Argentina y Chile). Sin embargo, en América Latina no se han logrado combinar las estrategias de competitividad y la protección social de los trabajadores, debido en parte a la ausencia de acuerdos para articular las políticas y legislaciones laborales con las instituciones de seguridad social.

Entre las reformas implementadas en Latinoamérica destaca el caso de Uruguay, donde la introducción de modificaciones laborales como la estipulación de las aportaciones patronales para la jubilación, los beneficios por desempleo y la reactivación de la negociación colectiva, se combinaron con otras medidas de carácter fiscal y con programas para la formalización e incorporación de los trabajadores al sistema de seguridad social. Como resultado de estas reformas se reconoce el aumento del empleo formal y la mejora de los salarios en términos reales, avances que estuvieron asociados además con el desempeño general de la economía (Notaro, 2009; OIT y FORLAC, 2014).

La mayoría de los procesos implementados en nuestra región, a diferencia de lo ocurrido en los casos exitosos de Europa, se caracterizan por no haber partido de diagnósticos integrales y de haber contado con diseños parciales que no han llevado a resolver los problemas del mercado de trabajo. Incluso, se señala la existencia de numerosos propósitos contradictorios y de avances y retrocesos sistemáticos en las reformas que han provocado consecuencias negativas, como el aumento de la rotación de trabajadores, la caída de la inversión en capacitación y la profundización de las condiciones de precariedad laboral y de exclusión social (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010).

Los casos de Alemania y España

De las experiencias de los países desarrollados, se pueden destacar los casos de Alemania y España, pues han emprendido reformas laborales estructurales con el objetivo de flexibilizar el mercado de trabajo ante el déficit de generación de empleo, teniendo resultados y procesos de diseño e instrumentación distintos. De ambos casos se extraen lecciones importantes para la política laboral mexicana.

³ Se señala por ejemplo que en todos los casos se mantiene la indemnización por despido, que es un elemento de rigidez y que no es eficiente como instrumento de protección social, a diferencia de los seguros de desempleo y el acceso a programas adecuados de capacitación en caso de despido.

⁴ La evidencia empírica sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en América Latina permite observar una gran heterogeneidad tanto entre países, como al interior de ellos, sobre todo en cuanto a la distinción urbano-rural (Cruces y Ham, 2010).

Alemania reformó su mercado de trabajo a través de una serie de cambios que se han denominado reformas *Hartz*. En el caso español se han emprendido reformas laborales de forma más recurrente, las cuales se han movido entre una mayor o menor flexibilización del mercado y atención de los trabajos temporales. Si bien los dos países han hecho cambios con el objetivo de atender las altas tasas de desempleo, es importante revisar las decisiones que se han tomado para alcanzar los propósitos planteados.

Las reformas *Hartz* se implementaron durante la primera década de este siglo y tuvieron como justificación atender el problema de la fragmentación del mercado de trabajo, los altos niveles de desempleo y la pérdida de competitividad de la economía alemana. Los problemas en el mercado laboral se atribuían al alto nivel de protección del empleo, los altos costos laborales y la estricta regulación del mercado, aunque se reconoce que estos factores habían ayudado a contener la desigualdad salarial en este país (Rinne y Zimmermann, 2011).

En el caso de España, es importante señalar que desde 1985 hasta 2012 se emprendieron diferentes reformas laborales. La mayoría de los cambios hechos han pretendido atender los problemas de un alto y constante nivel de desempleo, la baja competitividad de las empresas españolas, el elevado costo de la mano de obra y la alta proporción de contratos temporales.

Las reformas españolas de 1994, 1997, 2001, 2010 y 2012 han buscado disminuir las altas tasas de desempleo respecto a otras naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aunque también han tenido como objetivo el atender el problema de la alta prevalencia de contratos temporales. Hasta 2012 se hablaba de un mercado laboral dual, dado que los trabajadores con contratos permanentes gozaban de altas prestaciones y protección de su empleo, por otra, estaban los trabajadores temporales quienes tenían puestos de trabajos más vulnerables al ciclo económico y con menores prestaciones. Según el Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social español (2012), el porcentaje de contratos temporales en España ha tendido a ser uno de los más altos respecto a otros países europeos.

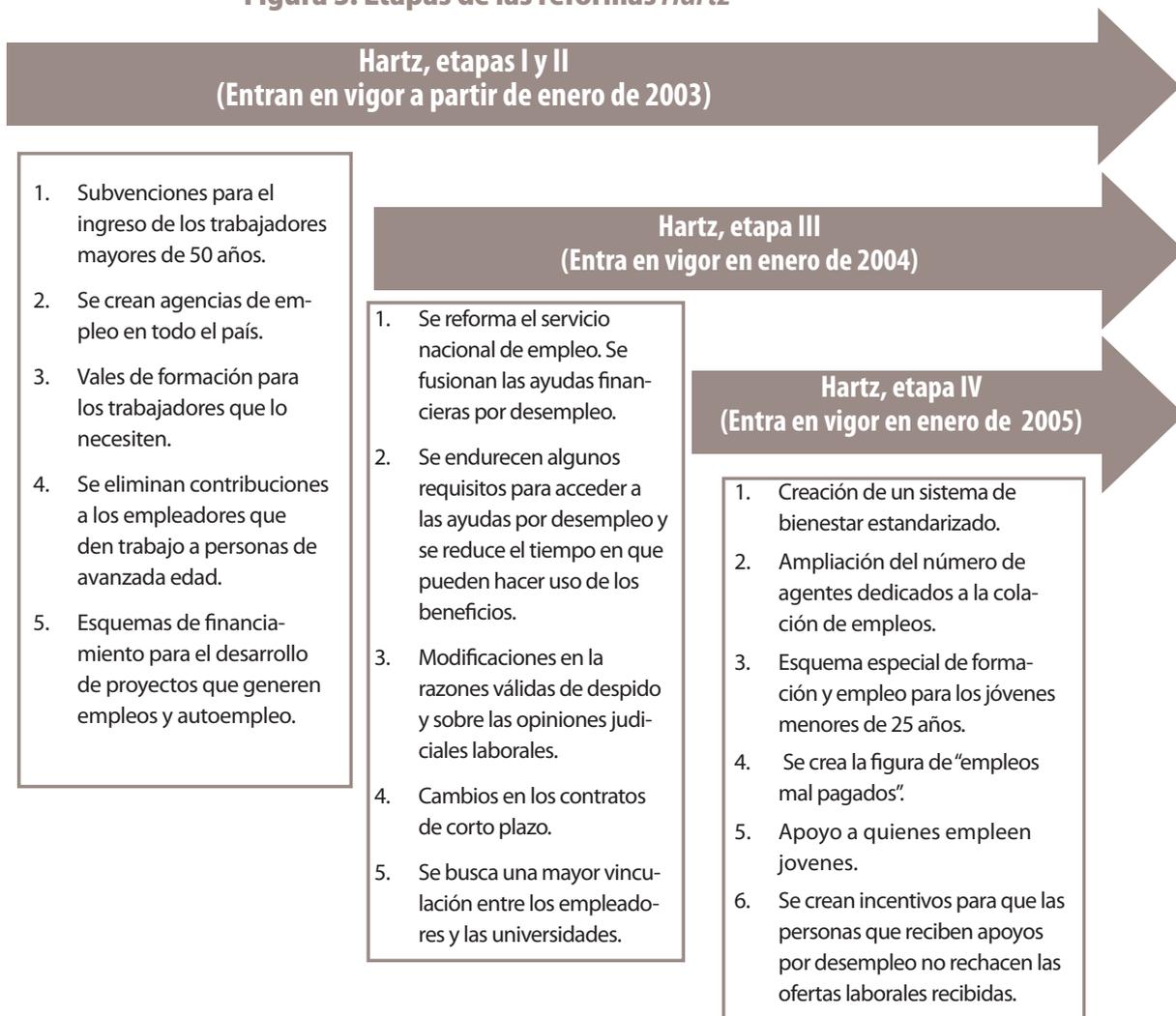
Alemania

Desde los años 90, y hasta los primeros años de este siglo, Alemania había presentado un bajo crecimiento económico, un alto y creciente desempleo, así como un incremento del déficit y deuda públicos, por ello, era considerado uno de los países con uno de los desempeños menos favorables en Europa (Beissinger et al., 2014). Ante este panorama, en 2002 el gobierno alemán encargó a una comisión

de expertos, encabezada por Peter Hartz, hacer una serie de propuestas encaminadas a transformar el mercado laboral para incentivar a los desempleados a encontrar trabajo, fomentar la demanda de empleo y hacer más eficientes los servicios de empleo (Jacobi y Kluve, 2006).

El proceso de transformación del mercado laboral se haría a través de cuatro etapas, como se muestra en la figura 3:

Figura 3. Etapas de las reformas Hartz



Fuente: elaboración propia con base en Jacobi y Kluve (2006).

La literatura especializada (Bauer y King, 2015; Bessinger et al., 2015; Krebs y Scheffel, 2013; Jacobi y Kluve, 2006; Rinne y Zimmermann, 2011), permite conocer las características de diseño e implementación de cada una de las etapas, así como sus resultados:

En las primeras dos etapas se buscaba incrementar el empleo de los desempleados mayores de 50 años a través de otorgar una subvención, que consistía en que el gobierno aportara el 50% de la diferencia existente entre el salario obtenido antes del desempleo y el actual.

Un pilar importante para estas etapas fue la creación de agencia de empleo para lograr una mejor vinculación entre la oferta y demanda de trabajo. Una medida relacionada con la formación consistió en el otorgamiento de vales de capacitación solicitados por las empresas para sus trabajadores. Para incentivar la demanda de trabajo de las personas de edad avanzada, a los empleadores que los contrataran se les eliminó la contribución al desarrollo. Otra vía fue el apoyo al autoempleo vía esquemas de financiamiento a este tipo de actividades.

La tercera etapa se centró en reformas al servicio de empleo conjuntando esfuerzos de las diferentes entidades públicas encargadas de la colocación laboral además se simplificaron las normas para acceder a la ayuda social.

En cuanto a los apoyos por desempleo, en esta etapa, se fusionaron las distintas ayudas con objetivo de simplificar el sistema, evitar duplicidades y demoras en los pagos. Para tener derecho a los beneficios se modificó el tiempo requerido de cotización, siendo de 12 meses en dos años y no en tres como anteriormente se establecía. Además el tiempo en que una persona puede recibir la ayuda por desempleo se limitó a 12 meses para las personas menores de 55 años y a 18 meses para quienes rebasaban este límite de edad, anteriormente se podía gozar de estos beneficios hasta por 32 meses. Aunque se podrá acceder a un mayor tiempo bajo ciertas circunstancias, pero el monto del apoyo será menor y siempre que se cumplan algunos requisitos.

Respecto al despido, los criterios de selección por razones operativas de la empresa quedaron limitados a la discapacidad del trabajador, permanencia en el empleo, edad y presencia de dependientes económicos. Además, las opiniones judiciales sobre el despido se limitarán a corregir los criterios que lo causaron, y los empleados pueden emprender una acción legal en contra de la empresa o aceptar una indemnización —equivalente a los ingresos promedio de un mes por cada año laborado—.

En lo que concierne a los contratos de corto plazo, estos podrán ser usados por las empresas de nueva creación hasta por cuatro años y no por dos como anteriormente estaba previsto, sin que los empleadores deban proporcionar justificación alguna.

Finalmente, en la etapa IV, se crea un sistema de bienestar estandarizado para los solicitantes de empleo, para poder proporcionar toda la ayuda destinada a la rein-

serción laboral y los beneficios a que se tengan derecho, con un solo ingreso y a través de una sola fuente. Dentro de los servicios de empleo se incrementa el personal dedicado a la reinserción laboral y se crean los agentes de casos especiales, dedicados a la atención de las personas que por diferentes circunstancias tengan problemas para reinsertarse al mercado laboral, pero sobre todo para quienes hayan estado en el desempleo de manera prolongada.

Para facilitar la contratación de los jóvenes menores de 25 años se les proporciona asistencia especial para la formación y el empleo. También para que los jóvenes puedan adquirir experiencia laboral, a quienes contraten personas jóvenes, el gobierno federal les reembolsará el salario del aprendiz y las cuotas de la seguridad social, además el gobierno a través de la agencia federal de empleo, será el encargado de poner en contacto a los jóvenes con los empleadores. Para evitar que las personas mayores se retiren del mercado de trabajo, se aumenta la edad mínima para tener derecho a la jubilación anticipada por desempleo de 60 a 63 años.

Fuera del marco de las reformas *Hartz*, desde 2006 se han hecho otras modificaciones, como la creación de programas e incentivos tendientes a reinsertar a las personas mayores de 50 años, por medio del otorgamiento de subsidios salariales, facilidades a los empleadores, etcétera. O la ampliación de los horarios de atención de algunos comercios (por 24 horas de lunes a sábado y hasta 10 domingos al año), con las modificaciones en las relaciones laborales que esto conlleva.

En 2007, se crea un programa de empleos que se ofrecerán a través de los gobiernos municipales y que se centrarán en actividades de carácter asistencial, y se hará para las regiones con tasas de desempleo de por lo menos el 15% y que tengan un número considerable de desempleados de larga duración (dos años).

Resultados

1. Se han incrementado las tasas de participación de las personas de entre 55 y 66 años, y de los jóvenes entre 15 y 24.
2. Por primera vez en tres décadas disminuyó la tasa de desempleo y el número de personas que reciben ayuda por desempleo se redujo en 20% (Rinne y Zimmermann, 2011).
3. Por otra parte, algunos autores señalan que dado que las reformas se hicieron en un contexto de deslocalización de algunas etapas productivas alemanas, se incrementó el número de empleos mal pagados, la desigualdad y la pobreza en el trabajo. En 2012, había 7.6 millones de "empleos mal pagados", de los cuales 4.9 millones eran el empleo principal de una persona (Beissinger, et al., 2014).
4. Tras la última etapa de reformas, se redujo el desempleo de largo plazo, y esto puede atribuirse a las reformas por el incremento en los incentivos para la búsqueda de empleo. Además se observó un descenso inicial de los salarios atribuido a las reducciones de los beneficios por desempleo aunque con un incremento de los salarios de largo plazo (Krebs y Scheffel, 2013).
5. Existen argumentos de que las reformas, sobre todo después de la crisis produjeron una menor movilidad de los empleados entre actividades económicas (Bauer y King, 2015).

En este mismo año se incrementan las deducciones a la pensión por cada año de retiro anticipado con el objetivo de desincentivar la jubilación anticipada.

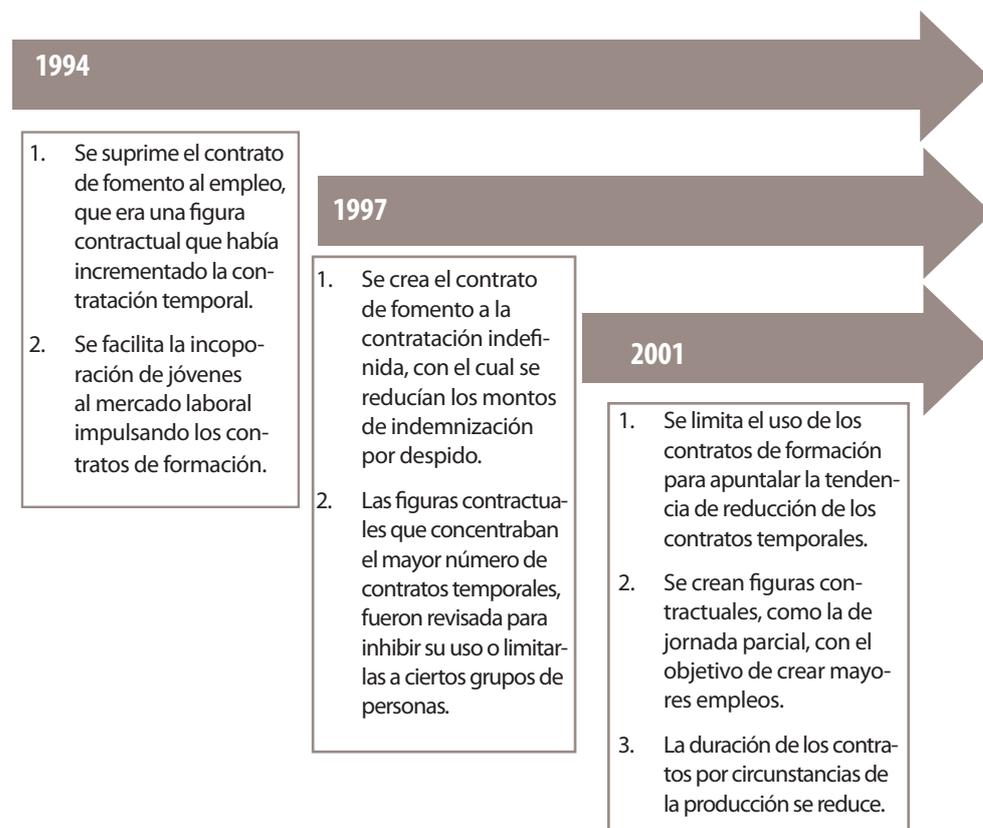
España

España ha emprendido reformas laborales desde 1985 hasta 2012, las cuales se han reflejado sobre todo en las formas contractuales previstas por la ley. Algunos estudios (Bentolila et al., 2013; Gómez et al., 2005; Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012 y OCDE, 2013) han documentado sus características de diseño, implementación y principales resultados:

La mayoría de los cambios se han centrado en crear formas de contrato que incentiven los trabajos de tiempo indefinido por la alta persistencia de contratación de carácter temporal que ha caracterizado al mercado laboral español. También se han diseñado formas de contrato que buscan incorporar a grupos vulnerables, como jóvenes y personas de edad avanzada.

A partir de 1994 se pueden destacar los siguientes cambios para modificar el mercado de trabajo.

Figura 4. Cronología de las reformas laborales en España, 1994, 1997 y 2001



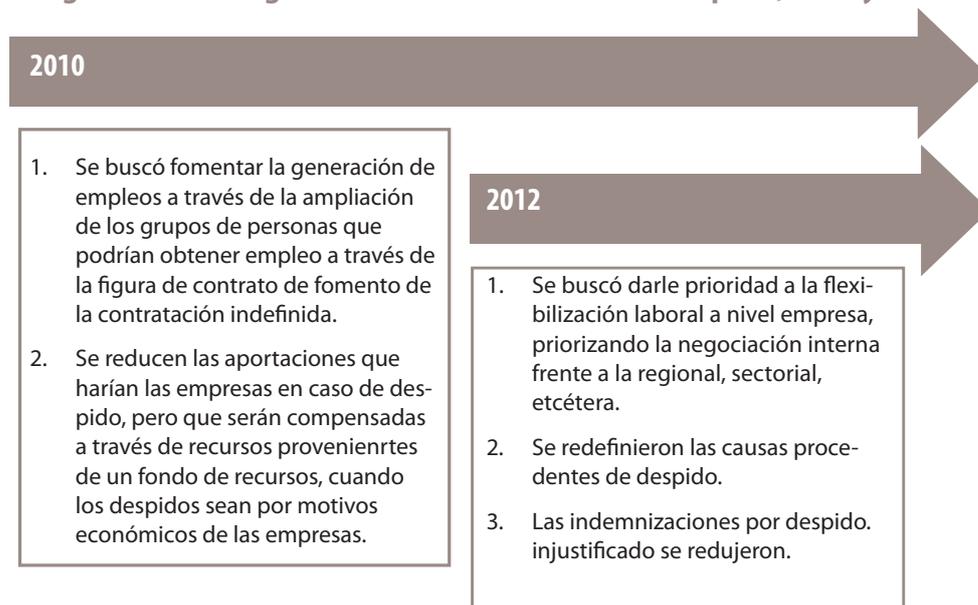
Fuente: elaboración propia con base en Bentolila et al. (2013); Gómez et al. (2005) y OCDE (2013).

El mercado laboral español, a lo largo del tiempo, ha estado fragmentado entre los empleos de contratación permanente con altas prestaciones y los empleos con contratos temporales. Por ello en 1994, se detectó que existía un volumen alto de contratos temporales, y por ello se introdujeron los cambios arriba descritos. Pero, en 1997, este tipo de contratos no se habían reducido y por ello se decidió emprender otros cambios que limitaran las formas contractuales temporales y fomentar los contratos de fomento a la contratación indefinida, los cuales contemplaban una indemnización menor en caso de despido —33 días por año laborado hasta un máximo de 24 meses—. Derivado de la tendencia decreciente en la contratación temporal provocada por esta última reforma, en 2001, se pusieron restricciones a los contratos de formación y se redujo a 12 meses la duración máxima de los contratos por circunstancia de la producción, con el objetivo de apuntalar la reducción en los contratos temporales, aunque también se decidió tener una mejor regulación del empleo de tiempo parcial, introduciendo el contrato a tiempo parcial.

En 2006, surgen algunos cambios para el mercado laboral, que fueron producto de una serie de acuerdos sobre la competitividad y fomento al empleo, entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios, en donde, se acordó dar bonificaciones empresariales a la seguridad social a quienes contratasen de forma permanente y a jornada completa a grupos con menor probabilidad de ser contratados, también se harían extensivos estos beneficios a los empleadores que convirtieran contratos temporales en permanentes.

Producto de la crisis económica de 2008 que produjo altas tasas de desempleo en España, surgieron las reformas laborales de 2010 y 2012, como se muestra en la figura 5.

Figura 5. Cronología de las reformas laborales en España, 2010 y 2012



Fuente: elaboración propia con base en Bentolila et al. (2013); Gómez et al. (2005) y OCDE (2013).

Resultados

1. Según el Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012), antes de la reforma de 2012, la destrucción de empleos era mucho más sensible a crisis económicas que en otras partes del mundo, y dada la existencia de un mercado dual, quienes más fácilmente perdían su empleo eran los trabajadores con contratos temporales.
2. Siguiendo la misma fuente, los contratos temporales en 2012, en actividades como la agricultura, la hostelería y la construcción, representan más del 25% del total (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012).
3. Por lo anterior, hasta 2012, la dualidad en el mercado de trabajo español y la alta prevalencia de contratos temporales no había sido abatida, además de que la reforma de 2010 no había reducido lo suficiente el desempleo.
4. En lo que concierne a la reforma de 2012, se estima que ha generado empleos tanto temporales como permanentes, sobre todo de esta última clase de contratación. Aunque también se ha dado una contención de los salarios (OCDE, 2013).
5. Con la última reforma laboral, los empleos temporales son de alrededor del 25% (Pérez-Infante, 2015).

Algunas lecciones para México

Las experiencias internacionales sobre la modificación al marco legal del trabajo permiten extraer algunas lecciones valiosas para el análisis y diseño de la política pública y la reforma del mercado laboral en México. Algunos casos en especial

resultan ejemplares para la planeación, diseño, instrumentación y ajuste de las reformas a la legislación y a las instituciones que regulan las relaciones laborales.

La implementación tardía (respecto al contexto internacional) de una reforma laboral para flexibilizar el mercado de trabajo en México, pudo haber sido una oportunidad para evaluar la experiencia de otros países y valorar los resultados de distintas medidas específicas. En particular, si se tiene en cuenta que, desde los años 90, la *flexi-seguridad* ha sido una forma promovida por países desarrollados que han procurado los derechos y la protección de los trabajadores en combinación con el ajuste de las relaciones contractuales y de los costos laborales.

Asimismo, esta implementación tardía no representa la corrección de desequilibrios o de rigideces recientes en el mercado de trabajo mexicano. Las anomalías como las altas tasas de informalidad laboral, la precariedad del empleo o los bajos niveles salariales han persistido desde hace más de tres décadas, sin que las políticas laborales hayan logrado solventar sus causas y atenuar sus consecuencias. De hecho, estas mismas anomalías han dotado de cierto grado de flexibilidad de *facto* al mercado de trabajo, lo que ha permitido ajustar los costos laborales, eludir (y evadir) las regulaciones institucionales de protección al empleo, llevar a cabo relaciones laborales que en ausencia de contratos facilitan la rotación y la temporalidad, favorecer la competitividad de los mercados nacionales y mantener tasas de desempleo bajas.

Por lo tanto, la aceptación (implícita en la omisión de las acciones del Estado) de las anomalías del mercado de trabajo compensó la ausencia de reformas que flexibilizaran las relaciones laborales. Aunque tardía, es loable la decisión de intervenir en el mercado laboral con nuevas regulaciones, pero es conveniente realizar los ajustes necesarios a las medidas adoptadas y articular los instrumentos de política pública para cumplir con eficacia los objetivos propuestos.

Con la reforma laboral implementada en Dinamarca, se demuestra la relevancia de introducir medidas articuladas en el mercado de trabajo, principalmente asociadas con flexibilización, políticas activas de empleo, seguridad social y capacitación y aprendizaje permanente. El éxito de esta reforma revela la importancia de contar con instituciones de seguridad social consolidadas y políticas que promuevan el Estado de bienestar.

Del proceso de reformas llevado a cabo en Alemania destaca la implementación derivada de un diagnóstico completo de la situación del mercado de trabajo, de un diseño y planeación de las medidas considerando su instrumentación por fases y de la aplicación de mecanismos para el seguimiento y evaluación de resultados; lo que ha permitido la realización de ajustes continuos a las medidas adoptadas

y, al parecer, ha derivado en resultados exitosos en la corrección de algunos fallos puntuales del mercado laboral.

La experiencia de España muestra que a pesar de las medidas adoptadas sobre los tipos de contratación persisten tasas elevadas de desempleo, por lo que la eliminación de las rigideces contractuales del mercado laboral no necesariamente implica un crecimiento sostenido del empleo. De hecho, el exceso de flexibilización de los mercados de trabajo podría llevar a la generación de puestos temporales susceptibles a desaparecer en el momento de sufrir una nueva crisis económica, sin lograr una mejora de largo plazo en la situación del empleo y sin corregir de fondo algunos de los fallos del mercado de trabajo.

De las reformas llevadas a cabo en distintos países de América Latina resalta que, si bien algunas de estas naciones introdujeron medidas de flexibilización desde hace tres décadas, los resultados obtenidos se han visto limitados por las características estructurales de sus mercados de trabajo en conjunto con la debilidad de sus sistemas de seguridad social. La experiencia en la región muestra la necesidad de impulsar no solo la flexibilización de los mercados laborales sino la necesaria articulación de éstos con mecanismos adecuados de protección social. En estos países, más allá de los instrumentos de política laboral, el desempeño de la economía se convierte en la condición más importante para la creación de empleo y la evolución del mercado de trabajo, pues el desarrollo limitado de algunas actividades productivas, la escases de inversión y la vulnerabilidad ante las crisis económicas, entre otras deficiencias, dificultan la generación de puestos de trabajo bien remunerados, de calidad y estables.

Algunos organismos internacionales, como la OCDE (2012), han propuesto reformas laborales que coinciden con las lecciones obtenidas de la experiencia internacional. Se ha propuesto que se elaboren reformas laborales con carácter estructural que modifiquen las tendencias de los mercados en el largo plazo, pero que al mismo tiempo sirvan como mecanismos de recuperación ante fenómenos cíclicos como las crisis económicas. Se ha enfatizado que dichas reformas podrían mejorar su efectividad si se articulan de manera adecuada con otras estrategias implementadas en otros ámbitos más allá de la esfera laboral.

En ese sentido, para obtener mejores resultados de la reforma laboral de 2012, en términos de creación y calidad de empleo, es importante ajustar algunas de sus disposiciones y articularlas con reformas al sistema de seguridad social y al sistema fiscal, para asegurar un modelo de *flexi-seguridad* que favorezca la generación de puestos de trabajo y no acentúe los desequilibrios del mercado laboral mexicano.

Fuentes de consulta

- Ashenfelter, O. y C. Layard, (1994). "Manual de Economía del Trabajo." Ministerio de trabajo y Seguridad Social. Madrid, España.
- Beissinger, T., Chusseau, N. y Hellier, J. (2014). Offshoring, employment, labour market reform and inequality: Modelling the German experience. ECINEQ, 2014-330, pp. 1-37.
- Bensusán, G. (2003). Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (22), 11-49.
- Bentolila, S., Dolado, J. y Jimeno, J. (2011). Reforming and insider-outsider labor market: The spanish experience. IZA, discussion paper series, no. 6168, diciembre, pp. 1-43.
- Coe, D. T., & Snower, D. J. (1997). Policy complementarities: the case for fundamental labor market reform. *Staff Papers-International Monetary Fund*, 1-35.
- Cruces, G. A., & Ham, A. (2010). La flexibilidad laboral en América Latina: las reformas pasadas y las perspectivas futuras. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Durán, C. R. (2005). Reforma laboral y debilidad institucional. *Economía UNAM*, 2(5), 53.
- Eichhorst, W. y Konle-Seidl, R. (2005). The interaction of labor market regulation and labor market policies in welfare state reform. IZA, discussion paper series, no. 1718, agosto, pp. 1-39.
- Fana, M., Guarascio, D., y V. Cirillio (2015). Labour market reforms in Italy: evaluating the effects of the Jobs Act. European Union Horizon 2020.
- Gómez, S., Contreras, I. y Gracia, M. (2015). Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el período 1985-2008. Recuperado el 13 de mayo de 2015, de <http://www.iese.edu/es/files/ReformasLaborales.pdf>
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) (1987-2004) y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2005-2015).
- Jacobi, L. y Kluve, J. (2006). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. IZA, discussion paper no. 2100, abril, pp. 1-30.
- Krebs, T. y Scheffel, M. (2013). Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. IMF Working Paper, 13-42, pp. 1-37.
- Labour Market Reforms Database (Labref). Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPagelId=3193&langId=en>
- Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo
- Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.
- Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.
- Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida.
- Martínez, J., Rosales, M., y G. Cabestany (2015). "La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo", en Martínez (coord.), en *Situación Actual y Reforma de la Seguridad Social en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- McConnell, C., S. L. Brue, D. A. MacPherson, (2003). "Economía Laboral". McGraw Hill. Madrid, España. Bauer, A. y King, I. (2015). The Hartz Reforms, the german miracle, and the reallocation puzzle. Discussion paper series, University of Queensland, no. 550, pp. 1-34.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2012). Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral. Recuperado el 13 de mayo de 2015, en http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/
- Notaro, J. (2009). La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009. *Participación para la regulación*. DT, 7(09).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). Employment Outlook 2012. Series OCDE Employment Outlook.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). The 2012 Labour market reform in Spain: A preliminary assessment. OECD, pp.1-72.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). Structural Reforms in Italy: impact on growth and employment. OECD, pp.1-11.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2015). World Employment Social Outlook. The Changing nature of Jobs. ILO Research Department. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), (2014). Reducción del empleo informal en Uruguay: Políticas y Resultados.
- Pérez-Infante, J. (2015). Las reformas laborales en la crisis económica: su impacto económico. *Ekonomiaz*, no.87, 1º semestre, pp. 247-281.
- Rinne, U. y Zimmermann, K. (2011). Another economic miracle? The German labor market and the great recession. IZA, discussion paper no. 5250, diciembre, pp. 1-26.
- Ruesga, S. M., J.M. Lasiera y C. Murayama. (2002). "Economía del trabajo y política laboral." Ed. Pirámide, Madrid.
- Samaniego, N. (2015). La reforma laboral de 2012 ¿qué podemos concluir a tres años de su implantación?. Versión estenográfica de la mesa de análisis de las reformas estructurales, durante el seminario "Reformas estructurales: avances y desafíos". Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Turrini, A., Koltay, G., Pierini, F., Goffard, C., & Kiss, A. (2014). *A Decade of Labour Market Reforms in the EU: Insights from the LABREF database* (No. 88). IZA Policy Paper.
- Weller, J. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Siglo Veintiuno.
- Wilthagen, T., Tros, F. H., y Van Lieshout, H. (2003). Towards' Flexicurity'? Balancing Flexibility and Security in EU Member States. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1133940>
- Zimmermann, K. (2013). Labor market reforms and the Great Recession. IZA, policy paper no. 75, pp. 1-12.



Introducción

AY UN JACOBO ZABLUDOVSKY ANTES DEL 19 DE enero de 1998, día en que Televisa, en manos de Emilio Azcárraga Jean, puso fin a *24 Horas* —el influyente noticiero nocturno ideado por su padre— en aras de recuperar crédito y audiencia tras los años de la transición, y otro, después del 1 de abril del 2000 cuando dejó definitivamente las instalaciones de Chapultepec 18 y ejerció el periodismo fuera de la pantalla chica hasta su muerte, ocurrida el 2 de julio de 2015.

Converso a libre pensador de discreta izquierda y dueño como no lo había sido antes de su palabra, tanto en el espacio radiofónico que encabezó desde 2001, como en la columna semanal que publicaba, solía contar una historia en las entrevistas que concedía, donde su cambio de piel era tema obligado:

Había dos perros, uno del lado occidental y otro del lado oriental. Un día el perro comunista saltó al otro lado. “¿Pero qué haces aquí?, ¿por qué te saltas el muro, si allá tienes la comida garantizada?”, cuestionó el perro occidental. “Pues sí, sí la

El poder presidencial, la clase media y el sector obrero: **Los orígenes del 68**

Dora Cecilia Martínez Garcés*
Edgar E. Guerrero Aguirre**

tengo”, respondió el perro oriental. “Y tienes veterinarios... ¡Lo tienes todo!, ¿entonces por qué te saltas a este lado?”, inquirió nuevamente. “Porque de vez en cuando quiero ladrar”, sentenció...¹

Sirva la anécdota sobre quien el 3 de octubre de 1968 fue increpado por Gustavo Díaz Ordaz al haber portado corbata negra en el *Informativo Excélsior*, de canal 4 —“Señor Presidente, yo uso corbata negra desde hace años. No tengo otra, más que negra,”² fue la respuesta— para ilustrar la influencia del régimen posrevolucionario sobre los medios de comunicación y durante las siguientes décadas, como reflejo del concepto de autoridad sobre la sociedad mexicana en sus diversos estratos, régimen que se asumía como guardián de la estabilidad con amplios poderes concentrados en la figura presidencial y que evitaría la legitimación de los que, desde su punto de vista, se tradujesen en intereses particulares o de grupo.

* Candidata a doctora en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac.

** Candidato a doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid.

¹ “Jacobó Zabłudovsky: censura y libertad”. Entrevista de Katia D’Artigues y Sabina Berman en el programa *Shalalá*. México, TV Azteca, 2007. 41 minutos. En español, en: www.youtube.com/watch?v=FVYAiQeQFCY.

² “Nunca creí que hubiera conjura comunista en 68: Zabłudovsky”. Entrevista de Arturo García Hernández en *La Jornada*. México, 28 de septiembre de 1998, en: www.jornada.unam.mx/1998/09/28/nunca.html

En las siguientes páginas, se trazará el contexto económico y social que a lo largo de la década de los 60, en especial rumbo al crucial 1968, se vivía en México, para comprender no sólo las circunstancias que auspiciaron el movimiento protagonizado por estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional y de distintos centros de educación superior de la capital y del resto del país, sino las principales motivaciones que supuso y las características que lo convirtieron en el vehículo idóneo para evidenciar las pugnas que las clases medias y el sector obrero sostenían con la élite del poder.

Así, en el primer capítulo se dará una mirada al modelo económico y las finanzas públicas, para dilucidar las condiciones de crecimiento manifiestas durante el periodo a través de la implementación del Desarrollo Estabilizador, con el objeto de plantear el arreglo que el Estado mexicano impulsó con los sectores productivos para mantener la estabilidad macroeconómica e incitar la incorporación de amplias capas de la población a las clases medias desde el proteccionismo empresarial, la sustitución de importaciones y la expansión urbana.

El segundo y tercer capítulos se avocan al panorama de levantamientos estudiantiles que emanaron en distintos puntos de la República a lo largo de los 60; además del conflicto médico engendrado en la capital del país a finales de 1964 —con proyección nacional en los meses de 1965—, para tener referencias específicas sobre los antecedentes que hicieron de los acontecimientos de 1968 algo más que otra revuelta estudiantil, dándole al movimiento una calidad distinta desde la inconformidad que jóvenes en formación y profesionistas, elementos destacados de las clases medias, harían valer en la reivindicación del derecho a disentir y la exigencia de condiciones de igualdad con la autoridad establecida.

Se cierra el círculo con un breve examen al movimiento obrero disidente, aturdido tras la represión ferrocarrilera de 1959 y que fue, sin embargo, punto de referencia y organización para los estudiantes respecto a la petición de sus demandas, su contenido político e ideológico, la influencia de sus líderes y el contraste con el *establishment* sindical, que a la postre terminaría por perder representatividad e incluso ser calificado como contrario a los intereses de los trabajadores.

La economía

Intentar hallar en el desarrollo económico la naturaleza de las fricciones entre el sector obrero y las clases medias con la autoridad gubernamental, como las que se suscitaron a lo largo del mandato de Gustavo Díaz Ordaz y desembocaron en el icónico movimiento estudiantil de 1968 y los sucesos del 2 de octubre, es una tarea necesaria.

Sin embargo, lo que puede apreciarse al explorar los saldos del Desarrollo Estabilizador en los 60 es una cooperación eficaz entre los actores económicos y sociales. La devaluación de 1954 (conocida como de “Sábado de Gloria” por su desprevenido anuncio, con los mercados financieros cerrados en coincidencia con los días de guardar) y la inflación de la posguerra, junto con los excesos heredados del alemanismo, hicieron surgir distintos movimientos sindicales como el magisterial y ferrocarrilero, desembocando en la edificación de una política económica cuyo principal objetivo fue no repetir las condiciones que gestaron tales protestas.³

Así, durante la década se verificó una estrategia económica muy cuidadosa del tipo de cambio y la inflación que pretendía combinar extensos apoyos a la formación de capital y la industrialización con el incremento del empleo y los salarios urbanos. Todo ello permitiría mantener, mediante el control eficaz del aparato político y gubernamental, el crecimiento de la economía y la hegemonía del Estado posrevolucionario.⁴

Para el régimen, lo relevante era mantener y consolidar la visión heredada desde los mandatos de Obregón y Calles, perfilada a incentivar a los hombres del dinero a invertir, producir y ganar, dejando en manos del presidente y la autoridad hacendaria las directrices fundamentales tanto en lo político como en lo económico.

Aprovechando la estructura corporativa y sectorial dominante desde el cardenismo, tras la transformación del Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana, en 1938, prevalecía la idea de que los intereses de las masas se sujetaban a la interpretación que de ellos hacían el presidente y sus colaboradores, quienes echaban mano de las organizaciones populares como correas de transmisión que, con el paso del tiempo, se volverían colectividades rígidas que poco decían en nombre de sus agremiados y cuyo papel de contención de inconformidades se iría diluyendo a partir de los años 80.

En este marco, la sustitución de importaciones fue un acicate eficaz de la fórmula económica que mantuvo relaciones cordiales entre los hombres del dinero, los del poder, la clase obrera y las clases medias. En 1961 se expidió una nueva ley minera que otorgaba incentivos fiscales de forma exclusiva a empresas con mayoría mexicana, en tanto que las nuevas concesiones se darían a empresas con 66% de capital nacional, y en 1966 se decretaría la mexicanización del sector financiero, ampliándose así la participación del capital privado en el sector público a favor de

³ Nota leída por Carlos Tello en el coloquio “Desarrollo económico de México en el siglo de la Revolución”, organizado por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en *Economía informa*. México, no. 364, julio-septiembre de 2010, p. 66.

⁴ Rolando Cordera. “Movimiento del 68: una perspectiva de política económica”, en *Nexos*. México, no. 319, julio de 2004, p. 88.

la creación de empresas paraestatales o mixtas enfocadas a las ramas de bienes intermedios y de capital que, a lo largo de la década, permitirían crecimientos de hasta el 7%⁵. Igualmente, el gasto social aumentó exponencialmente, y el número de niños y jóvenes en el sector educativo pasó de 6.9 millones en 1962, a 11.9 millones en 1970.⁶

Y si bien en el campo son detectables los primeros visos de pérdida de dinamismo, con un crecimiento de la producción agropecuaria menor que el demográfico, aunado al aumento de la migración hacia las ciudades, que resentirían los fenómenos de hacinamiento, marginalidad y falta de infraestructura de movilidad, no hubo entonces agitaciones campesinas, populares o urbanas por esas razones, mismas que sí impactarían después de 1968 a través, por ejemplo, del fenómeno guerrillero.

La expansión económica lograda permitió una renovación exitosa del pacto con el movimiento obrero, sin que la subordinación política se redujera un ápice. El aumento del gasto en salud y educación y el crecimiento sostenido de los salarios reales fueron los instrumentos idóneos de la *pax* forjada por el secretario de Hacienda de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, Antonio Ortiz Mena, junto con los factores macroeconómicos intocados. Con ello, el aumento en los salarios reales fue resultado consistente de la productividad, que en promedio creció por encima de las percepciones reales de los trabajadores, lográndose mayores ingresos laborales sin que decayera la concentración del ingreso.

Del estudio de la realidad económica se concluye que la inestabilidad social desde mediados de los años 60 no tuvo en las contradicciones económicas su motivación determinante. Fue, en todo caso, la impericia política en la asimilación de los cambios en la estructura social, precisamente propiciados por el crecimiento y el desarrollo, la que llevó al límite al régimen en su comprensión de la conservación de los equilibrios a través de dinámica del “pan y palo”.

Los estudiantes

Teniendo enfrente a una sociedad en ascenso económico, con fortificación de sus clases medias y apaciguados los conflictos obreros tras un aumento sostenido en los salarios, encontramos, sin embargo, a un sector que entrelaza a ambos grupos, ya sea desde la aplicación de la fórmula de la preparación para mantener el ascenso de los primeros, o bien para empujar al mismo a las nuevas generaciones de los segundos: los estudiantes.

⁵ Enrique Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 73.

⁶ *Ibidem*, p. 60.

Con ello, en este cuadro de dominio del oficialismo y declinación del movimiento sindical, las luchas estudiantiles comenzaron a resurgir y ocupar, para inquietud del régimen, el primer plano de la escena política.

La insurgencia estudiantil es un fenómeno propio de los años 60 —en México y en el mundo— particularmente el periodo de 1960 a 1967 fue el escenario de luchas relevantes en casi todo el país. En 1960 estalló la rebelión en el estado de Guerrero que culminó con una masacre popular y el derrocamiento del gobernador de la entidad. En 1961, los estudiantes capitalinos se lanzaron a la calle en apoyo a la Revolución cubana, especialmente en oposición a la invasión de Bahía de Cochinos, patrocinada por el gobierno estadounidense, lo que produjo una fuerte represión de los granaderos.

Llegado 1962, los estudiantes universitarios de Puebla iniciaron el movimiento de reforma universitaria, en contravención a la autoridad estatal. En 1963 sobrevino un álgido conflicto en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, cuyo desenlace implicó la caída de su rector, Eli de Gortari, cercano a la izquierda. Ese mismo año, los rechazados de la UNAM se organizaron por millares, bajo la amenaza de apoderarse de las instalaciones administrativas de la Universidad si no se derogaba el examen de admisión y se permitía su inscripción.

En 1964 nuevamente los estudiantes universitarios —con el apoyo de amplios sectores populares— lograron la renuncia del gobernador de Puebla, Antonio Nava Castillo; en junio de 1965 el cuerpo de granaderos, auxiliado por agentes de otras corporaciones policiacas del Distrito Federal, reprimió una manifestación masiva —organizada por los estudiantes capitalinos— que apoyaba al pueblo de Vietnam y condenaba a los Estados Unidos.

Para 1966 los estudiantes universitarios de Sinaloa conquistaron, a través de una huelga victoriosa, la autonomía universitaria; los estudiantes de Durango reclamaron la explotación racional del Cerro del Mercado, y llevaron a las autoridades locales a una seria crisis política. En ese año estalló también la huelga en la Universidad Nacional, alimentada desde la Facultad de Derecho, lo que forzó la renuncia del entonces rector Ignacio Chávez, y además la desaparición del cuerpo de policía interior en la UNAM.

En aquel convulso 1966, el asesinato de un estudiante de la Universidad Nicolaita de Michoacán generó un movimiento estudiantil local que exigía la defenestración del gobernador Agustín Arriaga Rivera, razón por la que se tomó la medida extrema de ordenar al ejército ocupar la Universidad.

En esta línea, en 1967 los estudiantes de Sonora se lanzaron a la huelga, exigían reformas estructurales al interior de la universidad que, ante la negativa del rectorado y tras un prolongado juego de fuerzas con la autoridad local, ordenó la in-

tervención, primero de la policía y después de la milicia. Dicha operación, a pesar de las protestas en la opinión pública, especialmente de los sectores académicos e intelectuales de todo el país, se convirtió en práctica común que desatendía la autonomía universitaria.

Por último, en el mismo 1967 germinaría un importante movimiento estudiantil de solidaridad con los alumnos de la escuela de agricultura “Hermanos Escobar” de Ciudad Juárez, Chihuahua, solicitando que dicha institución privada fuera estatizada. En solidaridad, estallaron huelgas de apoyo en muchas escuelas de agricultura, incluyendo la Nacional de Chapingo y otros espacios educativos especializados, sumando hasta 70 mil huelguistas por todo el país, con la sorpresiva adhesión del Instituto Politécnico Nacional, lejano por casi una década de movilizaciones, como la magisterial y la ferrocarrilera. Finalmente, el movimiento de 1967 obtuvo los objetivos planteados cuando el gobierno estatal aceptó crear una nueva escuela de agricultura dentro de la Universidad Autónoma de Chihuahua.⁷

Con este breve recuento de movimientos previos al de 1968, vale la pena subrayar que la crisis estudiantil mexicana sucedió en paralelo a los levantamientos universitarios de otros países, motivados por razones diferentes: en algunos casos se trató de protestas de corte antibelicista, en otros, fue en contra de las estructuras directivas de educación superior. El común denominador de todos ellos es que asimilaron demandas y causas que rebasaban el ámbito universitario, pero este fenómeno extensivo fue en realidad de corta duración, de suerte que, en general, la mayoría de las manifestaciones de estudiantes tuvo dimensiones políticas limitadas, a diferencia de lo que ocurrió en México rumbo a finales de los años sesenta.

Por todo ello es que esta experiencia se distingue de otras tantas: su marca en la memoria de la sociedad sigue viva a pesar de haber transcurrido casi cincuenta años, preservando el movimiento de 1968 su calidad de referente central en el abanderamiento de los cambios posteriores.

La inmanencia de dicho conflicto y sus antecedentes se explican, por un lado, dado que sus protagonistas pertenecían a las clases medias, una de cuyas funciones ha sido la de interpretar la realidad;⁸ y por otro, porque consiguió hacer

⁷ Gilberto Guevara Niebla. “Antecedentes y desarrollo del movimiento de 1968”, en *Cuadernos Políticos*. México, Era, no. 17, julio-septiembre de 1978, pp. 8-12.

⁸ Soledad Loaeza. “México 1968. Los orígenes de la transición”, en *Foro internacional*. México, El Colegio de México, no. 193, julio-septiembre de 1989, p. 69.

⁹ Como bien refería Jorge Carpizo en su ya clásica tesis doctoral, “Hemos crecido dentro de regímenes de Ejecutivos fuertes. Desde que nacemos hemos ido captando la existencia de un presidente poderoso, que pensamos que lo puede todo o casi todo. Es un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en una buena parte, lo que acontezca al país y a uno mismo”, en Jorge Carpizo McGregor. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo Veintiuno, 1978, p. 26.

el primer gran boquete al trasatlántico que representaba el arreglo de poderes posrevolucionario, comandado por un presidente con poderes meta constitucionales,⁹ marcando la conclusión de una etapa en el desarrollo político del país.

El conflicto médico

Al analizar los movimientos que antecedieron al estudiantil de 1968, vale la pena dar un espacio específico a la revuelta de batas blancas de noviembre de 1964 a septiembre de 1965, al reflejar en su desenlace el mismo dejo presidencial autoritario manifiesto tres años después. Entonces, Díaz Ordaz desplegó una dureza similar a la que terminaría por conducir a los hechos de la Plaza de las Tres Culturas, orientado por un “deber de Estado” que justificaba el uso de la fuerza en aras de preservar la soberanía nacional frente a intereses de facción que quisieran imponerse al general, tal y como leía las demandas de las clases medias, privilegiadas en su condición y en deuda constante con su país y que, por ende, debían asumir el costo de desafiar a quien encarnaba la conducción de todas las instituciones, es decir, al presidente.

El inicio del conflicto se produce con un paro en el hospital 20 de noviembre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), debido a que médicos e internos interinos no recibirían completa la prestación del aguinaldo. Muy pronto, sus pares de los hospitales Juárez, Colonia, del Servicio Médico de los Ferrocarrileros, de San Fernando y el General de México se adhirieron en apoyo al movimiento.

Los paristas conformarían la AMMRI, Asociación Mexicana de Médicos Residentes e Internos, independiente de todas las organizaciones sindicales, que elaboró un pliego petitorio solicitando al gobierno mejorar el nivel económico de sus afiliados, en especial por el bajo monto del contrato-beca; propiciar condiciones para la permanencia en el empleo y una participación activa en los programas de enseñanza. Tras amenazas de llamar a personal de otros sanatorios para prestar los servicios y darse la toma de posesión de Gustavo Díaz Ordaz, se sumó una veintena de hospitales del interior y otros tantos de la capital.

En diciembre se acordó una primera entrevista con el nuevo presidente, quien dejó clara su posición: él era “la última instancia”, siendo a las autoridades de la otrora Secretaría de Salubridad y Asistencia, el ISSSTE, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Departamento del Distrito Federal, las laborales y las sin-

¹⁰ Enrique Krauze. *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*. México, Tusquets, 2002, p. 356.

dicales a quienes competían resolver el conflicto, suscitándose de inmediato una campaña negra de la Federación Médica del Distrito Federal, parte de la ortodoxia sindical, que contrastaba con el apoyo creciente de asociaciones médicas a lo largo de todo el país.¹⁰

A mediados del mismo mes, se decidió mayoritariamente levantar el paro de 22 días, confiando en que, tarde o temprano, el encuentro con Díaz Ordaz sería de utilidad para ver cumplidas las demandas planteadas. Entre el primero y segundo paro de labores transcurrió casi un mes, pues el 13 de enero de 1965 la AMMRI informó que no se reanudarían las negociaciones debido a que la autoridad no había respetado los acuerdos. Los directivos del DDF levantaron actas por abandono de empleo y fijaron un plazo de 24 horas para ponerle fin, firmándose una cascada de renuncias de sus pares en distintas instituciones públicas.

Además, solidariamente se presentaron dimisiones individuales de especialistas y médicos de planta del hospital 20 noviembre, del General, del Instituto Nacional de Cardiología, el Infantil de México, de Nutrición y de Traumatología. Asimismo, la Sociedad Médica del Hospital General redactó una declaración de principios para invitar a las diversas sociedades médicas a aliarse y formar una asociación que las albergase a todas, naciendo de esa manera la Alianza de Médicos Mexicanos (AMM), a la que se sumó la AMMRI. En respuesta, directivos del IMSS, el ISSSTE y la SSA señalaron las ocho de la mañana del 16 de enero como límite para retornar a sus funciones.

Con cada vez más personal en apoyo a la AMMRI, a finales de enero de 1965 los dirigentes de la AMM, en entrevista con Díaz Ordaz, firmaron algunos acuerdos para la resolución del pliego petitorio. Ambas partes quedaron conformes con los resultados. La AMMRI dio su voto de confianza a los pactos gestionados, volviendo al trabajo sin el cumplimiento de sus demandas. Entre febrero y abril, el Ejecutivo manifestó su deseo de satisfacer las necesidades económicas de los médicos, y se planteó un aumento en las prestaciones para los becarios y residentes, que sin embargo no se efectuó, como el resto de los compromisos, en represalia al deseo expresado de desafiliación masiva de los sindicatos oficiales por parte de los miembros de ambas agrupaciones.

En consecuencia, el 20 de abril inició un tercer paro, y luego de nuevas negociaciones, el 2 de mayo la AMMRI informó que sólo restaban un par de puntos para la total solución del conflicto: que todos los médicos fueran beneficiados por el decreto presidencial otorgado y la negativa a la afiliación sindical por parte de los médicos de la AMMRI. Además, para volver a trabajar, los médicos residentes e internos del ISSSTE exigieron el pago del 16.66% de sueldo mensual destinado al fondo de ahorro, sin descontarlo de su sueldo.

Con los convenios en vilo, a principios de mayo la situación en los hospitales era crítica, y el día 14 se dio un ultimátum por parte del Gobierno Federal que indicaba que de no presentarse a laborar el 17 todos serían cesados, con el aval de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Una vez cumplido el plazo, y luego de buscar un nuevo encuentro presidencial que fue condicionado a la vuelta al trabajo, se procedió a la suspensión de sueldos, a la negativa de llevar a cabo conversaciones conciliatorias o abrir plazas para suplir a médicos faltistas, levantándose múltiples actas por abandono de empleo.

El mismo 17 de mayo hubo manifestaciones de protesta y estalló la huelga de estudiantes de medicina de la UNAM, mientras que el día 20 la Alianza Mexicana de Enfermeras, Parteras y Auxiliares de Enfermería publicó un desplegado respaldando el paro. Con su suspensión, votada mayoritariamente por la AMMRI, el 21 de junio hubo nueva cita con Díaz Ordaz, cuyo resultado generó mejores tabuladores para los médicos titulados y sanitarios graduados. Al descubrirse que el beneficio sólo fungiría para el personal de planta (menos del 20%),¹¹ a finales de julio se solicitó otra entrevista con el presidente, negada y que trajo como consecuencia más paros masivos en adelante.

A tres días del paro, el 26 de agosto, la fuerza pública desalojó a residentes e internos de los hospitales 20 de noviembre y Colonia, entrando en requisa personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que se extendió a otros nosocomios, al igual que declaraciones de apoyo al gobierno de distintos sectores y personajes en la prensa. El 1 de septiembre, Díaz Ordaz aseguró en su Primer Informe de Gobierno que sancionaría a los responsables del daño ocasionado a la sociedad y al país, y ante ello, el 5 de septiembre la AMM decidió levantar el paro, topándose con la noticia de medio centenar de médicos residentes e internos cesados y sus líderes perseguidos con órdenes de aprehensión que les obligaron a salir del país. Así, el problema del contrato-beca, una de las principales inconformidades, contenía las mismas características del de noviembre del 1964, tras todo un año de escarceos y sin visos de negociación posible.

El conflicto médico reveló en su esencia la oposición del gobierno de Díaz Ordaz a ver reunidos en organizaciones sin la férula estatal al movimiento obrero, campesino y profesional, bajo la demanda de un grupo de internos y residentes que iniciaron huelgas pidiendo mejores salarios y seguridad en el trabajo y que, desde su particular lectura, significaban una afrenta con su insistencia y simpatía recogida al poder presidencial y al acomodo sectorial tradicional, que tantos resultados le seguía brindando al régimen.

¹¹ Ricardo Pozas Horcasitas. *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo Veintiuno, 1993, p. 224.

¹² Carlos Ravelo. "La procuraduría pide la aprehensión de 30 médicos y varios enfermeros", *Excélsior*, 6 de octubre de 1965, p. 1.

El sistema corporativista abatió con éxito la conformación de la Alianza de Médicos Mexicanos y su esfuerzo por concretar una agrupación gremial independiente, persiguiendo judicialmente a sus principales cabezas¹² y boletinando a sus miembros por todo el país para evitar su acceso a algún puesto, en asomo a lo que el movimiento de 1968 significaría más adelante.

El sector obrero

Once años, cuatro meses y un día pasó Demetrio Vallejo preso, primero, en el “Palacio Negro” de Lecumberri (hoy sede del Archivo General de la Nación), y después en el penal de Santa Martha Acatitla, encarcelado en los albores del gobierno de Adolfo López Mateos al romper la huelga ferrocarrilera de 1959, acusado por los delitos de disolución social, contra la economía, equiparables al de resistencia de particulares, amenazas, asonada o motín y ataques a las vías generales de comunicación.¹³

En marzo de 1968 Vallejo se declaró, una vez más, en huelga de hambre, ahora por tiempo indefinido, para exigir su libertad, debiendo ser alimentado por vía intravenosa. Todo podría imaginar el líder, quien junto a Valentín Campa seguía purgando su pena por la conducción del movimiento sindical que provocó más de un dolor de cabeza al saliente Ruiz Cortines y a su secretario del Trabajo y sucesor, menos que se convertirían en un símbolo y bandera de lucha fundamentales para los estudiantes de la UNAM y el IPN, organizados en el futuro inmediato en torno a la desaparición del tipo penal que les mantenía en confinamiento y a la exigencia de libertad para ambos personajes, con el claro objetivo de desaparecer la prisión política como elemento inherente al control estatal.¹⁴

Las paredes de las facultades unamitas y escuelas politécnicas daban cuenta en profusos periódicos murales sobre las andanzas sindicales de los dos reclusos, en pos del mejoramiento de los trabajadores que representaban y la violación a las garantías constitucionales en que se traducía el prolongado tiempo de su encierro.

En las semanas siguientes, apenas a unos cuantos días de la gresca de finales de abril sucedida cerca de la Plaza de la Ciudadela entre estudiantes de las Vocacionales 2 y 5 del Politécnico y alumnos de la preparatoria privada Isaac Ochoterena, detonante de la desmedida agresión de los granaderos y del inicio de la ruta hacia la noche de Tlatelolco, varios estudiantes se sumaron a la huelga de hambre del

¹³ Begoña C. Hernández y Lazo. “Demetrio Vallejo Martínez, el líder ferrocarrilero”, en *Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. México, no. 92, mayo-agosto de 2011, p. 54.

¹⁴ Pablo Gómez. “Los misterios del 68”, en *Memoria. Revista Mensual de Política y Cultura*. México, no. 115, septiembre de 1998, pp. 12-15.

sindicalista oaxaqueño, orchestaron mítines y repartieron volantes, práctica común a lo largo de los siguientes meses.

En un contexto de creciente algidez, en el mes de mayo se inició una huelga que congregó a cerca de 50 mil obreros de la industria textil, la que a pesar de ser silenciada y conducida en los márgenes del sindicalismo oficial, dio cuenta junto con el conflicto médico de una capacidad organizativa vigente. Además, en el nacimiento del movimiento de 1968 corrían en paralelo dos levantamientos dentro de la Universidad: una huelga de los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuyo reclamo preponderante era la libertad de los presos políticos, y el cobijo a la lucha de los estudiantes de la Universidad de Tabasco, que pugnaban por la solución a problemas escolares internos.

Vallejo, Campa y los movimientos sindicales coartados en el pasado como expresiones legitimadoras ante la actitud reacia del poder establecido se convirtieron en estandartes permanentes a lo largo de todo el conflicto, como ocurrió el 26 de julio en la marcha por el aniversario del triunfo de la Revolución Cubana, convertido en uno de los episodios más recordados del enfrentamiento entre estudiantes y fuerzas policiacas y en que blandieron no sólo su apoyo al gobierno castrista, al pueblo vietnamita y su repudio a los Estados Unidos, sino también la solidaridad y exigencia de libertad inmediata de los dos personajes.

En congruencia, los seis puntos del pliego petitorio que mantendrían los estudiantes durante el movimiento fueron: 1) Libertad de los presos políticos; 2) Destitución de los generales Luis Cueto Ramírez y Raúl Mendiola, así como del teniente coronel Armando Frías [mandos visibles de los inculcados]; 3) Extinción del cuerpo de granaderos y el compromiso de no crear grupos semejantes; 4) Derogación de los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Federal, relativos a la disolución social; 5) Indemnización a las familias de los muertos y a los heridos que fueron víctimas de agresión desde el viernes 26 de julio en adelante; y 6) Deslinde de responsabilidades de los actos de represión y vandalismo de las autoridades, a través de la policía, los granaderos y el ejército.¹⁵

Como respuesta y tras intentos siempre fallidos de negociación, la coerción diazordacista pobló las cárceles de estudiantes, militantes de izquierda y de todo aquel que se manifestara en contra del gobierno por su actuación frente a las

¹⁵ Desplegado de la Comisión Organizadora del Consejo Nacional de Huelga en la manifestación del 5 de agosto de 1968.

¹⁶ La Ley de Amnistía publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 1976, que en su artículo 1º la decreta "para las personas contra las que se ejerció acción penal por los delitos de sedición e invitación a la rebelión en el fuero federal y por resistencia de particulares, en el fuero común del Distrito Federal, así como por delitos conexos con los anteriores, cometidos durante el conflicto estudiantil de 1968".

crecientes protestas, lo que produjo que el apoyo a Vallejo y Campa cobrara un sentido de mayor calado y significación, al compartir la pérdida de la libertad física frente a quienes asumieron un imperativo de orden y legalidad para reprimir sin ambages. La gran mayoría de los líderes de 1968 hallarían también las rejas en su destino por años, cerrando definitivamente el capítulo con la amnistía otorgada por Luis Echeverría, meses antes del final de su mandato.¹⁶

Si bien la derrota que el movimiento obrero disidente había sufrido en 1959 atemperó el ímpetu revolucionario de actores tradicionalmente en pie de lucha, el proceso de reconstrucción del Partido Comunista Mexicano, que siguió el ejemplo de su ascendiente soviético y se deslindó de las corrientes estalinistas, sirvió de marco para alentar el remozamiento de la organización, creando el medio adecuado para plantear el afianzamiento del sector estudiantil y su vínculo estrecho con las causas proletarias.¹⁷ Por el contrario, el sindicalismo oficial era utilizado para acusar a los jóvenes paristas de estar financiados por el comunismo y el anarquismo internacional (una imputación también vertida en contra de los ferrocarrileros a finales de los cincuenta) e incluso la CIA.¹⁸

No obstante, sectores disidentes del Sindicato Mexicano de Electricistas, los telefonistas y algunas secciones de los sindicatos petrolero y ferrocarrilero, así como grupos del Movimiento Revolucionario del Magisterio se involucraron decididamente en las protestas de los estudiantes.

Así, quedó claro que la creciente influencia de las clases medias en la sociedad provocó un desprendimiento de grupos que hasta entonces habían sido base de la estabilidad del sistema político. Con ello, los gobiernos posrevolucionarios intentaron su frustrada asimilación a los sectores obrero y campesino tradicionales, sin entender que éstas, y especialmente sus jóvenes, no habrían de someterse a las formas instauradas ni a renunciar al valor de disentir y a su condición genuinamente democrática.

¹⁷ Gilberto Guevara Niebla. *Op. cit.*, p. 15.

¹⁸ Ramiro Bautista Rosas, Javier Huerta Jurado y Octavio Lóyzaga de la Cueva. "Contexto del Movimiento Estudiantil de 1968", en *Alegatos*. México, no. 70, septiembre-diciembre de 2008, Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Azcapotzalco, p. 297.

Conclusiones

Hecho un sucinto repaso de las condiciones sociopolíticas para reconstruir el paisaje de 1968, podemos afirmar que el movimiento estudiantil emanado en aquel año de las principales instituciones públicas de educación superior por un evento represivo entre dos grupos de estudiantes, en apariencia anecdótico, no halla en la marginación, la desigualdad o una situación económica desfavorable los elementos para trazar una explicación sólida sobre su importancia y honda huella. Como se mencionó páginas arriba, México alcanzó tasas de crecimiento de hasta el 7%, en consonancia con otras naciones del orbe que entonces disfrutaban de la pujanza típica del desarrollismo de la posguerra.

En cambio, los años previos permiten concluir que la génesis de los movimientos estudiantiles de la época, cuya cumbre es alcanzada con la conformación del Consejo Nacional de Huelga en 1968, da fe de una nueva generación de las clases medias que, con su actitud y protestas, no apelaba a la benevolencia de la autoridad para hacerse escuchar, sino que la encaraba apoyándose en otros grupos sociales.

Aunque el llamado de los estudiantes a la movilización general despertó una actividad limitada de la sociedad civil en su conjunto, ésta no era indiferente a lo que acontecía, y expresaba ya el agudo sentido político del conflicto y sus protagonistas que consistía, primero, en materializar una alternativa activa frente al Estado para lograr la organización social, y después en su claridad de intenciones para exigir respuestas específicas a las peticiones ciudadanas. Cuando la posibilidad de diálogo ofrecida por los estudiantes para resolver el conflicto fue entendida como afrenta y no como oportunidad por el grupo en el poder, se hizo patente con el golpe de puño que significó su desempeño desde el inicio del conflicto hasta el 2 de octubre que la autoridad concedía, pero no negociaba, y que las alternativas de cambio que no emanaban de sus filas eran interpretadas como sinónimo de debilidad.

El parangón entre el conflicto médico y el estudiantil, junto con los que se vivieron en distintas ciudades del país, representa una oportuna radiografía para el análisis. A las protestas de médicos y residentes interinos de los hospitales públicos, sumados al poco tiempo los de planta, enfermeras, personal sanitario y colegas del sector privado, Díaz Ordaz les da una lección de política a la mexicana en sólo unos meses. Su resultado anuló un esfuerzo colectivo independiente, como el logrado con la formación de la AMMRI y la AMM, separado de las formas tradicionales de negociación del sindicalismo paraestatal, para dejar firme la postura gubernamental: el otorgamiento de mejoras es de quien reparte, administra y ordena, y para ello tiene vías delimitadas que controla mediante la pirámide burocrática y la subordinación de federaciones y sectores. Circular por ellas era el único camino.

Aunado a lo anterior, la convicción de Díaz Ordaz sobre la necesidad de mantener el orden público atribuía a la estabilidad y al consenso un valor incompatible con el contexto internacional de cambio y entusiasmo que provocaron la Revolución Cubana, la Guerra de Vietnam y el antiyanquismo en los partidos de izquierda, la juventud y los grupos obreros disidentes en América Latina, que como se relató antes, eran constantes en las arengas de marchas y protestas. Para quien fue el secretario de Gobernación de López Mateos en años ya de intensa polarización ideológica, las demandas médicas o estudiantiles se inscribían dentro de una cadena de conspiraciones que se remonta a finales de los cincuenta con el movimiento ferrocarrilero.

Finalmente, es desde esta asimilación de la realidad política del régimen que la presencia en la memoria y acción de los estudiantes de Demetrio Vallejo, Valentín Campa y su confinamiento termina por justificar su proceder ante el desafío: los desplegados de 1968 se dirigen “a la opinión pública” y no al presidente; la supresión del delito de disolución social y su libertad son torales en su pliego petitorio y el principio de autoridad ha sido cuestionado en la sede del máximo evento deportivo internacional. Una mezcla peligrosa en un tiempo complejo.

Fuentes de consulta

Bautista Rosas, Ramiro, Javier Huerta Jurado y Octavio Lóyzaga de la Cueva. “Contexto del Movimiento Estudiantil de 1968”, en *Alegatos*. México, no. 70, septiembre-diciembre de 2008, Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Azcapotzalco.

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México, 1950-1994*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Carpizo McGregor, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo Veintiuno, 1978.

Cordera, Rolando. “Movimiento del 68: una perspectiva de política económica”, en *Nexos*. México, no. 319, julio de 2004.

D’Artigues, Katia y Sabina Berman. Entrevista a Jacobo Zabludovsky en “Jacobo Zabludovsky: censura y libertad”, *Shalalá*. México, TV Azteca, 2007. 41 minutos. En español, en: www.youtube.com/watch?v=FVYAiQeQFCY

Desplegado de la Comisión Organizadora del Consejo Nacional de Huelga en la manifestación del 5 de agosto de 1968.

García Hernández, Arturo. Entrevista a Jacobo Zabludovsky, “Nunca creí que hubiera conjura comunista en 68: Zabludovsky” en *La Jornada*. México, 28 de septiembre de 1998, en: www.jornada.unam.mx/1998/09/28/nunca.html

Guevara Niebla, Gilberto. “Antecedentes y desarrollo del movimiento de 1968”, en *Cuadernos Políti-*

cos. México, Era, no. 17, julio-septiembre de 1978.

Gómez, Pablo. "Los misterios del 68", en *Memoria. Revista Mensual de Política y Cultura*. México, no. 115, septiembre de 1998.

Hernández y Lazo, Begoña C. "Demetrio Vallejo Martínez, el líder ferrocarrilero", en *Antropología. Boletín oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. México, no. 92, mayo-agosto de 2011.

Krauze, Enrique. *La presidencia imperial: ascenso y caída del sistema político mexicano, 1940-1996*. México, Tusquets, 2002.

Ley de Amnistía publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 1976.

Loeza, Soledad. "México 1968. Los orígenes de la transición", en *Foro internacional*. México, El Colegio de México, no. 193, julio-septiembre de 1989.

Pozas Horcasitas, Ricardo. *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo Veintiuno, 1993.

Ravelo, Carlos. "La procuraduría pide la aprehensión de 30 médicos y varios enfermeros", en *Excélsior*, 6 de octubre de 1965.

Tello, Carlos. "Desarrollo económico de México en el siglo de la Revolución", en *Economía informa*. México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, no. 364, julio-septiembre de 2010.

M

MÉXICO ES UNO DE LOS PAÍSES CON MAYOR concentración del ingreso. De acuerdo al Banco Mundial, de un conjunto de 113 países para los cuales se cuenta con información del Coeficiente de Gini entre 2010 y 2014 y se han homogeneizado los indicadores de desarrollo, México ocupa el lugar 98, es decir, se encuentra entre el 15% de los países más desiguales. Esto implica que la distribución del ingreso es similar a la que existe en países como Bolivia, Costa Rica o el Congo.

La medida más popular para medir la desigualdad de ingresos es el Coeficiente de Gini (CG) el cual mide la magnitud de la concentración de los ingresos entre los diferentes estratos de la población. Este indicador toma valores entre 0 y 1 de forma que cuanto más se acerque a 1 reflejará una mayor desigualdad, y cuanto más se aproxime a 0 implicará que existe una distribución más equitativa de los ingresos entre los diferentes estratos sociales, por lo general se utilizan deciles. De acuerdo al Banco Mundial, este indicador ha oscilado alrededor de 0.5 desde 1989 y ha presentado una tendencia decreciente desde entonces, aunque en los últimos años se ha estancado alrededor de 0.48 puntos.

Medición subestimada de la desigualdad de ingresos en México

Alejandra Huerta Pineda*
Jaime Arturo Del Río Monges*

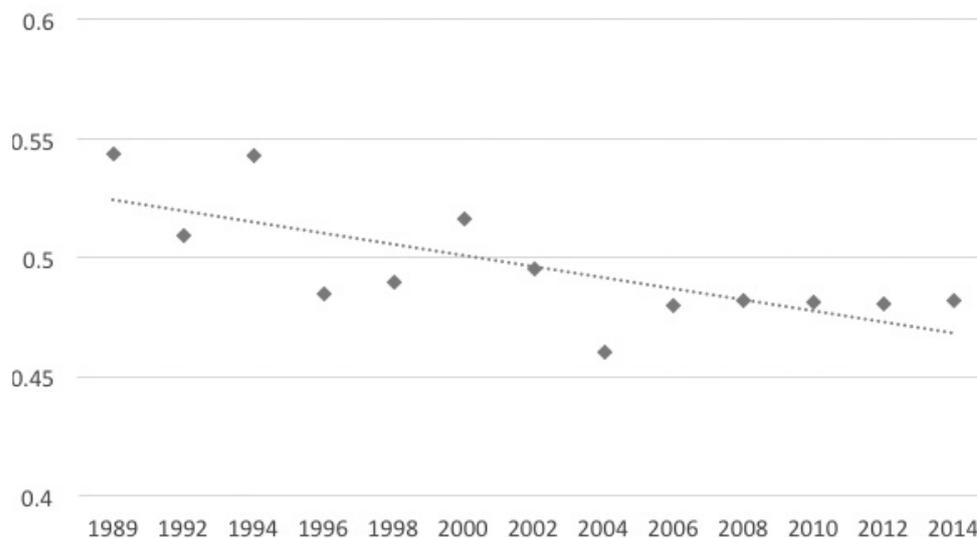
Tabla 1. Coeficiente Gini promedio 2010 - 2014

Posición mundial	País	Coef de Gini
1	Ucrania	24.55
2	Eslovenia	25.13
3	Noruega	25.77
4	Rep. Checa	26.38
5	Rep. Eslovaca	26.67
95	Ecuador	46.94
96	Nicaragua	47.05
97	Bolivia	47.36
98	México	48.14
99	Costa Rica	48.60
100	Congo	48.94
101	Guatemala	50.51
109	Lesotho	54.18
110	Honduras	54.50
111	Zambia	55.62
112	Haití	60.79
113	Sudáfrica	63.38

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

* Los autores son investigadores de la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Gráfico 1. Coeficiente de Gini en México



Nota: el Banco Mundial construye el CG con base en datos primarios obtenidos de las encuestas de hogares de cada país, pero hace un ajuste para hacer los datos comparables entre países. Por lo tanto, las cifras de este gráfico pueden no coincidir con lo reportado por el Inegi, no obstante la tendencia se mantiene.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

En la construcción del CG se utilizan los datos de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) que elabora el Inegi desde 1984. De acuerdo al Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, en ese año el 10% de la población más rica concentraba el 36.7% de los ingresos nacionales, mientras que el 10% más pobre solo alcanzaba el 1.5% de los ingresos del país. Esta distribución no es muy diferente de lo que se observaba 6 años antes, cuando el primer decil concentraba el 1.3% de los ingresos del país, mientras que el último decil ganaba el 37.3% de los mismos. Estos datos arrojan un Coeficiente de Gini de 0.474 para 2008 y de 0.464 para 2014, lo que implicaría una ligera mejoría en la distribución del ingreso (ver Tabla 2).

Tabla 2. Ingreso corriente total promedio trimestral por decil del hogar según año de levantamiento, y su respectivo Coeficiente de Gini (pesos constantes, año base 2014)

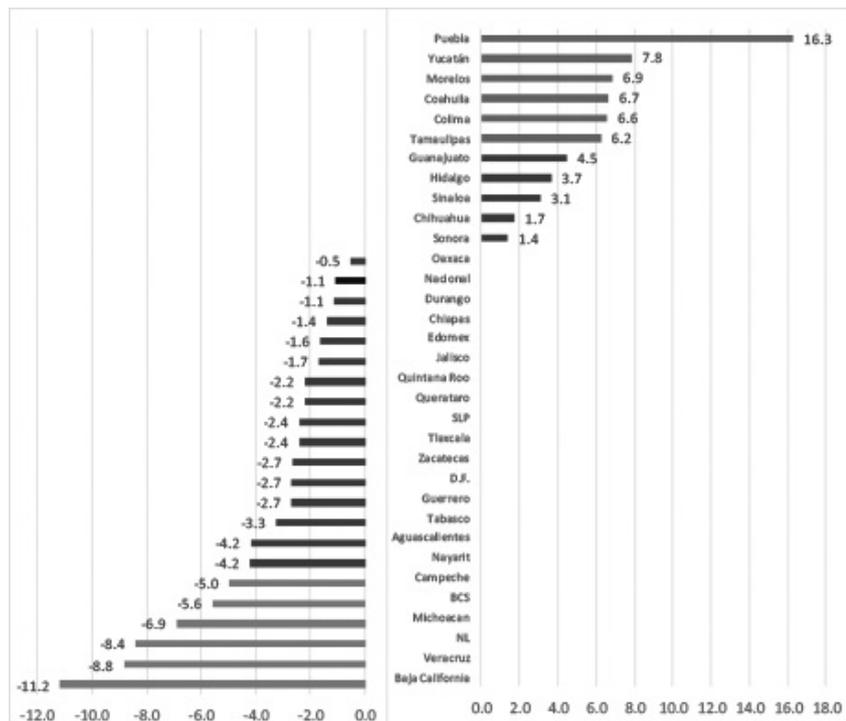
Deciles de hogares	Año de levantamiento							
	2008		2010		2012		2014	
	\$	%**	\$	%**	\$	%**	\$	%**
I	5,936	1.3%	5,786	1.4%	5,605	1.4%	5,954	1.5%
II	11,663	2.6%	11,084	2.7%	10,708	2.7%	11,107	2.8%
III	16,313	3.7%	15,418	3.7%	14,912	3.7%	15,208	3.8%
IV	20,983	4.7%	19,765	4.8%	19,244	4.8%	19,254	4.8%
V	26,130	5.9%	24,710	5.9%	24,008	6.0%	23,914	6.0%
VI	32,407	7.3%	30,676	7.4%	29,826	7.5%	29,379	7.4%
VII	40,747	9.2%	38,205	9.2%	37,250	9.3%	36,442	9.1%
VIII	52,186	11.8%	49,260	11.8%	47,808	12.0%	46,831	11.7%
IX	72,255	16.3%	68,719	16.5%	65,633	16.5%	64,748	16.2%
X	165,497	37.3%	152,313	36.6%	143,751	36.1%	146,303	36.7%
Coeficiente de Gini	0.474		0.469		0.464		0.464	

*Los hogares están ordenados de acuerdo a su ingreso corriente total.

**Participación de los deciles en el ingreso total de los hogares.

Fuente: elaboración propia con base en datos de los Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012 y 2014.

**Gráfico 2. Coeficiente de Gini por estados.
Variación porcentual 2010-2014**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014.

A nivel estatal el CG ha tenido tanto ganancias como pérdidas entre 2010 y 2014: en 11 estados ha aumentado la desigualdad al interior de sus territorios, entre los cuales destaca el aumento de Puebla de 16.3%, de 7.84% de Yucatán, 6.85% en Morelos, 6.63% en Morelos y 6.2% de Tamaulipas; mientras que de los estados que disminuyeron la concentración del ingreso destacan la disminución de 5.6% de Baja California Sur, 6.9% de Michoacán, 8.4% de Nuevo León, 8.8% de Veracruz y de 11.2 de Baja California Norte.

El sesgo en la estimación de la desigualdad

Existen dos formas de medir el ingreso de un país: el enfoque macroeconómico que se utiliza para construir las Cuentas Nacionales y el enfoque microeconómico que utilizan las encuestas de los hogares. El Sistema de Cuentas Nacionales utiliza información de censos, encuestas y registros administrativos públicos y privados para medir las variables de la actividad económica del país, entre ellas el ingreso de

los hogares. En tanto que las encuestas de hogares estiman el ingreso con base en la información que recaban de un cuestionario aplicado a una muestra de hogares, el cual es expandido posteriormente para que tenga representatividad a nivel nacional. Debido a estas diferencias metodológicas, ambos instrumentos arrojan cifras distintas, en México, los ingresos contabilizados por las Cuentas Nacionales equivalen a 2.6 veces aquellos estimados por la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares que levanta cada dos años el Inegi.¹

Esta diferencia es ampliamente reconocida a nivel mundial y existe abundante literatura² que ha señalado que, las encuestas de ingreso-gasto de los hogares no estiman correctamente el ingreso de una economía. De ahí que, muchos países hacen ajustes posteriores a los datos que arrojan este tipo de encuestas con la finalidad de hacerlos similares con los que reportan las cuentas nacionales.

En México existen también varias investigaciones que han señalado que las encuestas de los hogares subestiman el ingreso nacional,³ e incluso han propuesto metodologías para ajustar las encuestas, sin embargo, difieren en las razones que explican este sesgo.

Para Bustos y Leyva (2016) el problema radica en que todos los hogares subdeclaran su ingreso y a que existe un truncamiento en los hogares encuestados en la parte alta de la distribución. Atendiendo a esto, la metodología que propone consiste en hacer compatibles los resultados de la ENIGH con las cifras del SCN y con los ingresos declarados al Sistema de Administración Tributaria (SAT), información que es confidencial. Con la encuesta ajustada, los autores obtienen un Coeficiente de Gini de 0.630 para 2012.

Del Castillo (2015 y 2016) explica que, la metodología que emplea el Inegi desde 2008 para construir las variables de ingreso de los hogares se excluyen los ingresos por rendimientos en acciones, lo cual subestima los ingresos de los estratos de la más altos en el país. El autor también argumenta que el sub-reporte voluntario de los ingresos de los hogares muy posiblemente se da principalmente en relación con los sueldos de altos directivos y gerentes, lo cual se confirma al comparar los ingresos que reportan estos puestos en las encuestas respecto a sueldos equivalentes en el mercado. La evidencia indica que ese subreporte de ingresos es menor en profesionistas y técnicos, mientras que es prácticamente

.....
¹ Del Castillo, 2015.

² Ver Piketty, 2012, Alvaredo (2010), Székely y Hilgert (1999), o Banerjee y Piketty (2010).

³ Martínez, 1960; Altimir, 1982; Hernández-Laos, 2006; Campos, R; E.S. Chávez y G Esquivel, 2014; Bustos y Leyva, 2016; del Castillo, 2015

nulo en empleados, obreros, jornaleros y peones. Para corregir el problema del subreporte de ingresos en las encuestas a hogares, del Castillo hizo un ajuste a la información con base en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de México para los años 2010 y 2012. Con la Encuesta ajustada estimó la desigualdad y obtuvo Coeficientes de Gini de 0.682 y 0.684.

Por su parte, Campos, Chávez y Esquivel (2015 y 2016) asumen que el sesgo se encuentra en la parte alta de la distribución debido a que las encuestas de hogares no capturan a los hogares más ricos. La información sobre los ingresos más altos puede ser obtenida a partir de los datos de declaraciones de impuestos sobre la renta, sin embargo, dicha información no es pública, por lo que, los autores ajustaron los ingresos de los deciles más altos de la población utilizando el ingreso reportado en las Cuentas Nacionales. Otros países, si han podido corregir la distribución de los ingresos con base en datos fiscales (Chile, Colombia y Uruguay), por lo que los autores toman estos países como referencia distribuir la diferencia del ingreso entre Cuentas Nacionales y la ENIGH, en los deciles más altos de la distribución. En el escenario base, el 83% del residual se le asigna al decil más alto. Los autores encuentran que, los ingresos del decil más alto han crecido en las últimas décadas, al contrario de lo que dicen las encuestas oficiales. Con base en su distribución se puede obtener un CG entre 0.59 y 0.6.

En estos estudios se observa que, el método de corrección de las encuestas es distinto en función de donde se asuma que se encuentra el sesgo —ya sea en toda la distribución o en la parte alta de los ingresos—. Así, las razones principales que explican los sesgos se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Las encuestas no capturan información de todos los estratos de la sociedad, particularmente en los extremos de la distribución: los más pobres y los más ricos.
- Los hogares no declaran la totalidad de los ingresos, particularmente aquellos que se encuentran en la parte alta de la distribución.
- Existe una subdeclaración de información (no voluntaria) que está asociada al tipo de ingreso.
- Existen errores en la construcción del ingreso corriente total en la ENIGH y en los conceptos del ingreso como: excluir algunas categorías de ingresos como los provenientes de la propiedad financiera o el aguinaldo; inclusión de ingresos temporales como ingresos permanentes, entre otras.

Sin embargo, independientemente de en que parte de la distribución se haya encontrado el sesgo y que método de corrección se haya empleado, el Coeficiente

de Gini que puede ser obtenido a partir de las distintas propuestas es mayor que el que se reporta a través de la ENIGH, lo que sugiere que la estimación oficial de la desigualdad esta subestimada.

Mientras que la cifra oficial que proviene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2012 arroja un CG de 0.464, los otros autores obtienen CGs entre 0.59 y 0.68 para 2012, lo que indicaría que la desigualdad en el país ha sido subestimada sistemáticamente. Más aún, estos autores han señalado también que la desigualdad presenta una tendencia creciente y no ha disminuido, a diferencia de lo que se deriva de las Encuestas oficiales.

Tabla 3. Coeficientes de Gini calculados por diversos investigadores

	Índice de Gini			
	Inegi*	Del Castillo	Bustos - Leyva	Campos-Chávez-Esquivel
2008	0.474			
2010	0.469	0.682		
2012	0.464	0.684	0.63	0.59 - 0.60
2014	0.464			

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008, 2010, 2012, 2014 y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 y del Castillo, 2015 y 2016; Bustos, 2015 y 2016; Bustos y Leyva, 2016; Campos, Chávez y Esquivel, 2016.

* Campos, Chávez y Esquivel consideran tres supuestos para el ajuste del Ingreso, con base en los cuales se estima un rango del Coeficiente de Gini.

Desigualdad en 2015

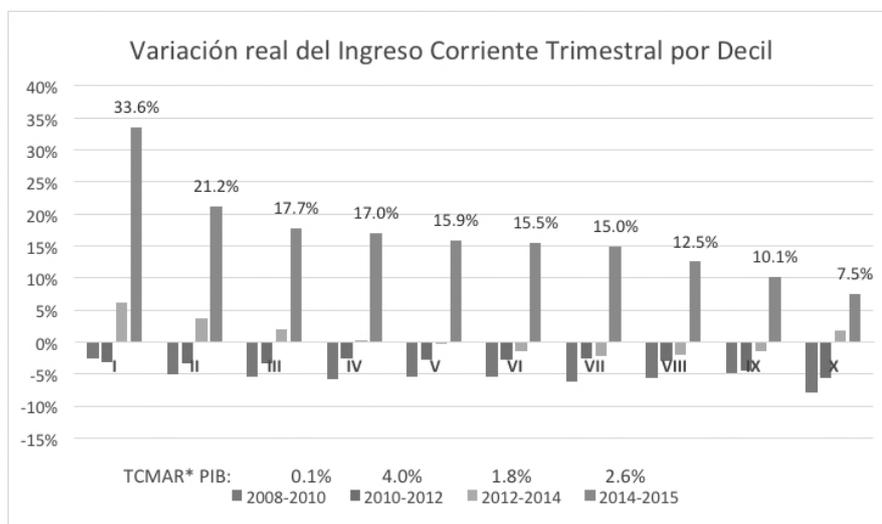
El 15 de julio de 2016 el Inegi publicó el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH. Dicha Encuesta suscitó una polémica sin precedentes debido a que los resultados sobre los ingresos de los hogares se diferenciaban en gran medida de los arrojados por las anteriores Encuestas. Efectivamente, en el comunicado de prensa del Inegi (2016) se advirtió que dicha Encuesta había aplicado nuevos criterios de captación y verificación de la información, con el objetivo de capturar mejor la información de los ingresos de los hogares, razón por la cual los resultados del MCS2015 no serían comparables con los de las Encuestas anteriores.

El presidente del Inegi, explicó en comparecencia en el Senado de la República que, el ajuste efectuado a las encuestas obedecía al hecho de que existe un trun-

camiento en la información que reporta la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y un problema de sub-reporte de ingresos en todos los segmentos de la distribución de ingresos en la población nacional (Senado de la República, 2016).

La no comparabilidad de la nueva encuesta puede constatarse mejor si se observan los cambios en el ingreso de los hogares en los últimos años. Entre 2008 y 2012, todos los deciles presentaron disminuciones en su ingreso promedio trimestral, con magnitudes que van desde -2.5% hasta -8.0%, cuando el crecimiento promedio del PIB fue de 0.1% y 4.0% entre 2008-2010 y 2010-2012. En tanto que, entre 2012 y 2014, con un crecimiento promedio del PIB de 1.8%, la tendencia negativa comenzó a revertirse, e incluso para los hogares de los primeros cuatro deciles y para el último decil se presentaron variaciones positivas en su ingreso promedio, siendo el crecimiento más alto el del primer decil (6.2%). Es probable que esta tendencia de crecimiento de los ingresos siguiera manteniéndose para el periodo 2014-2015, pero en una magnitud consistente con la tasa de crecimiento de la economía o del empleo, que fue de 2.6% en términos reales. Sin embargo, lo que se observa entre 2014 y 2015, utilizando la nueva encuesta, es un aumento desproporcionado en los ingresos de todos los deciles, pero particularmente muy alto en los tres primeros: 33.6%, 21.2% y 17.7%, respectivamente.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2012, 2014 y 2015 e información del Banco de Información Socioeconómica del Inegi.

*TCMAR: Tasa de crecimiento medio anual real del PIB

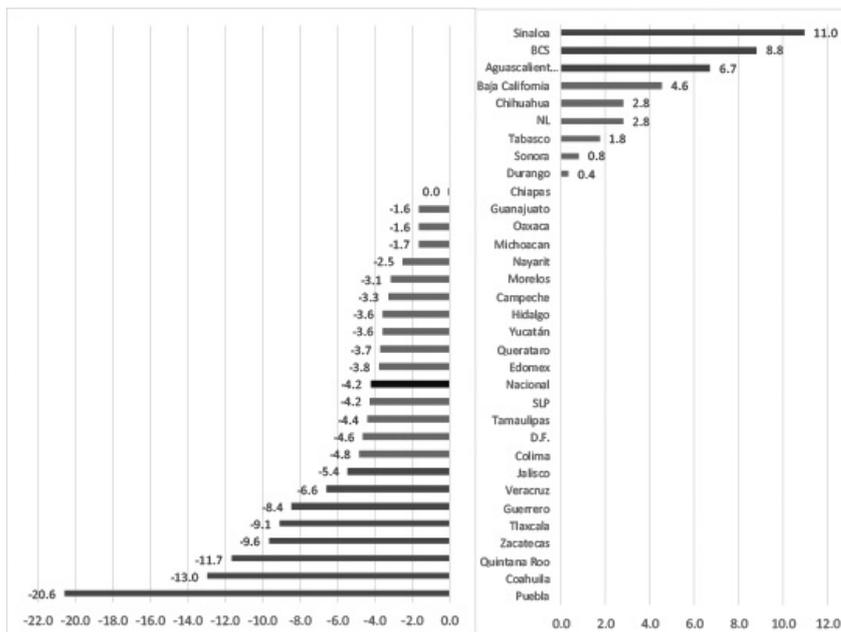
Es precisamente el rompimiento en la tendencia histórica del incremento en los ingresos por deciles lo que explica el por qué el Coeficiente de Gini calculado para 2015 refleja erróneamente una disminución en la desigualdad que nunca antes se había presentado (-4.1% en un solo año) lo cual hace más evidente que la Encuesta de 2015 ya no es comparable con las anteriores.

A nivel estatal estas disminuciones inusuales también destacan. Puebla, el estado que más había aumentado la desigualdad los cuatro años anteriores (16.3%), un año posterior disminuye su Coeficiente de Gini en 20.6%. Este dato resulta poco creíble si consideramos que el Indicador Trimestral de la Actividad Económica de Puebla creció 12.24% entre 200 y 2014 y entre 2015 y 2014 solo creció 2.7%.⁴

Otros estados como Coahuila y Quintana Roo presentan disminuciones en el Coeficiente de Gini del orden de 12.9% y 11.6% en un solo año, mientras que su actividad económica medida a través del ITAEE para dicho año creció 3.0% y 5.1%, respectivamente.

Además, si se considera que en un periodo previo de cuatro años la mayor disminución de la desigualdad se presentó en Baja California Norte y fue de 11.2%, no parece que la disminución tan notoria de esos tres estados en tan solo un año sea razonable.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini por estados. Variación porcentual 2014-2015

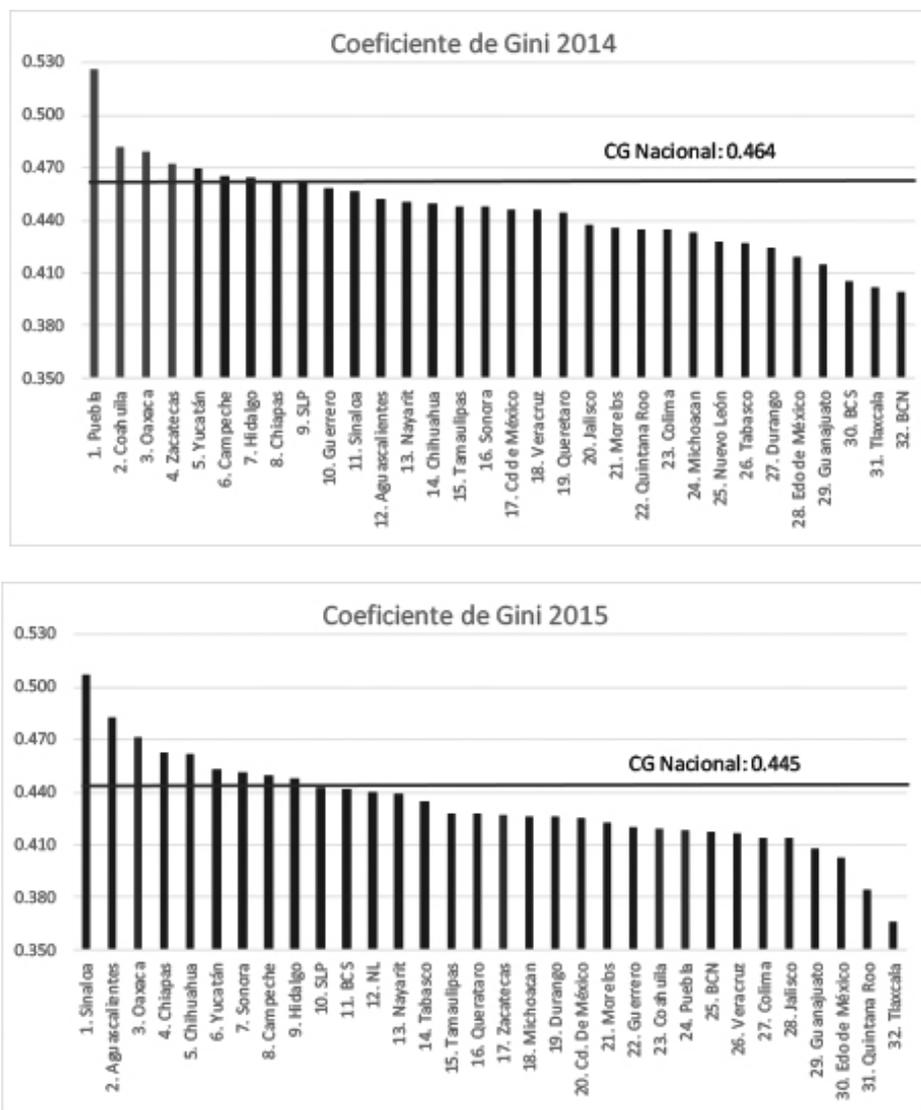


Fuente: elaboración propia con base en datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015.

⁴ Cálculo propio con base en el ITAEE del Inegi.

Esta modificación en los ingresos al interior de los estados implicó también un ordenamiento muy distinto de los estados respecto de su CG, Puebla, por ejemplo, que en 2014 ocupaba el primer lugar en desigualdad, en 2015 se mueve al lugar número 24, Coahuila también se mueve 22 lugares adelante, hacia una menor desigualdad.

Gráfico 5. Coeficiente de Gini por estados 2014, 2015



Fuente: elaboración propia con base en datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014 y 2015

El presidente de Inegi ha comentado que las modificaciones operativas en la forma en la cual se levantan las encuestas de ingresos a hogares se fundamentaban en la búsqueda de corregir el problema del sub-reporte de ingresos que suele presentarse en ese tipo de encuestas (Senado de la República, 2016). Sin embargo, las modificaciones en la estructura de los ingresos por deciles y por estados que arroja indica que la medición de la desigualdad de ingresos con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas en 2015 subestima aún más esta variable de lo que ya la habrían subestimado mediciones anteriores.

De igual manera, el Coneval (2016) destacó que el aumento en el ingreso corriente de los hogares de 11.9% a nivel nacional, de 33.6% en el ingreso de los hogares más pobres y de más del 30% en algunas entidades federativas entre 2014 y 2015 no es congruente con la tendencia que habían presentado las encuestas anteriores, razón por la cual no publicó las cifras de pobreza nacional y estatal en 2015.

Conclusiones

La medición de la desigualdad de los ingresos es muy relevante para el diseño de políticas públicas encaminadas a redistribuir el ingreso de forma más equitativa. El indicador más utilizado para medir esta variable es el Coeficiente de Gini, el cual está basado en las encuestas de ingreso y gasto elaboradas por el Inegi. Con base en ellas se afirma que, el CG ha oscilado alrededor de 0.45 desde se cuenta con dicha medición y que ha mostrado una ligera tendencia decreciente.

La más reciente Encuesta, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015, rompe con la evolución histórica de los indicadores de desigualdad y pobreza, ya que modifica sustancialmente la distribución de los ingresos entre los diferentes deciles y a nivel regional. Con la encuesta de este año no se puede saber en qué sentido han cambiado estos indicadores respecto de años anteriores y esto afecta las decisiones de política pública que pudieran tomarse a partir de ese momento.

Más aún, la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016, la cual se levanta entre el 11 de agosto y el 18 de noviembre incorpora dichos cambios metodológicos, por lo que no solo el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de 2015 no será comparable con las encuestas anteriores, sino también la ENIGH 2016. Esto rompería la serie histórica de ingresos, pobreza y desigualdad con la que se cuenta desde 1992 y se perdería un instrumento valioso para evaluar las políticas públicas que inciden en estos indicadores durante esta administración.

Atendiendo a la importancia de contar con indicadores de largo plazo para el tema de pobreza, el Inegi y el Coneval han convenido formar un grupo técnico

que evalúe la posibilidad de poner a disposición de este último un instrumento comparable entre 2015 y los años anteriores. Sin embargo, los acuerdos a los que llegue este grupo de trabajo no se alcanzarán a incorporar en la elaboración del ENIGH 2016, por lo que la pérdida de comparabilidad de la serie de pobreza, ingresos y desigualdad de largo plazo parece inminente.

Sería fundamental que, además de analizar la comparabilidad de la encuesta 2015 con las anteriores y una nueva metodología para el levantamiento de ingresos, el grupo de trabajo retome y estudie las investigaciones que diversos expertos han llevado a cabo en relación al sesgo que existe en las Encuestas de Ingreso en todos los países y las mediciones alternativas de desigualdad que se han construido, particularmente la que se refiere a la incorporación de información fiscal. Así, una discusión más amplia en torno a los sesgos en la medición de los ingresos podría traducirse en la construcción de un instrumento cuyas mediciones de pobreza y desigualdad sean más cercanos a la realidad.

Fuentes de consulta

Alvaredo, Facundo (2010). "The Rich in Argentina over the Twentieth Century, 1932-2004". In: A. B. Atkinson y T. Piketty (eds.): *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford University Press, pp. 253-298.

Banerjee, Abhijit. y Thomas Piketty (2010). "*Top Indian Incomes, 1922-2000*". In: A. B. Atkinson and T. Piketty (eds.): *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford University Press.

Altimir, O (1982), "La distribución del ingreso en México, 1950-1977", Banco de México (ed), vol. 37, Ciudad de México.

Bustos (2015), *Estimation of the distribution of income from survey data: adjusting for compatibility with other sources*, Statistical Journal of the IAOS, Vol. 31, Issue 4, IOS Press.

Bustos, A. (2016), *En busca de una distribución del ingreso más cercana a la realidad*, Presentación en el Seminario Continuo Sobre Desigualdad en México organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_desigualdad.php

Bustos, A. y Leyva, G. (2016), *Hacia una estimación más realista de la distribución del ingreso en México*, Este País: Tendencias y Opiniones, No. 302, Julio 2016. Disponible en: <http://estepais.com/articulo.php?id=573&t=hacia-una-estimacion-mas-realista-de-la-distribucion-del-ingreso-en-mexico1>

Campos, R., Chávez, E., y Esquivel, G. (2013), *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*, Ensayo galardonado con el primer lugar del Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014 organizado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/primerlugarpnfp2014.pdf

Campos, R., Chávez, E., y Esquivel, G. (2016), *A new approach for top income shares: Mexico since the 1990's*, Presentación en el Seminario Continuo Sobre Desigualdad en México organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_desigualdad/presentacion_sesion_3.pdf

Coneval (2016). Posicionamiento de Coneval a los cambios realizados por el Inegi en la captación del ingreso de los hogares. Disponible en:

<http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-de-prensa-003-CONEVAL.pdf>

del Castillo, M. (2015), *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: Una propuesta de cálculo*, Estudios y Perspectivas No. 167, Sede Subregional de la CEPAL en México, CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39531/S1501288_es.pdf

del Castillo, M. (2016), *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México*, Presentación en el Seminario Continuo Sobre Desigualdad en México organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_desigualdad/presentacion_sesion_1.pdf

Hernández-Laos, E (2006), "Pobreza y distribución del ingreso en México", en Boltvinik y E. Hernández-Laos (eds), *Pobreza y distribución del ingreso en México* (4ª ed), Ciudad de México; Siglo XXI Editores.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). El Inegi mejora la captación del ingreso, Boletín de Prensa Núm. 286/16, 15 de julio de 2016. Disponible en:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_03.pdf

Martínez, I. (1960) "La distribución del ingreso y el desarrollo económico en México", Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía.

Senado de la República (2016), *Versión estenográfica de la Reunión de Trabajo de la Tercera Comisión -Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, y Comunicaciones y Obras Públicas- con el Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, Publicada el 26 de Julio de 2016, Senado de la República. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/29886-reunion-de-trabajo-de-la-tercera-comision-hacienda-y-credito-publico-agricultura-y-fomento-y-comunicaciones-y-obras-publicas-con-el-presidente-del-instituto-nacional-de-estadistica-y-geografia.html>

Székely, M. y M. Hilgert. (1999). "What's Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data". Research Department Working Paper Inter-American Development Bank.

Páginas web

Banco Mundial, Banco de Datos, Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX>

Inegi, *Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/mcs/2015/>

Inegi, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares: Principales Resultados*, Inegi. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf



Introducción

EN SEPTIEMBRE DE 2016, EL EJECUTIVO FEDERAL, dio a conocer el paquete económico para 2017, para ese momento ya habían transcurrido 46 meses de la administración y faltaban 26 por transcurrir. El cuerpo técnico del Área de Política Económica del Grupo Parlamentario del PRD del Senado de la República, en su calidad de órgano técnico preparó este documento con el objetivo de apoyar las actividades legislativas de los Senadores de la LXIII Legislatura, lo que se buscaba con el presente documento fue realizar un balance de las principales variables económicas al menos hasta la mitad del sexenio y en el mejor de los casos con la información más reciente que se pudiera obtener para el mes de septiembre de 2016. Se espera que al analizar el comportamiento conjunto de estas variables y contrastarlo con el del mercado laboral, se pueda en conjunto bosquejar una opinión respecto al estado de la economía en el mediano plazo y detectar fuerzas económicas que atenúen el bajo crecimiento económico de México.

Balance Económico del Sexenio

2012-2016

Carlos Francisco Huerta Rivera*

El documento se divide en 6 secciones, donde se analiza la tendencia de las principales variables macro y el mercado de trabajo. En la primera se aborda el asunto del crecimiento económico medido como el cambio anual en el Producto Interno Bruto (PIB), que ha sido insuficiente comparado con el producto potencial y cuando se mide a través del cambio en el PIB *per cápita* se detecta un mayor problema de insuficiencia. Posteriormente se analiza el comportamiento del consumo donde se encuentra que se ha mantenido estable como proporción del PIB, aunque en términos reales se ha comportado linealmente al ciclo de la economía mexicana, el consumo del gobierno parece ser contra cíclico. La tercera sección atiende el estado de la inversión, que presenta una tendencia a la baja desde enero de 2015 y aunque la inversión privada ha crecido como porcentaje del PIB a 3.2 % en promedio anual desde 2013, la inversión pública se ha reducido 4.2% anual en promedio desde 2013; la siguiente sección observa la tendencia del gasto gubernamental, los egresos totales en 2015 ascendieron a 4,829,876 millones de pesos, un crecimiento real de 9.6 % respecto a 2013, lo que implica que crecieron 4% más que los ingresos totales, esta es la causa del incremento del déficit. El crecimiento del gasto corriente promedio ha sido el mayor en los últimos 3 sexenios y el menor en lo que respecta al gasto de capital. En la quinta se analiza el comportamiento del tipo de cambio, la inflación y la balanza comercial, se detecta que la depreciación del tipo de cambio,

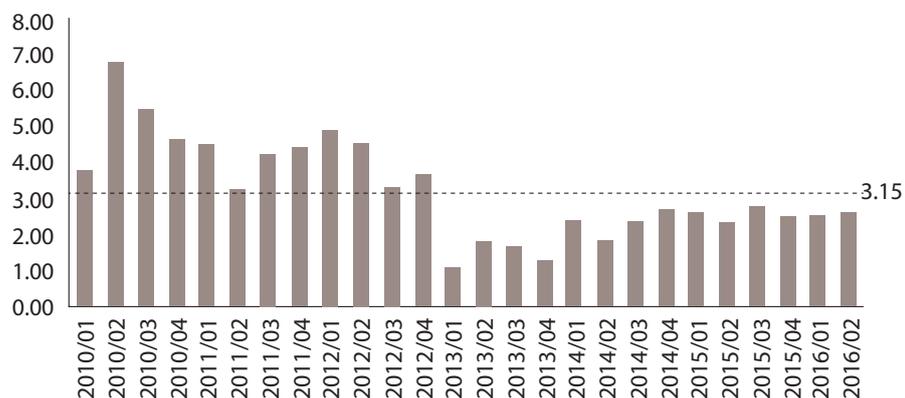
.....
* El autor es maestro en Integración Económica y forma parte del cuerpo técnico del Área de Política Económica del GPPRD del Senado de la República, una versión en extenso de este documento fue difundido en la Cámara el 26 de septiembre de 2016.

60% en lo que va de la administración, no ha generado los efectos positivos que el abaratamiento de las exportaciones debería tener sobre la balanza comercial, el comercio con los Estados Unidos ha disminuido a lo largo de este año y el comercio deficitario con China se ha consolidado, actualmente se importa el 18 % del PIB, la última sección reseña el estado que guarda el mercado laboral. Finalmente y manera de conclusión se señala que a 26 meses del fin de la administración no se ha logrado destrabar el motor del crecimiento y desarrollo económico.

Crecimiento económico

2.52 % creció la economía mexicana en el segundo trimestre de 2016, respecto a 2015 (gráfica 1). Si bien este crecimiento es positivo, se tiene que considerar que es menor que el crecimiento promedio desde la recuperación de la crisis de 2008-2009, el crecimiento promedio trimestral en este periodo fue de 3.15 % y todo el sexenio se ha crecido por debajo. El crecimiento promedio del sexenio ha sido bajo, del orden de 2.09 % trimestral, el primer año de la administración se creció en promedio 1.36 %, el 2014¹ el crecimiento promedio fue de 2.24 %, 2.47 % para 2015 y para los primeros dos trimestres de 2016 el crecimiento promedio fue de 2.48 %. En efecto, los últimos dos trimestres han sido los de mayor crecimiento, sin embargo la cuestión que prevalece es la suficiencia del crecimiento para mejorar en promedio la vida de todos los mexicanos, un mejor indicador para medir el bienestar que genera el crecimiento económico es el PIB per cápita.

Gráfica 1. Crecimiento real del PIB trimestral (2010.1-2016.2)

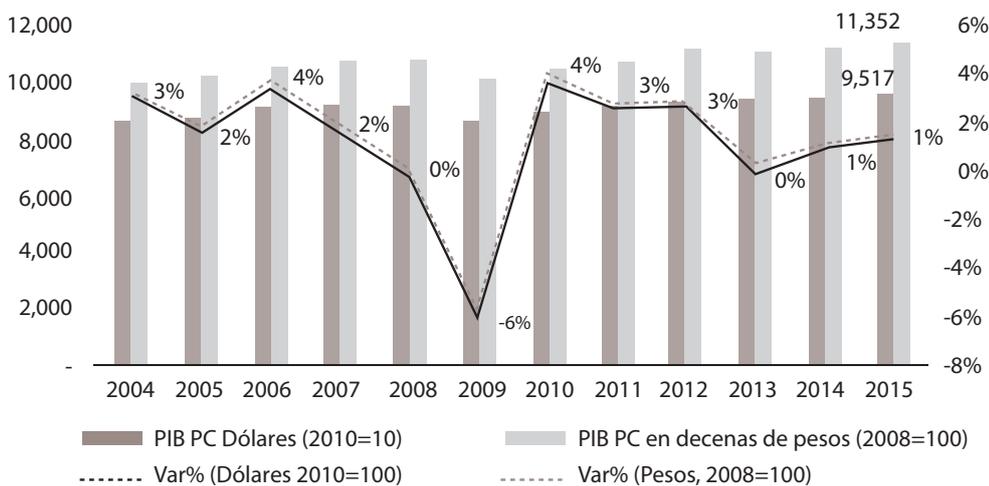


Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

¹ Año en que entra en vigor la reforma fiscal.

En 2015 el PIB per cápita (PIBpc) de los mexicanos fue de 113,520 pesos² o de 9,517 dólares.³ Como muestra la gráfica 2), el crecimiento del PIBpc es casi el mismo por los dos métodos, en promedio durante el sexenio de Carlos Salinas el PIBpc creció 2.8%, en el de Ernesto Zedillo 1.5 %, 0.8 % en la administración de Vicente Fox, 0.6% durante la de Felipe Calderón y, suponiendo que se cumple la estimación de crecimiento de hacienda, el PIBpc crecerá en promedio un 1.07%. Esto es una situación alarmante, de manera recurrente el PIBpc ha venido creciendo apenas por encima del crecimiento de la población, disminuyendo la velocidad con la que crece. Con la tasa de crecimiento promedio del PIBpc de la actual administración tomaría 65 años duplicar la renta promedio de la sociedad, es decir, los mexicanos en conjunto podrán duplicar su calidad de vida en más de 2 generaciones. Según las estimaciones de la SHCP y de la Comisión Nacional de Población, el PIBpc al final de 2016 será de 115,340 pesos, lo que implicaría un crecimiento de 1.6 %. En esencia el problema del crecimiento de la economía mexicana es que apenas supera el crecimiento poblacional y el mejor mecanismo para incrementar la calidad de vida de las sociedades es aumentar la riqueza promedio de la población.

Gráfica 2. PIB per cápita en dólares internacionales de 2010 y decenas de pesos de 2008, y su crecimiento porcentual anual.



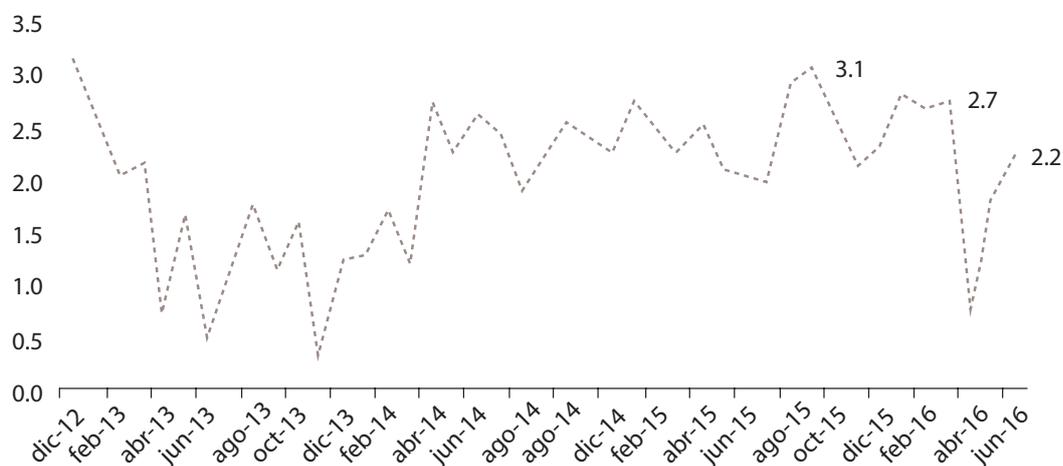
Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx> y con datos del Banco Mundial. World development indicators. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://data.worldbank.org/data-catalog>

² Pesos constantes a precios de 2008, Inegi.

³ Dólares constantes a precios de 2010, Banco Mundial.

La gráfica 3 muestra el crecimiento anual del índice de la actividad económica, en el año previo creció en promedio 2.33 %, su mejor momento fue en septiembre de 2015 creciendo 3.1 %, durante el sexenio ha crecido un promedio de 2.01 %.

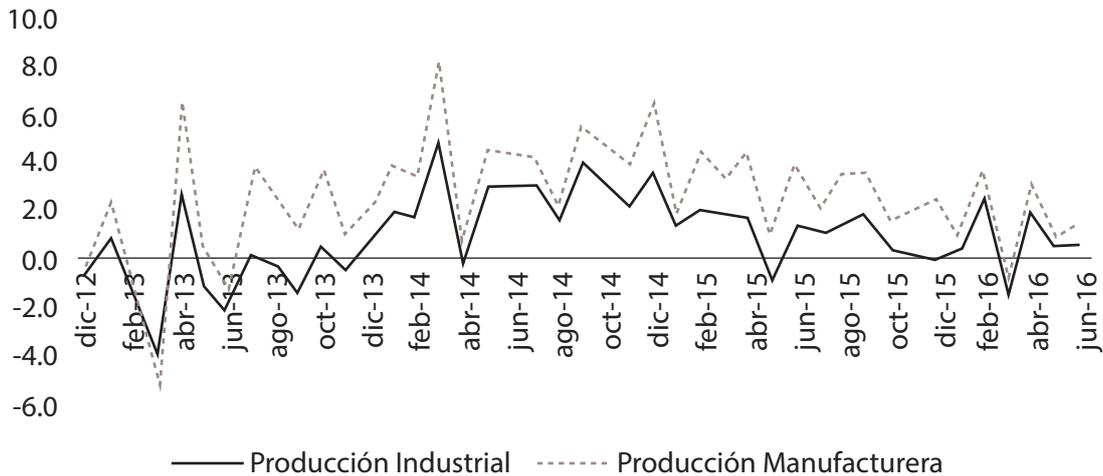
Gráfica 3. Indicador global de la actividad económica (IGAE) variación anual (diciembre/2012 a junio/2016)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

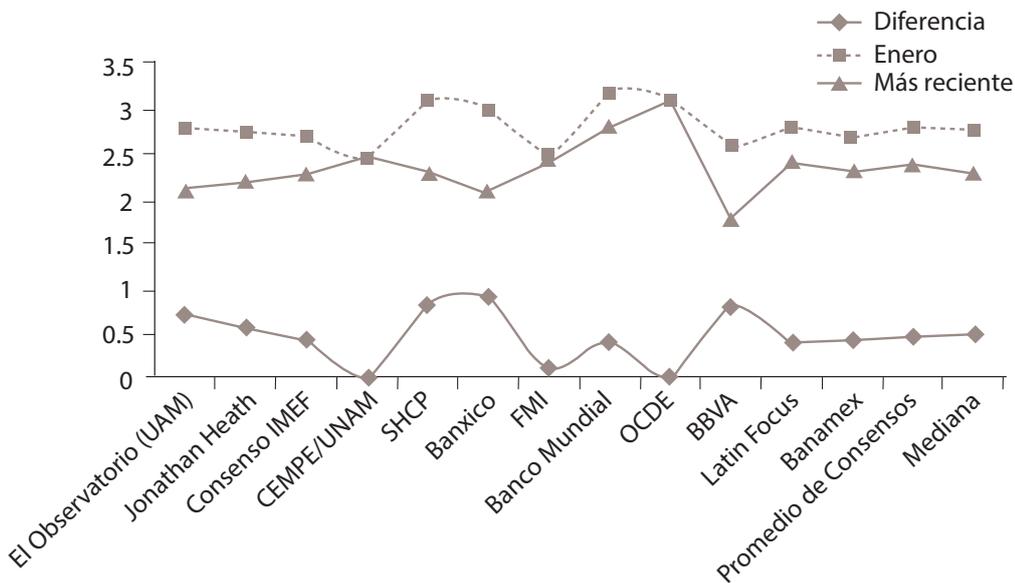
La gráfica 4 muestra la evolución del índice de producción industrial que crece muy por debajo del índice de la actividad económica, el promedio de crecimiento el último año fue de 0.75 % y el promedio sexenal ha sido de 1%. La producción manufacturera tiene un comportamiento mucho más parecido al de la actividad económica en su conjunto, el año previo crece 2 % y el crecimiento promedio del sexenio ha sido de 2.52 %. Esto sugiere que la producción industrial es cada vez menos relevante al crecimiento de la economía mexicana y que la actividad manufacturera ha aumentado de manera importante en el país.

Gráfica 4. Índice de la actividad industrial e índice de la producción manufacturera, variación anual (diciembre/2012 a junio/2016)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Gráfica 5. Estimaciones de Crecimiento económico y ajustes para final de 2016



Fuente: Reporte macroeconómico de México, julio 2016. Universidad Autónoma Metropolitana, consultado el 25 de agosto de 2016 en http://observatorio.azc.uam.mx/mod_macro.php

El crecimiento esperado para el cierre de 2016 es menor a lo esperado en enero, prácticamente todos los pronósticos se han recortado a la baja. La gráfica 5 es un compendio de estimaciones del crecimiento económico para finales de año, la OCDE espera el mayor crecimiento, de 3.1 %, el menor crecimiento, después del recorte del 31 de agosto de 2016 es el Banxico que estima que el crecimiento para la economía será de 2.1%. El consenso de consensos nos sugieren que el crecimiento a final de año rondara el 2.4 %.

Consumo

El consumo de la economía en el primer trimestre de 2016 fue de 3,778 miles de millones de pesos y representa el 59 % del PIB trimestral (ver tabla 1). Esta proporción se mantiene la mayor parte del sexenio. El consumo privado representa el 51 % del PIB total y el público el 8 %. El consumo total en 2015 fue de alrededor de 10,150 miles de millones de pesos

Tabla 1. Estructura porcentual de la Oferta y la Demanda Global

Concepto	1993	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OFERTA GLOBAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PIB	93	93	88	86	85	85	84	84	84	83	83
Importación de bienes y servicios	7	7	12	14	15	15	16	16	16	17	16
DEMANDA GLOBAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Consumo final total	69	68	60	61	60	59	59	60	59	59	59
Privado	57	55	50	52	51	51	51	51	51	51	51
Público	12	13	10	9	9	8	8	8	8	8	8
Formación bruta de capital fijo	15	13	16	16	16	17	17	16	16	16	16
Publica	6	7	4	4	4	4	3	3	3	3	3
Privada	9	6	12	13	12	13	13	13	13	14	14
Variación de existencias	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Exportación de bienes y servicios	13	18	21	22	23	23	24	24	25	26	26

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

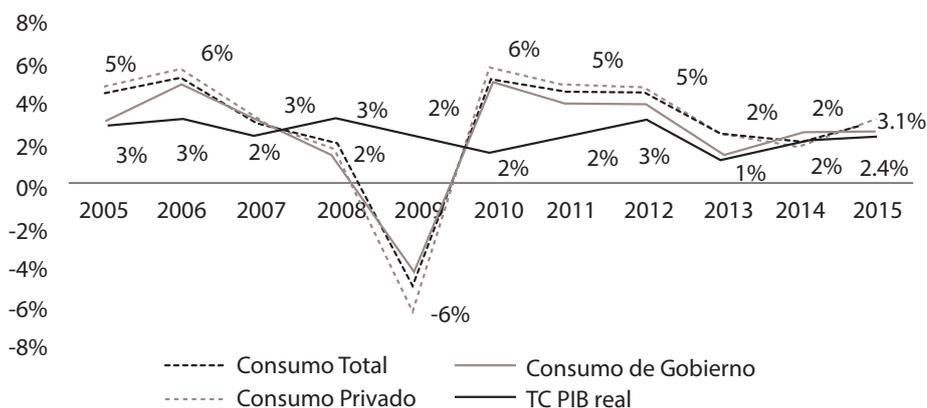
En lo general el consumo se ha mantenido estable como proporción del PIB, sin embargo en términos reales se ha movido junto con el ciclo de la economía mexicana, (ver gráfica 5).

El consumo privado que representa la mayor parte del consumo se mueve en línea con el crecimiento del PIB real, acompañando su comportamiento con el del consumo total. Sin embargo, el consumo del gobierno en todo el periodo parece ser contra cíclico, es decir, el consumo de gobierno no se mueve junto con el desempeño de la economía mexicana. Esto último es válido para el mediano plazo, parece ser que después de 2014 el consumo de gobierno parece sincronizarse con el crecimiento de la economía, pero no es posible asegurarlo en este momento.

En 2015 el consumo de gobierno aumentó 2.4 %, el consumo privado 3.1 % y el consumo total 3 %. En promedio, a lo largo de la administración el consumo de gobierno se ha comportado tendencialmente, ha aumentado 1.9 %, el consumo privado 2.4 % y el consumo total 2.3 %.

En lo que va del año 2016 el comercio al por menor ha crecido 7.6 % y el comercio al por mayor 6.85 %, esto se explica principalmente por la depreciación del tipo de cambio, con un tipo de cambio elevado las importaciones se encarecen y el consumo interno se incentiva, sin embargo, es de llamar la atención que el incremento de este tipo de consumo está por encima del crecimiento de la economía y del consumo en general, esto se debe principalmente a que los mexicanos están consumiendo localmente apalancados con crédito al consumo, debido a esto no ha cambiado el consumo como proporción del PIB en el corto plazo, pero se puede esperar que este disminuya en el mediano plazo de no crecer el PIBpc. La gráfica 6 muestra el crecimiento porcentual del comercio al por menor y por mayor a lo largo de la administración 2012-2016, el primero ha crecido en promedio 3.65 % a lo largo del sexenio, el segundo 1.64 %.

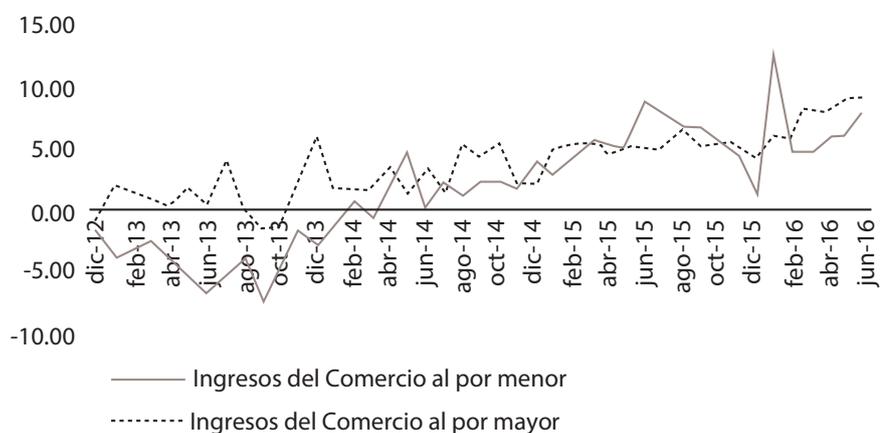
Gráfica 6. Tasa de crecimiento del consumo total, consumo privado, consumo de gobierno y PIB real (2005-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

El comportamiento se puede dividir en tres periodos, de diciembre de 2012 a abril de 2014 la actividad comercial creció a tasas negativas, de mayo de 2014 a junio del 2015 tuvo un crecimiento positivo y al alza, a finales de 2015 comenzó a caer y con la depreciación del tipo de cambio en enero de 2016 repuntó hasta una tasa de crecimiento de 11%, la mayor en el periodo, el resto del 2016 el comercio ha seguido creciendo impulsado por el encarecimiento de las importaciones.

Gráfica 7. Ingresos del comercio al por menor y al por mayor, variación porcentual anual (diciembre/2012 a junio/2016)

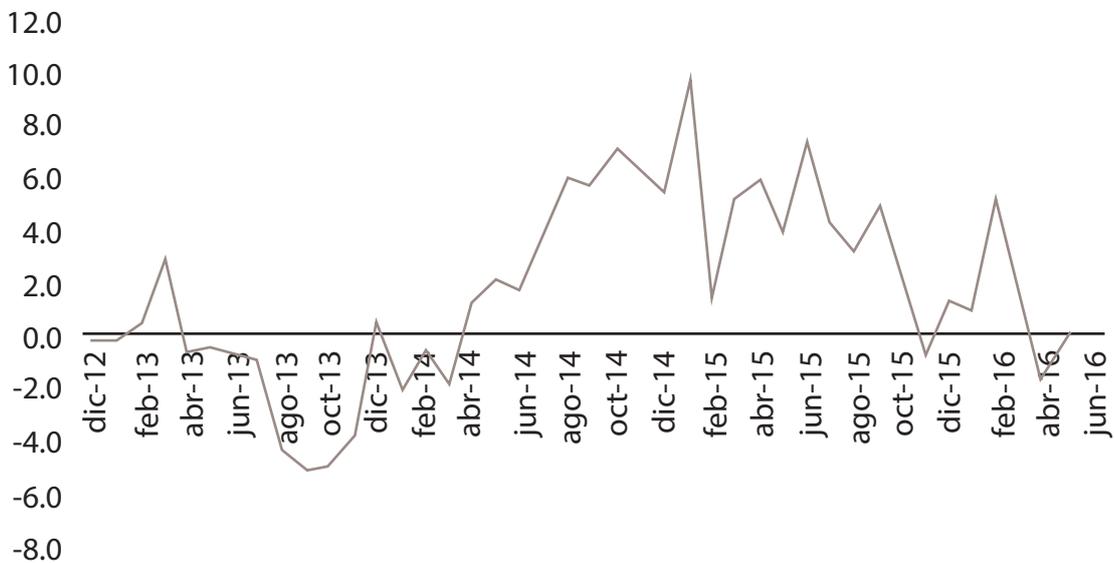


Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Inversión

Desde enero de 2015 la inversión fija ha presentado una tendencia a la baja, de crecer 9.6 % ha llegado a crecimientos negativo en abril y mayo de 2016. La inversión total ha crecido en promedio desde 2010, 1.6 % (gráfica 8)

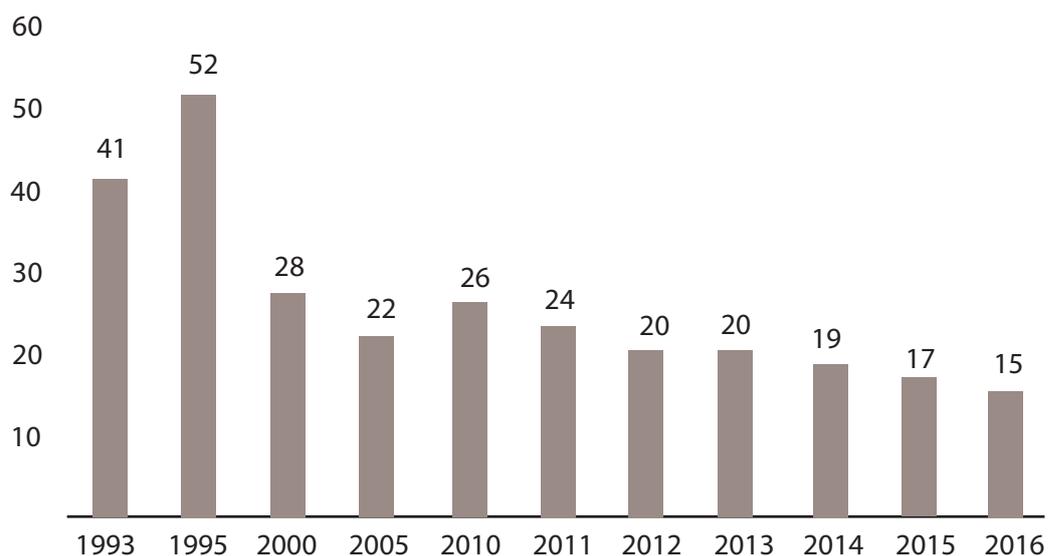
Gráfica 8. Crecimiento de la Inversión Fija Bruta Mensual.



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

La inversión pública como porcentaje de la inversión total (gráfica 9) ha disminuido desde hace 20 años. En el 2012 la inversión pública representaba el 20 % de la inversión total, para mediados del 2016 representa en 15 %. Durante el sexenio la inversión pública ha disminuido cinco puntos respecto a la inversión total.

Gráfica 9. Participación de la Inversión Pública respecto a la Inversión Total



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Desde el enfoque de la demanda agregada (tabla 2), en 2012 la inversión total de la economía (formación bruta de capital fijo) representaba, según el Inegi, el 17 % del PIB para 2016 había caído 1%. En lo general la inversión pública se mantuvo en 3 % durante el sexenio, la inversión privada paso de 13 a 14% de la demanda agregada. En lo general la inversión pública se mantuvo en 3 % durante el sexenio, la inversión privada paso de 13 a 14% de la demanda agregada.

Tabla 2. Estructura porcentual de la Oferta y la Demanda Global

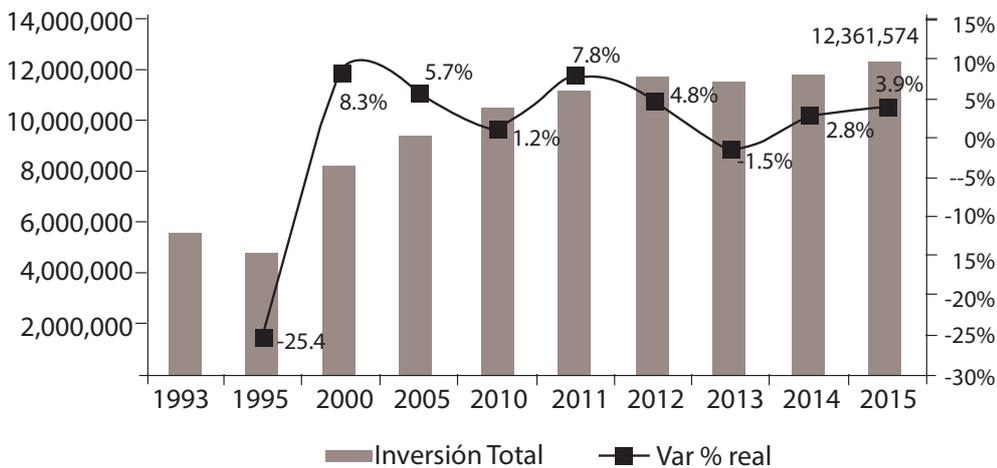
Concepto /año	OFERTA GLOBAL	PIB	Importación de bienes y servicios	DEMANDA GLOBAL	Consumo final total	Privado	Público	Formación bruta de capital fijo	Pública	Privada	Variación de existencias	Exportación de bienes y servicios
1993	100	93	7	100	69	57	12	15	6	9	1	13
1995	100	93	7	100	68	55	13	13	7	6	1	18
2000	100	88	12	100	60	50	10	16	4	12	1	21
2005	100	86	14	100	61	52	9	16	4	13	1	22
2010	100	85	15	100	60	51	9	16	4	12	1	23
2011	100	85	15	100	59	51	8	17	4	13	0	23
2012	100	84	16	100	59	51	8	17	3	13	1	24

Concepto /año	OFERTA GLOBAL	PIB	Importación de bienes y servicios	DEMANDA GLOBAL	Consumo final total	Privado	Público	Formación bruta de capital fijo	Pública	Privada	Variación de existencias	Exportación de bienes y servicios
2013	100	84	16	100	60	51	8	16	3	13	0	24
2014	100	84	16	100	59	51	8	16	3	13	0	25
2015	100	83	17	100	59	51	8	16	3	14	0	26
2016	100	83	16	100	59	51	8	16	3	14	0	26

Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

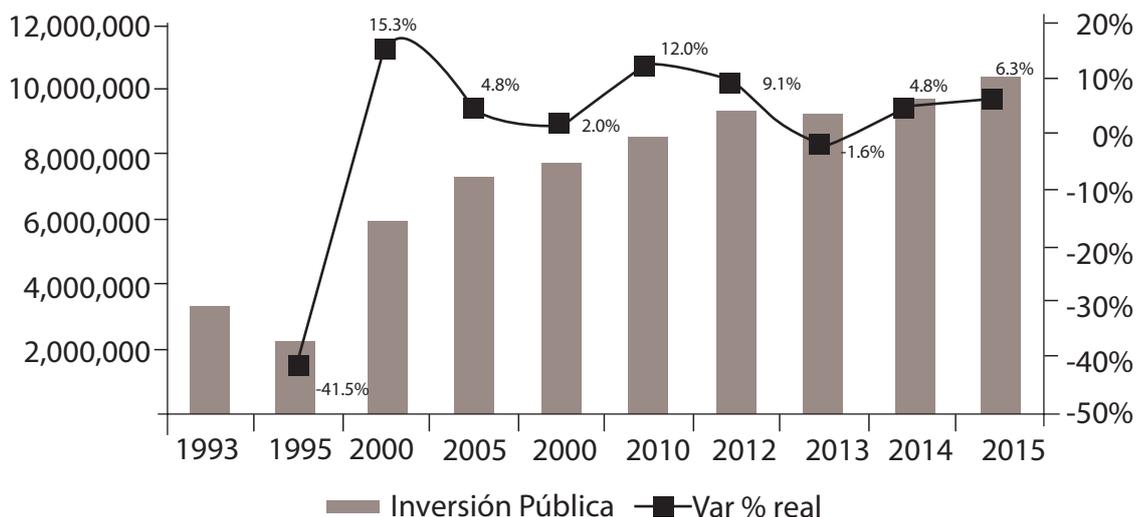
El comportamiento anual de la inversión total hasta 2015 ha sido favorable, el promedio de crecimiento anual desde 2010 ha sido de 3.16%, aunque esperamos que para 2016 crezca por debajo. Sin embargo, la inversión pública ha disminuido constantemente desde 2010, teniendo en 2015 una caída de 6.5%.

Gráfica 10. Crecimiento y Montos de la Inversión Total (Millones de pesos)



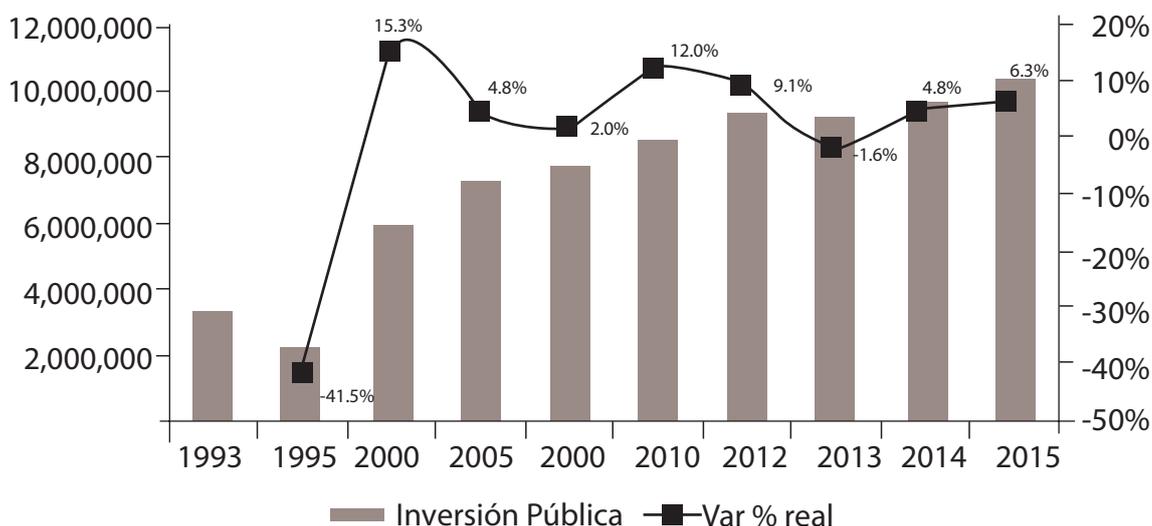
Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Gráfica 11. Crecimiento de la Inversión Pública (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Gráfica 12. Crecimiento de la Inversión Privada (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

La inversión privada ha crecido desde 2010 en promedio anual 5.43 %, 2015 es el primer año que creció por encima de ese valor, sin embargo, con la información trimestral de 2016 es congruente esperar que en 2016 no crezca al ritmo promedio.

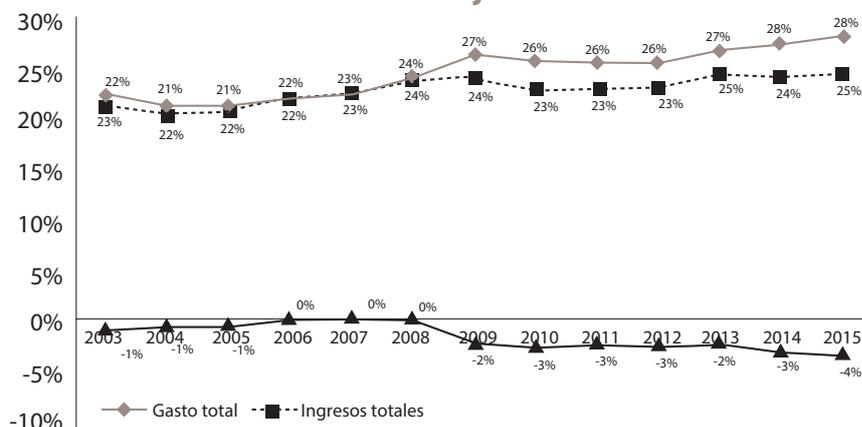
Gasto Público

Los egresos totales en 2015 ascendieron a 4,829,876 millones de pesos, un crecimiento real de 9.6 % respecto a 2013, lo que implica que crecieron 4% más que los ingresos totales, esta es la causa del incremento del déficit. El crecimiento del gasto corriente promedio ha sido el mayor en los últimos 3 sexenios y el menor en lo que respecta al gasto de capital.

En la actual administración el crecimiento promedio anual de los egresos totales fue de 5.1 %, menor a la administración anterior por 1.5%.

- El gasto de capital creció 0.8% en 2015 y el gasto corriente 5.6 %
- Los egresos han crecido desde 2013 en promedio 5.1% real, el gasto corriente ha crecido en promedio 5% y el gasto de capital 5.6%.
- El gasto programable y no programable representan en 2015 el 22 % y 6 % del PIB, respectivamente
- 28 % del PIB representa el gasto total en 2015, 1 % más que en 2013.
- 23 % del PIB se destina a gasto corriente en 2015, en 2013 era el 21 %.
- 5 % del PIB se destina a gasto de capital, 1 % menos que en 2013.
- 3.5 % creció el gasto programable en términos reales en 2015.
- 6 % del PIB por concepto de servicios personales desde 2003.

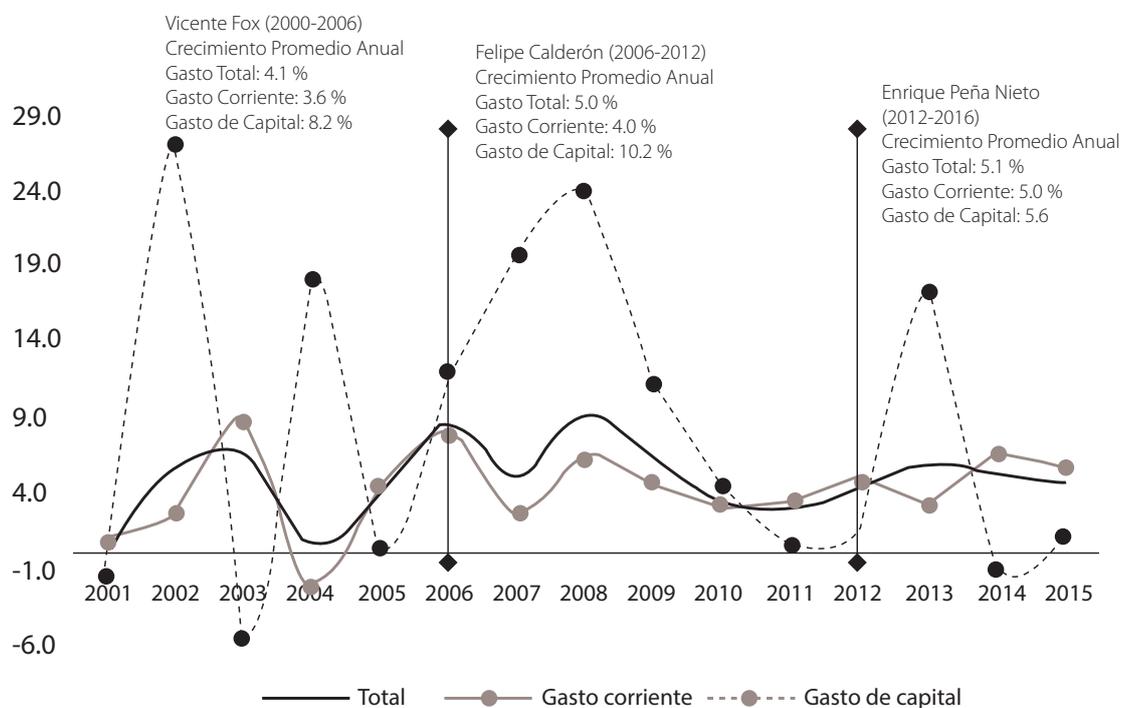
Gráfica 13. Ingreso, Gasto y Déficit Presupuestario Primario como Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 20 de junio de 2016 en http://www.shcp.gob.mx/POLITICA-FINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Desde 2009 los gastos del gobierno federal han sido mayores que los ingresos. Para 2015 el 4% del PIB como déficit, en 2013 fue de 2 %. Desde 2009 se ha mantenido una tendencia al alza del déficit.

Gráfica 14. Crecimiento del Gasto Total, Gasto Corriente y Gasto de Capital



Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Consultado el 20 de junio de 2016 en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

El crecimiento del gasto corriente promedio ha sido el mayor en los últimos 3 sexenios y el menor en lo que respecta al gasto de capital.

En esta administración el gasto de capital anual promedio ha crecido 5.6 %, esto se debe a que en 2013 el crecimiento fue atípico del orden de 17 %, pero los dos años siguientes el crecimiento ha sido muy por debajo del crecimiento del gasto corriente. Pero si calculamos el crecimiento promedio desde 2013 a 2015, el gasto de capital ha crecido 0% (gráfica 14).

Inflación, Balanza Comercial y tipo de Cambio

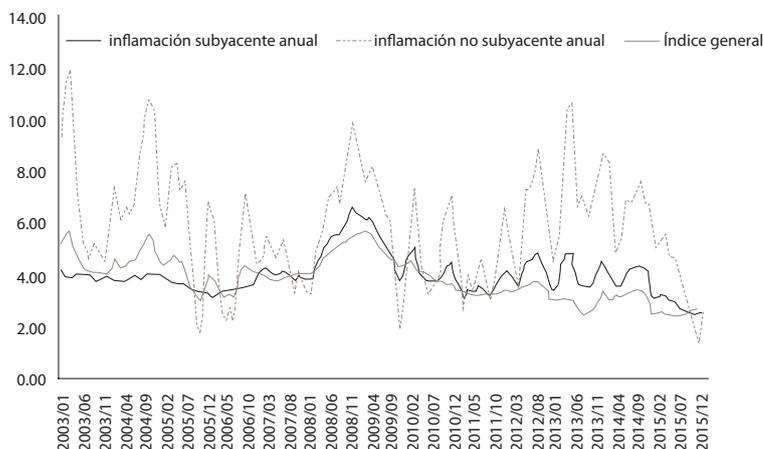
El escenario económico para 2017 es consistente con una inflación general que se ubique dentro del rango objetivo del Banco de México de 3% +/- 1%. 2.8% es la inflación general anual hasta la primera quincena de agosto de 2016, a pesar de la depreciación que ha experimentado la moneda nacional.

El poder adquisitivo de los mexicanos aumentó marginalmente en lo que va de la administración, en 2012 un salario mínimo podía comprar 0.80 canastas alimentarias y no alimentarias, en 2016 puede comprar 0.81, lo que implica un incremento del poder adquisitivo de 1.4% (Coneval).

El alza de la inflación subyacente (principalmente la gasolina, el metro o transporte eléctrico y servicios turísticos) han sido compensados por la reducción en el ritmo de crecimiento anual en los precios del componente no subyacente (principalmente por el precio del pollo, tomate verde y telefonía móvil). 2.7% fue el incremento en la segunda quincena de agosto de 2016 de los precios al consumidor, y 5.6% los precios al productor.

Sin embargo, el incremento de costos por la devaluación hasta el momento ha sido absorbido por los productores,⁴ esto no es sostenible y en el transcurso de 2017 es posible que se transfieran.

Gráfica 15. Inflación mensual: Índice General, Subyacente y No Subyacente (2003-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi. Banco de información económica. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

⁴ El sector privado se ha pronunciado por un ajuste en los precios.

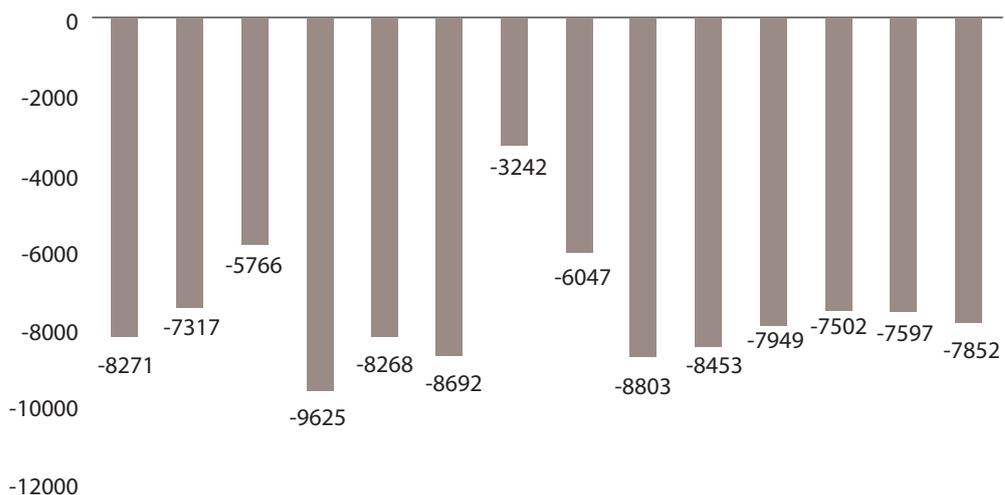
10.47 % ha disminuido el déficit de la cuenta corriente de enero a junio de 2016 respecto al mismo periodo del año anterior, alcanzando un monto de 15,449 millones de dólares y se estima al finalizar el año en 3.2% con respecto al PIB.

La depreciación del peso mexicano hasta agosto de 2016, 15.6 % respecto al año anterior y 52.5 % desde diciembre de 2016, se daba en conjunto con la depreciación de las demás monedas del mundo sin embargo durante todo septiembre la divisa nacional se ha depreciado no solo frente al dólar sino a frente a todas las monedas.⁶

Los efectos virtuosos que acompañan a la depreciación del tipo de cambio no se han presentado en el sector exportador, debido a que la depreciación es un fenómeno mundial frente al cambio de la política monetaria de la Reserva Federal de EUA. Es importante mencionar que el comercio con los Estados Unidos se ha reducido durante los últimos 5 meses.

Esto permite suponer mayor presión inflacionaria sobre el Peso, debido a la importancia de las importaciones Chinas⁷ y la manifestación del traspaso de la inflación de los productores a los consumidores.

Gráfica 16. Saldo de Trimestral de la Cuenta Corriente (ene-mar/13 a abr-jun/16)

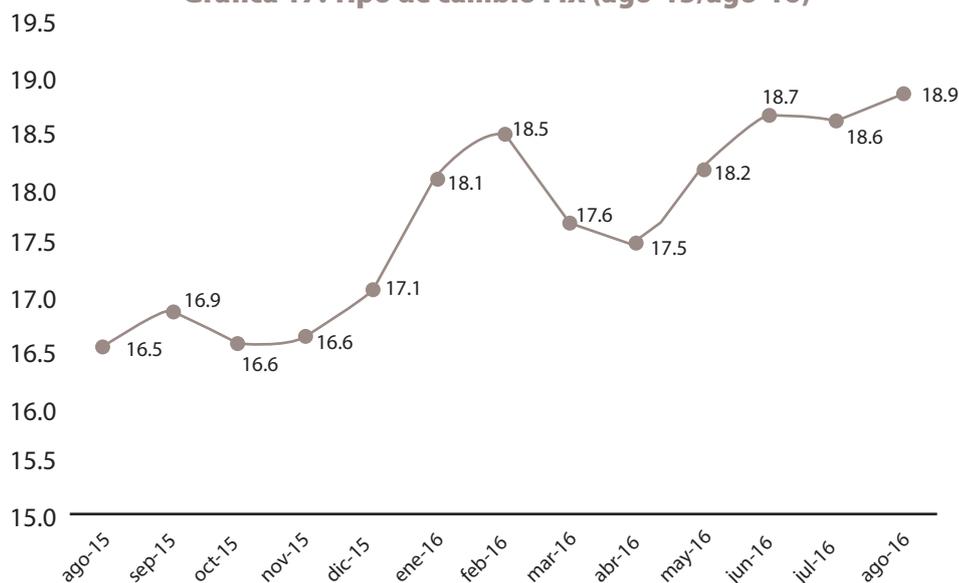


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

⁶ Para el 14 de noviembre de 2016 el que peso mexicano se ha depreciado en el último año más de 24%, y 60 % en lo que va de la administración.(Fondo Monetario Internacional)

⁷ 18 % de las importaciones totales en 2015. World Bank. Consultado el 19 de septiembre de 2016 en <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/MEX/StartYear/2011/EndYear/2015/TradeFlow/Import/Indicator/MPRT-TRD-VL/Partner/CHN/Product/Total>

Gráfica 17. Tipo de cambio FIX (ago-15/ago-16)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

Mercado laboral

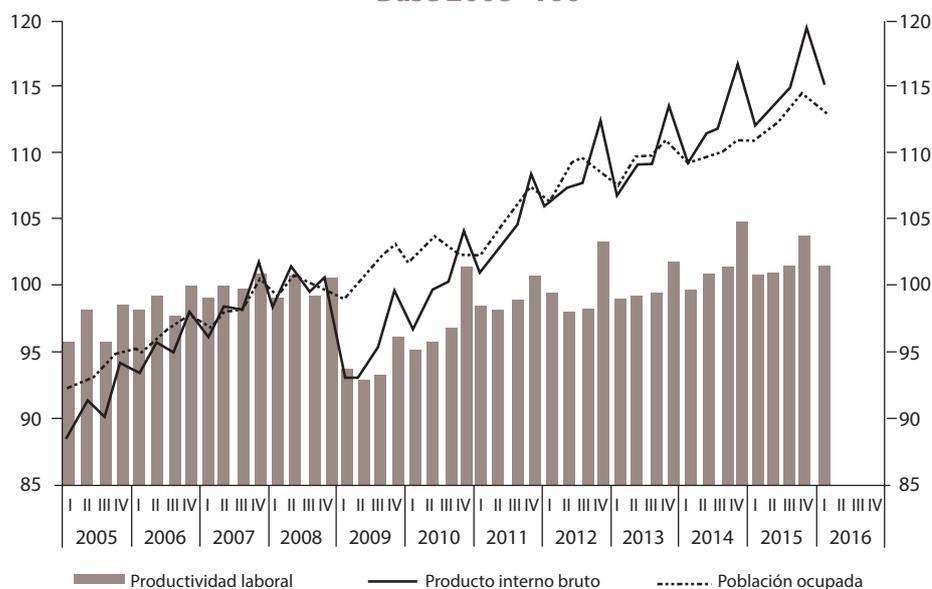
En 2013 se aprobó la Reforma Laboral, la premisa es que existían rigideces para el crecimiento económico en el mercado laboral. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados identifica 3 principales: las rigideces en la escala y el esquema tecnológico de producción, rigideces en la organización y el esquema administrativo y a la rigidez en el marco institucional del mercado laboral.⁹ La Reforma Laboral mandó las siguientes modificaciones: permitir la subcontratación¹⁰ y los contratos por temporada, a prueba y pago por hora, la segunda consistió en otorgar más oportunidades de empleo mediante el acceso a las prestaciones laborales y sociales no importando si es a través de contrataciones del tipo *outsourcing*, se modificó la modalidad de los salarios caídos al limitarse a un máximo de 12 meses a partir de la fecha de despido entre otras especificaciones con el fin de reducir los litigios laborales por despidos injustificados que en muchas ocasiones se transformaban en elevados pasivos laborales.

⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (Noviembre, 2015). Evaluación de los primeros resultados de la Reforma Laboral. Cámara de Diputados. Distrito Federal.

⁹ La subcontratación considera una relación laboral de contratación de servicios de personal en las empresas por intermedio de otras empresas subcontratistas, ello implica la disolución o nulidad de un vínculo laboral formal entre la empresa contratante y los trabajadores de las empresas subcontratistas.

La gráfica 18 muestra la evolución trimestral de la productividad laboral de la economía respecto a la población ocupada. En el periodo pos-reforma se observa aun cuando la productividad laboral ha aumentado, si quitamos el efecto estacional del último trimestre de cada año, este parece marginal. Debe destacarse la brecha que se amplía entre el Producto Interno Bruto (PIB) y la productividad laboral desde el año 2010 junto con el de la población ocupada. Esto sugiere que se han generado más empleos en el país pero sin incrementos combinados de productividad, es decir, se crearon más empleos a costa de mantener al menos la misma productividad del trabajo sino es que se han generado más empleos de menor productividad.

Gráfica 18. Índice global trimestral de productividad laboral de la economía con base en la población ocupada
Base 2008=100



Fuente: tomado de los datos de productividad laboral de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) basados en Inegi.¹⁰

En cuanto a los años de estudio de los trabajadores, la Tabla 3 muestra que el avance de la escolaridad de la Población Económicamente Activa (PEA)¹¹ en el periodo. Es probable que el comportamiento de la productividad laboral pueda deberse al bajo nivel de escolaridad de la PEA ya que esta también ha tenido una evolución muy lenta en el tiempo.

¹⁰ Consúltese en la página web: <http://www.productividadlaboral.gob.mx/Presentacion/EstadisticasDeProductividad/Index.aspx>

¹¹ Tómese en consideración que al utilizar a la PEA se podría tener un problema de subestimación/sobrestimación de los años de escolaridad, ya que en ella se encuentran también involucrados los empleadores.

Tabla 3. Años de escolaridad de la PEA

Año						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.6	9.7

Nota: los datos son los del primer trimestre de cada año.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), varios años.

En lo que se refiere a trabajadores eventuales,¹² los datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) demuestran una tendencia a reducir el crecimiento de este tipo de contratos (Tabla 4). Los empleos totales formales registrados en el IMSS el primer trimestre de 2016 ascienden a 18.1 millones, de los cuales 85.6 % son permanente y 14.4 % son eventuales, durante la última década los trabajadores permanentes se han reducido en 5%.

Tabla 4. Evolución de los trabajadores eventuales y permanentes

Año	Eventuales totales	Crecimiento anual	Tasas de crecimiento	Permanentes	Crecimiento anual	Tasas de crecimiento
2010	1,884,199	207,151	12.35	12,640,250	323,170	2.62
2011	2,052,031	167,832	8.91	13,101,612	461,362	3.65
2012	2,218,200	166,169	8.10	13,637,937	536,325	4.09
2013	2,286,225	68,025	3.07	14,123,077	485,140	3.56
2014	2,420,433	134,207	5.87	14,570,291	447,214	3.17
2015	2,553,236	132,804	5.09	15,170,986	600,695	4.12
2016	2,595,177	41,941	1.64	15,575,647	404,661	2.67

Fuente: elaboración propia con datos del IMSS, varios años.

Nota: el dato para 2016 es un promedio del primer semestre.

¹² Cabe señalar que estos contratos son aquellos que cuentan con acceso a seguridad social, dejando de lado aquellos empleos temporales que se encuentran en la informalidad.¹¹ Tómesese en consideración que al utilizar a la PEA se podría tener un problema de subestimación/sobrestimación de los años de escolaridad, ya que en ella se encuentran también involucrados los empleadores.

En cuanto a la Informalidad, Inegi nos brinda 4 mediciones diferentes: la Tasa de Informalidad Laboral (TIL) 1 y 2 y la Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI) 1 y 2.¹³ Los resultados en cuanto a informalidad se encuentran expresados en la Tabla 4, y se observa que las cuatro tasas a lo largo del periodo de estudio han disminuido aunque siguen siendo bastante altas.

Tabla 4. Composición de la informalidad en México a nivel nacional

Año	TIL1	TIL2	TOSI1	TOSI2
2010	59.50	54.50	27.95	32.45
2011	59.43	54.50	28.55	33.03
2012	59.60	54.65	28.70	33.23
2013	58.78	53.83	28.30	32.70
2014	57.85	52.73	27.43	31.75
2015	57.85	52.98	27.40	31.58
2016	57.40	52.90	27.10	31.00

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, varios años.

Nota: los datos son promedios de las cifras trimestrales observadas en las Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de esos años. El dato del 2016 es el del primer trimestre.

Si bien es cierto, que en lo que va de la actual administración se han generado alrededor de 2 millones de empleos registrados en el IMSS, hay que considerar que son empleos en los estratos de bajos ingresos, que generalmente son empleos de bajo valor agregado y con limitados efectos de mediano y largo plazo sobre el bienestar general de la población, así como en la precariedad laboral y el estancamiento de la productividad (tabla 5). Entre 2015 y 2016 los trabajadores que ganan hasta un salario mínimo crecieron 25%, de 1 a 2 salarios mínimos aumentaron

¹³ La TIL está definida como: la proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos otros ocupados cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.

La TOSI está definida como: el porcentaje de la población ocupada, que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

La diferencia entre los números 1 y 2 es que en el primer caso se toma como denominador a la población total ocupada y en el segundo caso se calcula contra la población ocupada no agropecuaria.

10.7 %, por otro lado, los trabajadores que ganan de tres a cuatro salarios mínimos se redujeron en 16 % y los que ganan más de cinco salarios en 13 %. Por todo lo anterior, no podemos llamar exitoso un mercado laboral donde se crean empleos precarios de menor calidad y menor productividad.

Tabla 5. Empleo Remunerado por Nivel de Ingreso (2014-2016)

Indicadores	2014	2015	2016	Diferencia 2015-2014	Tasa de crecimiento 2014-2015	Diferencia 2016-2015	Tasa de crecimiento 2015-2016
Trabajadores subordinados y remunerados	33,383,575	33,897,283	34,756,408	513,708	1.54%	859,125	2.53%
Hasta un salario mínimo	2,883,644	3,101,856	3,875,098	218,212	7.57%	773,242	24.93%
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	9,341,961	9,907,930	10,965,201	565,969	6.06%	1,057,271	10.67%
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	9,165,928	8,305,720	8,441,434	-860,208	-9.38%	135,714	1.63%
Más de 3 hasta 4 salarios mínimos	5,734,519	5,862,495	4,921,476	127,976	2.23%	-941,019	-16.05%
Más de 5 salarios mínimos	2,565,676	2,575,888	2,239,009	10,212	0.40%	-336,879	-13.08%
No especificado	3,691,847	4,143,394	4,314,190	451,547	12.23%	170,796	4.12%

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de Inegi. Varios años.

Nota: la información para 2014 y 2016 corresponden al primer trimestre de cada año.

Conclusiones

El desempeño de las variables macroeconómicas siempre tienen su expresión en el mercado de trabajo, finalmente es en ese espacio virtual donde la mayor parte de la población se provee de las remuneraciones por su esfuerzo a lo largo del año.

Si bien es cierto que se han generado más de 2 millones de empleos formales, este aumento se ha concentrado en estratos de bajas remuneraciones, a diferencia de Estados Unidos, las instituciones laborales mexicanas responden a los *shocks* ac-

túan ajustando los salarios no la cantidad de empleos. Estos empleos de menor valor agregado poseen un efecto que se diluye en el mediano plazo, sobre el bienestar de la población, el incremento de la precariedad laboral, el estancamiento de la productividad y el consumo. En lo general se han creado empleos de menor calidad que debilitan el mercado interno, generando bajo crecimiento económico, con bajos niveles de productividad por trabajador que se traducen en bajos salarios y menor consumo privado en la demanda global.

En vista de lo anterior, el consumo comercial a lo largo del último año ha aumentado como resultado no de un incremento del ingreso disponible sino más bien apalancado por endeudamiento y el encarecimiento de las exportaciones. La inversión ha presentado una tendencia a la baja, disminuyendo los retornos que se esperan al mediano plazo, y la inversión pública ha sido la más afectada. El gasto del gobierno ha aumentado desde 2013, pero sobretodo en gasto corriente, el gasto de capital ha crecido en promedio 0%. Además, el crecimiento de las exportaciones que se debería ver por la depreciación de tipo de cambio no se ha evidenciado y podemos esperar el efecto traspaso de los precios, que hasta este momento han absorbido las empresas.

Finalmente y como consecuencia del comportamiento de las variables macroeconómicas el crecimiento económico ha sido bajo desplazando a los trabajadores a actividades de menor productividad reproduciéndose el problema sistémico de la economía mexicana, el insuficiente crecimiento.

El saldo a 26 meses de terminar el sexenio es que no se ha logrado destrabar el motor del crecimiento económico que logre tasas que de sostenerse disminuyan la desigualdad al trasladar los beneficios, a través del mercado de trabajo, a todos los mexicanos.

Fuentes de consulta

Banco de México (2016). Mercado cambiario. Consultado el 25 de agosto de 2016 en <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros>

Banco de México (2016). Sistema de Información Económica. Consultado el 25 de agosto de 2016 en <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros>

Banco Mundial. World Development Indicators. Consultado el 22 de agosto de 2016 en <http://data.worldbank.org/data-catalog>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015). *Evaluación de los primeros resultados de la Reforma Laboral*. Cámara de Diputados. Distrito Federal

Fondo Monetario Internacional. Exchange rates archive by month. Consultado el 19 de septiembre de 2016 en https://www.imf.org/external/np/fin/data/param_rms_mth.aspx

Inegi (2016). Banco de Información Económica. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Inegi (2016). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Consultado el 30 de agosto de 2016 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

Reporte macroeconómico de México, julio 2016. Universidad autónoma metropolitana, consultado el 25 de agosto de 2016 en http://observatorio.azc.uam.mx/mod_macro.php

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Consultado el 20 de junio de 2016 en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx



G

RAN PARTE DEL CAMBIO DEL PARADIGMA DE la Administración Pública se debe a la llegada de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido y de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos, ya que buscaron reconfigurar la estructura gubernamental, que girara entorno a tres conceptos fundamentales que marcaron a la Nueva Gestión Pública (NGP): la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

Será de utilidad estructurar el cambio que se iba dando en la forma de Estado y de la gestión estatal, según Luiz Carlos Bresser-Pereira en su ensayo *La restricción económica y la democracia*, ya que según la transformación de la institución estatal, la administración se buscaría adaptar a las nuevas necesidades.

De la Administración Pública a la Gestión Pública: **Un cambio de paradigma**

Senadora Lilia Merodio Reza*

Instituciones estatales	Gestión estatal
Estado absoluto	Administración patrimonial
Estado liberal	Administración Pública de carácter burocrático
Estado liberal democrático	
Estado social democrático (benefactor)	
Estado social democrático (democrático)	Administración Pública gerencial

Enfoquémonos en el Estado social democrático. Es en este donde el compromiso es con la "justicia social pero al mismo tiempo proporciona una respuesta a la ineficiencia de los servicios sociales y científicos requeridos por la sociedad,"² surgiendo aquí la Administración Pública gerencial, mejor conocida como la NGP.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) publicó un documento que sería el parte aguas en la Administración Pública latinoamericana, al señalar que América Latina debería de "construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una

* Senadora de la República.

¹ *Política y Gestión Pública*, p. 13.

² *Ibidem*, p. 19.

tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.”³

El hecho de que no siempre se lograran satisfacer las demandas de la ciudadanía y la escasez de recursos que enfrentarían los gobiernos, modificó la concepción de la Administración Pública, transformándola en una NGP. El académico Barzelay señala que la NGP tiene dos ramas principales: la investigación y la argumentación.⁴ “La investigación se refiere a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos”, mientras que la argumentación “se refiere a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión”.⁵

El académico de la Universidad de Manchester Clarke, puntualiza que la Gestión Pública, a diferencia de la Administración Pública, es dinámica y no estática; es desarrollista y no rutinaria; es positivista y no negativa, es inclusiva y no limitada; es decisoria y no instrumental. Lo que se puede concluir es que la NGP busca generar el cambio y no preservar el *status quo*.⁶

De esta manera la NGP en América Latina necesita reorientar los cambios “por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servidores públicos y los ciudadanos-consumidores; y por la implementación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.”⁷

Y sin bien es cierto que existe un consenso en cuanto a la búsqueda del adelgazamiento del Estado para que sea más eficaz, eficiente y efectivo, los riesgos que puede enfrentar por llevar a cabo dichas reformas podrían ser:

1. El no compartir información por temor a la competencia.
2. Hacer énfasis en el desempeño relacionado con la retribución del mismo, poniendo en peligro los aspectos no cuantificables.
3. Acomodar intereses a los del “cliente”.
4. Separación de las políticas tomadas, lo que dificultaría un replanteamiento en las políticas públicas.

³ CLAD, *Una nueva gestión para América Latina*, p. 7.

⁴ M. Barzelay, *La Nueva Gestión Pública*, p. 17.

⁵ *Idem*.

⁶ M. Barzelay, *La Nueva Gestión Pública*, p. 17.

⁷ CLAD, *Una nueva gestión para América Latina*, p. 12

5. Fragmentación en la toma de decisiones.
6. Acortamiento del tiempo para la toma de decisiones.⁸

“Si bien no existe una estrategia simple y ampliamente convenida que forme un *paradigma de la NGP*, se cuenta con un conjunto de tendencias e ideas compartidas por suficientes países, estudiosos y profesionales que constituyen un enfoque para la experimentación y evaluación al cual se le denomina *Reforma de la gerencia pública*,”⁹ las cuales ha delineado el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo como lo son:

- a. La profesionalización de la burocracia.
- b. La transparencia y responsabilidad de los administradores ante la sociedad.
- c. La descentralización de la ejecución de servidores públicos.
- d. La búsqueda de la desconcentración organizacional en áreas exclusivas del Estado.
- e. La búsqueda de resultados en las políticas públicas.
- f. Una mayor autonomía de las instituciones gubernamentales, junto con nuevas formas de control.
- g. Hacia la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.
- h. La democratización del poder público, garantizando la rendición de cuentas.

En México, la Administración Pública federal, sufrió una profunda reforma con la entrada en vigor con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976. En ella se enmarcarían las Secretarías de Estado y los Departamentos, así como sus atribuciones. Pero sería hasta finales de la década de los 80 e inicios de los 90 en donde la Administración Pública sufriría profundas transformaciones, debido a la ola reformadora que se estaba dando en el ámbito internacional.

En dicha reforma, la NGP mexicana sufriría cuatro tendencias:

1. La privatización de empresas públicas.
Logrando la simplificación del Estado.

⁸ Omar Guerrero, *Gerencia Pública: una aproximación plural*, p. 179.

⁹ *Ibidem.*, p. 216.

2. La simplificación administrativa.

La participación de Estados y municipios para la toma de decisiones.

3. La descentralización administrativa.

Reducción de trámites y documentos en los procedimientos.

4. La endoprivatización de los servicios públicos.

La sustitución de la Gestión Pública de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada.¹⁰

Es así como a partir de los años 80, las recomendaciones internacionales impulsaron la modernización de la Administración Pública mexicana “centrándose en la disminución del tamaño del estado” a través de la eficiencia gubernamental.

Esa voluntad política para transformar sociedad y gobierno, requiere más que la simple incorporación de recomendaciones, también se necesita de “una conjunción de circunstancias políticas, económicas y psicosociales, y de una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, todo lo cual confluye en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante.”¹¹

Desde entonces, hemos estado transitando hacia una Administración Pública con un sentido social, de gestión y cercanía con la gente.

Como bien lo refiere el Instituto Nacional de Administración Pública, “la existencia de una política moderna, exige el fortalecimiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para que cada uno asuma integralmente las funciones que en el marco jurídico y en la realidad política se les asigna.”¹²

Y es precisamente a partir de ese fortalecimiento y sinergia entre los Poderes que en el Congreso de la Unión, durante la LXII y LXIII Legislatura hemos venido aprobando la rendición de cuentas, responsabilidad de los servidores públicos, el fortalecimiento a la transparencia, y el andamiaje que se está construyendo para el Sistema Nacional Anticorrupción, que sin duda serán cambios fundamentales en el avance hacia la NGP en México.

¹⁰ *Ibidem.*, pp. 268-284.

¹¹ Castelazo, José R. (septiembre – diciembre 2009). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. Revista de Administración Pública 120, volumen XLIV, No. 3. Recuperado de http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap120.pdf

¹² *Idem.*



Introducción

A CIUDAD DE MÉXICO ES UNA DE LAS URBES MÁS complejas a nivel mundial, en ella viven casi 9 millones de habitantes e interactúan 20 millones de personas en la Zona Metropolitana del Valle de México. Su construcción sobre una zona lacustre, su historia, su cultura, su cercanía con una zona volcánica activa y los riesgos que ello conlleva en materia de protección civil, ser la sede de los Poderes Federales del país y la dinámica que supone, hacen que analizar esta gran ciudad no sea una tarea fácil.

Es una ciudad de contradicciones. La “región más transparente”, como la definió Alexander Von Humbolt, se ha convertido en el paso de pocos años en una ciudad en la que parece imperar el caos. Datos oficiales señalan que, en 2015, hubo un promedio de 20 manifestaciones diarias, en sus calles circulan más de 4.5 millones de autos, el transporte colectivo en horas pico está evidentemente rebasado, pues es insuficiente y de baja calidad, por si fuera poco, los embotellamientos que cada día son más comunes cuestan 55.4 millones de pesos al año, lo que representa el 1.95% del PIB capitalino.

Los retos de la **Ciudad de México**: Inclusión, vanguardia y desarrollo

Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza*

En este contexto, y en la coyuntura actual que significa la Asamblea Constituyente, es necesario un modelo de desarrollo sustentable y que considere la realidad cada vez más accidentada de nuestra ciudad, que incluya una agenda de movilidad que pondere a los peatones, a las personas con alguna discapacidad, a los ciclistas, que incentive un transporte público de calidad que se traduzca en una estrategia incluyente y eficaz a la altura de una urbe como esta.

En la capital del país viven alrededor de 500,000 personas con alguna discapacidad, pero lamentablemente toda su infraestructura (calles, espacios públicos y transporte público) es nada incluyente para ellas. Actualmente, representa una verdadera odisea a los capitalinos con discapacidad desplazarse de forma independiente. Convertirnos en una ciudad incluyente que garantice la libertad de tránsito, es una deuda que seguimos teniendo con la sociedad.

El potencial de esta urbe es incalculable, incluso a nivel mundial. En 2015, la Ciudad de México recibió a más de 13 millones de visitantes, 4.6% superior a los datos de 2014, lo que representó una derrama económica de más de 70 mil millones de pesos generando aproximadamente 318,000 empleos directos y 795,000 indirectos. En materia de inversión privada por turismo, la cifra superó los mil millones de dólares, un 8.4% superior que el año anterior. La importancia de nuestra ciudad es tal, que el *New York Times* la posicionó como la número 1 en destino turístico para 2016, por "su enorme cultura, su inspiración para el arte, por la fabulosa fusión entre la modernidad y su pasado prehispánico, por su tolerancia

* Senadora de la República.

y su vibrante ciudadanía". Por si no fuera suficiente, la Ciudad de México ha sido elegida para ser "la capital mundial del diseño" en 2018.

Ese potencial conlleva importantes retos, sobre todo en materia de rescate de espacios públicos a fin de devolverle a la ciudad la belleza de antaño que contrasta de forma artística con las nuevas construcciones sobre espacios como Paseo de la Reforma o Chapultepec. Con pesar observamos que "La Ciudad de los Palacios" tiene cada vez menos construcciones coloniales abiertas al público, la mayoría de ellas están en reparaciones que llevan años y que, por falta de presupuesto, no pueden finalizar.

En Acción Nacional hemos impulsado una verdadera transformación de la capital, para que se convierta en una urbe sustentable, ordenada y cercana a sus ciudadanos, en la que la impartición de justicia y la inclusión sean motores de su desarrollo; una ciudad con un verdadero respeto a la legalidad. Lamentablemente, hoy la corrupción es una enfermedad que carcome nuestra sociedad y deslegitima a nuestras instituciones. Según el Consejo Coordinador Empresarial, la corrupción le cuesta a nuestro país el 10% de su PIB.

Es por ello que requerimos mayor transparencia y mejores mecanismos para la rendición de cuentas, que los ciudadanos tengamos la capacidad de conocer con prontitud en qué se invierten nuestros impuestos. No queremos más funcionarios delegacionales detenidos con cientos de millones de pesos en sus vehículos. Para ello debemos fortalecer nuestro marco jurídico para que puedan ser perseguidos aquellos que con sus actos lastiman las finanzas de la ciudad.

Sin duda, es una aspiración legítima contar con una capital distinta y un elemento clave es que los legisladores puedan armonizar derechos como la libertad de expresión y la libertad de tránsito. Siempre tenemos que defender el ejercicio de los derechos humanos, pero esto no significa que se limiten los derechos de terceros o que las consecuencias sean la pérdida de ganancias para los pequeños y medianos empresarios que generan trabajos a cientos de capitalinos.

Me parece que, desde la Asamblea Constituyente, tenemos la obligación de hacer un texto normativo que atienda las principales inquietudes de los ciudadanos y que podamos abordar temas tan sensibles como la regulación de las marchas, en estricto apego a derecho, no para limitar derechos sino para asegurar que todos disfruten de sus libertades fundamentales.

Los capitalinos esperan de los políticos que vigilemos a las autoridades evitando que las normas sean utilizadas para beneficiar al Gobierno capitalino, como es el lamentable caso del Reglamento de Tránsito que hace unos meses entró en vigor

y que únicamente lastima el bolsillo del ciudadano. Desde el principio señalé que un Reglamento que tiene como fin llenar las arcas del gobierno local y no poder orden en las calles, es de inicio inservible. Requerimos autoridades con altura de miras, que no velen por sus propios intereses sino por los de la Ciudad de México.

No debemos confundirnos. En Acción Nacional queremos una ciudad ordenada y de vanguardia, pero no es posible avalar medidas que representan una agresión al ciudadano más que una forma de incentivarlo hacia una cultura vial del Siglo XXI.

Con pesar observamos que el gobierno de la Ciudad parece no ver ni escuchar a los ciudadanos, pues pese al malestar de la población, se siguen tomando decisiones que nos afectan a todos. Es fundamental modificar esa dinámica si aspiramos a convertirnos en una ciudad moderna y eficaz.

Hoy No Circula

Una muestra de las políticas públicas que han causado una profunda controversia en la Capital es la implementación del nuevo Programa de verificación vehicular. En esencia correcta en la búsqueda de una mejor calidad de vida, pero cuya ejecución sin el acompañamiento de acciones complementarias en materia de transporte público y urbanización han puesto en jaque la vida de millones de personas. Se ha advertido que es discriminatorio al tomar en cuenta el año-modelo del vehículo (aquellos que cuenten con el sistema OBD-II) y no está basado únicamente en el nivel de emisiones contaminantes de los autos. Ante esta situación, presentamos una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contra el Jefe de Gobierno y la titular de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad por las violaciones a los derechos humanos derivadas de las modificaciones al esquema ambiental.

Considero que dichas medidas son discriminatorias pues el criterio para restringir la circulación que se tomó en cuenta es la antigüedad de los vehículos y no sus emisiones contaminantes reales. En Acción Nacional advertimos que se estaba violando el principio de universalidad con el que se debe evaluar toda norma relativa a derechos humanos, pues los ajustes sólo benefician a quienes tienen un auto nuevo y afectan a las personas de menos recursos que poseen un vehículo con más de nueve años de antigüedad.

En su momento expuse que el endurecimiento del programa no estuvo debidamente motivado, pues pese a que el Jefe de Gobierno tomó como referente técnico el estudio del Centro Mario Molina para ajustarlo, no se apegó estrictamente a las recomendaciones realizadas pues nunca se incluía que los vehículos

con holograma 1 dejarán de circular dos sábados al mes, como lo establecen las nuevas medidas.

El Gobierno capitalino pasó por alto que, para lograr la efectividad de las propuestas del Centro Mario Molina para el mejoramiento ambiental, se requiere que sean ejecutadas en conjunto; de las 16 propuestas realizadas, el Gobierno capitalino sólo tomó en cuenta una.

Lo anterior viola el derecho de libre tránsito, ya que estas medidas afectan no sólo de los capitalinos, sino a turistas nacionales que deseen visitar la capital y que, por carecer de información suficiente, terminan imposibilitados de circular libremente, y con el riesgo de ser sancionados y obligados a pagar 20 veces la unidad de cuenta.

Particularmente, he insistido en la elevada vulnerabilidad en que se ha colocado a los capitalinos y a quienes transitan por la ciudad ante la posible comisión de abusos por parte de la autoridad. En su momento, propuse lanzar un plan maestro de transporte público con recursos del Fondo de Capitalidad y de los ingresos por parquímetros, foto-multas, renta de bajo puentes y el aumento al boleto del Metro, entre otros conceptos.

Los efectos fallidos de las políticas públicas ambientales puestas en marcha en la Ciudad de México y su zona metropolitana a lo largo de más de 20 años se han acentuado en los últimos meses de 2016. Esta política requiere ser replanteada debido a que ha provocado que el parque vehicular en la ciudad creciera casi tres veces, que los embotellamientos sean cada vez peores y que termine confirmandose que las fuentes principales de contaminación en gran medida son el transporte público y de carga, así como las industrias, muchas de ellas instaladas en los municipios conurbados. Este es un ejemplo de la miopía, la insuficiencia, la falta de autocrítica y de evaluación efectiva de las políticas públicas en nuestra urbe. Reto a vencer.

Contaminación

Es increíble que aún tomando medidas tan drásticas como los “doble” y “triple” Hoy no circula, y el acceso gratuito a los sistemas de transportes eléctricos por más de 2 meses como el Metro y Tren Ligero, para fomentar su uso, todo ello para intentar reducir las contingencias ambientales en las que esta ciudad se vio envuelta, aún no haya respuestas claras. Entre abril y agosto del 2016, se declararon 18 contingencias ambientales. Aunque las autoridades señalen que ello se debe a que los límites son más estrictos, parece increíble que no se planteen soluciones a largo plazo y sólo se reaccione ante estos eventos.

Ante esta situación, planteamos la urgencia de actualizar la Norma Oficial Mexicana 086 de la SEMARNAT, que establece las especificaciones de los combustibles fósiles, a efecto de prever que la totalidad del diésel que se venda en México sea de ultra bajo azufre. Esta disposición debe aplicar tanto para PEMEX, como para cualquier empresa privada que, a partir de la entrada en vigor de la reforma energética, venda diésel para su uso en vehículos automotores.

Desde el Senado hemos hecho llamados al presidente de la República para que se adecúe cuanto antes, la Norma Oficial Mexicana 044 de la SEMARNAT, a fin de implementar límites más estrictos a las emisiones de los vehículos pesados nuevos que utilizan diésel como combustible. Esta norma no ha sido actualizada y ha generado que los vehículos pesados nuevos que se venden en nuestro país tengan dos generaciones tecnológicas de atraso en cuanto a las emisiones contaminantes que producen, lo que implica que un camión nuevo en México contamina lo que 200 camiones nuevos en Estados Unidos.

Parece un penoso “estira y afloja” entre legisladores y el gobierno para que se actúe y se aumente la calidad de los combustibles que utilizamos en México, los cuales son altamente contaminantes. Es imprescindible actualizar las normas oficiales mexicanas a efecto de que se reconozca el grave problema de salud pública que puede generar no atender la mala calidad del aire que respiramos en la Ciudad de México.

En su momento también propusimos implementar un agresivo programa gratuito de sustitución de convertidores catalíticos a vehículos con más de ocho años de antigüedad, erradicar la corrupción en los verificentros, renovar los vehículos oficiales por vehículos de bajas o cero emisiones, modernizar los camiones de basura, resolver el tema de los límites de velocidad, sincronizar semáforos, eliminar baches y reducir topes; todas estas acciones en su conjunto permitirían mitigar el problema de contaminación que es realmente grave. Integralidad y transversalidad de las políticas públicas, eso buscamos.

Transporte público

Parece que en la Ciudad de México es un reto moverse mediante el uso de medios de transporte alternativo pues el Reglamento de Tránsito no incentiva el uso de bicicletas, y el programa Eco Bici, que ha sido un éxito, no está presente en todas las delegaciones. Los accidentes diarios y las constantes quejas por parte de los usuarios de bicicletas es el pan de todos los días, sobre todo por la falta de armonía normativa y cultural para poder circular junto a los automóviles. Esto es muestra del caos que se vive y los riesgos que enfrentan quienes buscan medios alternativos para su traslado.

El número de accidentes de ciclistas ha crecido 133%, al pasar de 89 a 207 accidentes anuales, y tan sólo en este año se han registrado más de 17 muertes. El Reglamento no tiene fuerza en materia de ordenamiento en favor de los ciclistas ni en las obligaciones de éstos, e incluso no contempla las sanciones para los ciclistas que no respetan a los peatones, los semáforos o las banquetas. Es necesario hacer de nuestra ciudad un espacio amigable y seguro para los peatones.

Los peatones son una importante preocupación, ya que pese a tener la preferencia en la calle, los automovilistas los intimidan. Los accidentes fatales de atropellamiento se unen al dato alarmante pues la causa de muerte más común es la provocada por accidentes de tránsito, como la falta de mantenimiento de las unidades de microbuses y taxis que circulan en esta ciudad.

Para tratar de revertir esta situación, es importante que el Congreso de la Unión explote sus facultades para legislar en materia de movilidad y así poder plantear una Ley General de Movilidad que permita dar parámetros generales que puedan ser adecuados a cada ciudad.

Por otro lado, es importante aplicar de manera estricta las revisiones de control vehicular al autotransporte, concesionarios o permisionarios del transporte público con la finalidad de brindar un servicio eficiente y seguro a los capitalinos, así como para que dé continuidad y refuercen los programas de renovación de las unidades de transporte público.

Es alarmante conocer que el 38% de los usuarios de microbuses se queja de la inseguridad, 11% de falta de cultura cívica y 6% por la incomodidad. Por otro lado, las quejas de las personas con automóvil propio son por inseguridad (38%); tránsito lento (28%); y contaminación (10%). Según una encuesta realizada por la asociación civil "Presencia Ciudadana", el 60% de los viajes que realizan los usuarios de transporte público de la Ciudad de México son en microbús, vehículos que son unidades de principios de la década de los 90 y el 95% de ellos ya cumplió con su vida útil hace varios años.

No obstante, se ha hecho énfasis que, hasta este año, el Gobierno no había invertido un solo peso en renovar el transporte público; en la administración actual no se ha construido ni una estación de Metro, y ha faltado y fallado la inversión en infraestructura ligada a la movilidad de las personas. No se brindan alternativas a los capitalinos, ya que en lugar de mejorar el transporte público para que la gente se pueda mover con ellos cuando no circule su auto, o para evitar más contaminación y que se mejore el flujo vial, las condiciones del transporte público son cada día peores, cada vez hay más fallas en el Metro, cada vez son más comunes los asaltos a mano armada en las unidades de transporte, es un círculo vicioso que

impulsa, a los que tienen la capacidad financiera, a seguir comprando automóviles, en lugar de ver al transporte público como una alternativa.

Quienes diariamente utilizan la red de transporte público de la ciudad, tardan entre una a tres horas diarias por viaje, para trasladarse a su trabajo, casa o escuela, lo anterior según datos del Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México, lo que se traduce en una pérdida de 3.3 millones de horas hombre al día.

De los usuarios de transporte público, el 57% utiliza al menos dos tipos de transporte a lo largo del día, siendo los microbuses los más utilizados y después el Metro. De las personas que utilizan los diferentes tipos de transporte público, se calculó que el 53% de ellos gastan aproximadamente entre 21 y 100 pesos diariamente en sus traslados, mientras que el 18% que se traslada en taxis gastan más de 100 pesos diariamente.

A la luz de estos datos, podemos concluir que las dificultades en la movilidad para los ciudadanos representan serios riesgos para su salud emocional. Además, muchos reconocen que el tiempo de traslado ha influido negativamente en su desempeño laboral y educativo.

El Sistema de Transporte Colectivo Metro, tema del que hemos hablado mucho y que desde el Senado de la República analizamos constantemente, debe dimensionarse en su justa proporción: son cinco millones de usuarios los que tiene al día, es decir, cerca de mil 600 millones de usuarios que lo utilizan cada año. Pese a ello, el Metro está en franca decadencia. En los últimos años se ha querido evadir la responsabilidad y se intentó disfrazar el grave deterioro de las 11 líneas existentes con la construcción de la Línea 12, lo cual resultó todavía peor remedio, pues las malas condiciones en las que circulan los trenes por las vías de la llamada "línea dorada" son del dominio público.

Además, en diciembre de 2013 el Gobierno aumentó la tarifa de tres a cinco pesos bajo el argumento de que había que cumplir con los 11 compromisos que había pensado para mejorar el servicio del Metro; sin embargo, tras el aumento, el servicio no ha mejorado en nada.

La compra de 45 trenes nuevos con aire acondicionado para la Línea 1 y los 12 trenes más para la Línea 12, quedó únicamente en una promesa ante medios de comunicación para difundir que se llevaría a cabo la licitación. Lo preocupante no sólo es el retraso para que esto ocurra, sino que no se haga de manera transparente.

A varios años del aumento del 66% en la tarifa, lo recaudado por el incremento parecería suficiente para mantener las instalaciones y los trenes en excelentes condiciones. La triste realidad es que no es así.

Conforme el balance financiero publicado en el sitio de Internet del Metro, que sólo está actualizado hasta junio del presente año, dicho fideicomiso ha tenido ingresos por 6 mil 345 millones 779 mil 963 pesos, y el saldo a la fecha de la última actualización es de 3 mil 370 millones 676 mil 804 pesos. ¿Dónde está ese dinero? ¿Por qué no se ha invertido? ¿Por qué el gobierno exige al Congreso mayor presupuesto cuando es incapaz de utilizar eficazmente los recursos con los que cuenta? ¿Por qué siempre son los usuarios lo que terminan pagando la falta de pericia de las autoridades?

Delincuencia en el transporte público

A pesar de que una de las razones que dio el Jefe de Gobierno para aumentar la tarifa del Sistema de Transporte Colectivo Metro, fue que se requería aumentar el número de policías en las instalaciones a fin de disminuir la inseguridad, tras dos años y medio del aumento, los delitos cometidos en el Metro se han incrementado significativamente.

Según datos del diario *Reforma*, en 2014 el número de delitos cometidos en instalaciones del Metro fue de 398, promediando 1.09 delitos diarios. En 2015, la delincuencia ganó terreno en el Metro y el número de delitos aumentó 16%, promediando 1.27 delitos diarios.

En lo que va del presente año, el número de delitos es de cerca de 350, por lo que el promedio diario ha aumentado de forma alarmante, pasando a 1.91 delitos diarios, lo que significa un incremento de más del 50% respecto al año pasado y más de 75% respecto al 2014. En lo que va de 2016, el incremento ha sido del 48% respecto a datos del 2015.

El ambulante es un problema que no se ha podido solucionar. El resultado es que hoy, ocho de cada 10 quejas que realizan los usuarios del Metro son por el ruido y la molestia que genera a los usuarios la venta de discos compactos hecha por los famosos "bocineros". Por ello exhortamos en su momento al Jefe de Gobierno de la Ciudad que implementara las medidas necesarias para disminuir la grave inseguridad, el ambulante y mejorar los servicios en general del Metro.

Debemos ser claros, no buscamos que se haga una cacería contra los ambulantes, sino que se generen incentivos para que sean integrados a la economía formal y se rompan las mafias que se mantienen en los vagones del Metro.

Por otro lado, aún existe un serio rezago en el número de escaleras eléctricas y en la habilitación de infraestructura que permita hacer del Metro un medio de transporte accesible para las personas con discapacidad.

Si hacemos un recorrido a conciencia, desafortunadamente las personas con alguna discapacidad tienen que ir acompañadas de alguien más, pues es muy difícil poderse trasladar en silla de ruedas o trasladarse en muletas por las estaciones o andenes.

Movilidad para personas con discapacidad

Tener una discapacidad en la Ciudad de México, una de las urbes más grandes del mundo, conlleva importantes complicaciones, pero querer moverse en transporte público parece una odisea, pues no hay un diseño de estructuras urbanas que permitan la inclusión de las personas con algún impedimento físico. En total 10% de la población capitalina tiene una discapacidad, lo que representa casi un millón de personas, de las cuales, la mitad tiene una limitación física.

Los capitalinos en sillas de ruedas que desean desplazarse por la ciudad se enfrentan a una serie de complicaciones, pues el 80% de las banquetas de la ciudad no cuenta con una rampa de acceso para que su traslado sea seguro o incluso posible.

En la pasada administración del Gobierno de la Ciudad de México se llevó a cabo el programa "Inclusión Plena de las Personas con Discapacidad", que pretendía ejecutar obras para hacer más accesible la vía pública. Con dicho Programa se esperaba la instalación de más de 100 mil rampas en las banquetas, logrando el acceso más sencillo a las personas en silla de ruedas en diferentes zonas de la Ciudad de México. Hoy, la mayoría de ellas son utilizadas por los automovilistas como estacionamientos.

Se estima que el 70% de la población con alguna discapacidad está concentrada en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Esta última es una de las zonas que no cuenta con una proyección de la accesibilidad para las personas en silla de ruedas.

Tan solo un 5% del territorio de la Ciudad de México es accesible para una movilidad independiente de las personas con alguna discapacidad; el resto es prácticamente inaccesible para ellos. Rampas insuficientes o mal hechas, infraestructura especial en el olvido y la falta de continuidad de programas, impiden a este sector de la población ir a la escuela, a su trabajo o simplemente salir de casa como cualquier otro ciudadano.

En 2014 se publicó en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal la Ley de Movilidad Local, la cual concentró sus esfuerzos en dar preferencia a los peatones y ciclistas sobre los vehículos, pero olvidaron a las personas con discapacidad.

El artículo 19 de la Ley de Movilidad dice que el Gobierno de la Ciudad de México “promoverá el derecho de las personas con discapacidad, sin discriminación de ningún tipo, al acceso al transporte, los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, particularmente aquellas que contribuyan a su independencia y desarrollo integral”.

Pero la realidad es otra, por ejemplo, para una persona que tiene algún tipo de discapacidad física, abordar un microbús de cualquiera de las 106 rutas de transporte concesionado, es prácticamente imposible. Ese mismo problema sucede si esa misma persona busca una opción en los trolebuses, autobuses del servicio de corredores de transporte e incluso de la Red de Transporte de Pasajeros.

Ningún vehículo de la flota de transporte público concesionado, y sólo el 20% de las unidades de la Red de Transporte de Pasajeros, está acondicionado para ofrecer un servicio adecuado a las personas con alguna discapacidad.

En lo que va de la gestión del actual Jefe de Gobierno, únicamente se dio el banderazo a 120 unidades de taxi preferente con rampa para silla de ruedas. Los cuales son muy pocos para casi medio millón de personas con discapacidad y realmente no resulta fácil encontrar una de esas unidades circulando por las calles.

Incluso el Metro tiene problemas en materia de accesibilidad, pues de las 195 estaciones de la red, tan sólo 26 cuentan con rampas para silla de ruedas, principalmente en la Línea 12. Si a lo anterior se añade la rutinaria reparación de escaleras eléctricas, algunas estaciones son prácticamente territorio de difícil acceso para personas con discapacidad.

Sobre puentes peatonales, sorprende que de los cerca de mil que existen en la ciudad, sólo unos cuantos son accesibles para una silla de ruedas, y aun así, las rampas implican considerable esfuerzo físico o es necesario el apoyo de otra persona. Además, hay muy pocos semáforos con señales auditivas para aquellos que están impedidos de la vista.

Ciertamente no son sólo las autoridades públicas, sino la sociedad civil en general, la que aún no es consciente de la necesidad de brindar espacios a personas con alguna discapacidad.

La inclusión no es sólo crear rampas o reservar algunos cajones de estacionamiento para su uso exclusivo, implica un modelo de arquitectura urbana y diseño de exterior-

res utilizando un método que mida los espacios necesarios para el sano y confortable movimiento de todas las personas, incluyendo aquellas con alguna discapacidad.

Cuando se diseña y construye pensando en las personas con alguna discapacidad, se logran entornos accesibles para todos, no sólo para la mayoría. Las dimensiones de los espacios necesarios para el desplazamiento y maniobra de personas que utilizan silla de ruedas, muletas, andaderas e incluso perros guía, se deben basar en este espíritu de lograr el bienestar de todos.

La accesibilidad integral se logra pensando en los espacios y en los recorridos, como parte de un sistema integral. De nada sirve un baño adecuado, con acceso para discapacitados, si llegar a él implica subir o bajar escaleras o tienen puertas angostas.

Por todo ello, no es sorprendente que muchas personas con discapacidad permanezcan en sus casas, antes que querer enfrentarse a la diaria carrera de obstáculos que implica moverse en una ciudad cuyas autoridades y sociedad no los consideran parte de la comunidad.

Marchas

Las manifestaciones son otro factor muy importante a destacar en el tema de la movilidad. Cada día los habitantes de la Ciudad de México padecemos al menos una marcha en las calles de nuestra ciudad, lo que ocasiona tránsito pesado y un verdadero caos vial.

Desde hace años, en Acción Nacional hemos pedido a las autoridades que regulen las marchas, sin que esto signifique que se prohíban. Regular las protestas no significa privar a los ciudadanos de la libertad de manifestarse y expresarse. Pero sí hay que encontrar el equilibrio entre libertad de expresión y libertad de tránsito.

En este sentido, las marchas, mítines, plantones o manifestaciones que se llevan a cabo en todo el país, traen consigo un aparente conflicto en el ejercicio de los derechos humanos, ya que ningún derecho es más importante que el otro. En tal virtud, con la legislación actual no se resuelve este dilema, ya que mientras algunos se manifiestan libremente, otros ven menoscabado su derecho al libre tránsito.

En 2014, fue publicada la Ley de Movilidad, que en su artículo 5 describe la “movilidad” como el “derecho de toda persona a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y

pleno desarrollo". Asimismo, el artículo 9 de dicha Ley define a la movilidad como el "conjunto de desplazamientos de personas y bienes que se realizan a través de diversos modos de transporte, que se llevan a cabo para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades y acceder a las oportunidades de trabajo, educación, salud, recreación y demás que ofrece la Ciudad."

Tras su publicación, tanto la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron identificadas con los números de expedientes 96/2014 y 97/2014, respectivamente, por la posible violación a los derechos humanos de libertad de expresión, asociación, reunión y libre tránsito; entre los artículos que fueron impugnados destacan los artículos 212, 213 y 214.

Tras casi dos años de análisis, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la controversia determinando la validez de los artículos 7, fracción II, 9, fracción LXIV, 212, 213 y 214 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal, y declaró la invalidez del artículo 69, fracción II, de dicha ley.

En dicha sentencia, la Suprema Corte determinó que el aviso de la celebración de movilizaciones en la Ciudad de México, el cual debe ser con 48 horas de anticipación, no implica una prohibición a manifestarse, sino que permite tomar las previsiones correspondientes, entre las que se encuentran informar a la población y que elementos de la policía puedan acompañar a la manifestación a fin de permitir su desarrollo procurando la menor afectación a la ciudadanía.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena señaló que el aviso previo no es una autorización y que las 48 horas están justificadas para dar margen de actuación a la autoridad; asimismo, señaló que dicho aviso tampoco sanciona previamente la legalidad del motivo o razones de la manifestación o protesta, ni impone requisitos adicionales; también considera que tal aviso no debe interpretarse como la necesidad de solicitar autorización para llevar a cabo una manifestación, ni como una facultad de las autoridades para dispersar reuniones espontáneas.

Asimismo, la Suprema Corte declaró constitucional la prohibición de bloquear o interrumpir la libre circulación en vialidades primarias (las que tienen carriles confinados, de acceso restringido, con laterales y sin semáforos) como lo son Periférico, Viaducto, el Circuito Interior, el Anillo Periférico y las vías radiales. Consideró que fue indebida la falta de consulta a las personas con discapacidad y organizaciones que las representan, en relación con el artículo 69, fracción II, de la Ley de Movilidad, por lo que se pronunció por la necesidad de consulta previa a dichas personas a efecto de que dicha fracción fuera constitucionalmente válida.

Movilidad aérea

En el caso de la movilidad aérea, propusimos en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, exhortar a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte para que impulsara mecanismos de transparencia a fin de que las aerolíneas expliquen a usuarios las demoras en vuelos y para que proceda el retiro de horarios a las empresas que incurran en fallas que les sean imputables, los cuales afectan la productividad y competitividad tanto de usuarios como de empresas.

De acuerdo con la Dirección General de Aeronáutica Civil, en el 2015 se registró un promedio de 38% de aerolíneas mexicanas con aterrizajes y despejes fuera del horario de vuelo programado. Viva Aerobús, Interjet y Aeroméxico fueron las empresas que ocurrieron en el mayor número de omisiones en los horarios con porcentajes desde el 46 hasta el 37%. En total, el porcentaje de impuntualidad en vuelos pasó del 33% en 2014 al 43% en 2015.

Es necesario que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cumpla con la Ley de Aeropuertos así como con su Reglamento, respecto al retiro de los slots que hayan sido utilizados impuntualmente en un porcentaje mayor al 15%. Necesitamos terminar con esta clase de abusos.

Autopistas y carreteras

En cuanto a las autopistas, en su momento propusimos citar a una reunión de trabajo a los titulares de la Comisión Nacional de Seguridad y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como al Director General de Caminos y Puentes Federales, a fin de que rindieran cuentas por la ola de inseguridad que se ha registrado en la carretera México-Querétaro que se está convirtiendo en la más peligrosa del país, por el elevado número de asaltos.

Lamentablemente en los últimos meses se han reportado asaltos y ataques a usuarios de transporte público en dicha autopista, donde la vigilancia por parte de las autoridades es casi nula.

Destacamos que transitar por esta vía, por la que circulan un promedio de 200 mil vehículos al día, no sólo representa un calvario por las obras de mantenimiento, sino que implica un verdadero riesgo por la total impunidad con la que operan los grupos delictivos.

Los usuarios de la autopista México-Querétaro, tanto automovilistas como pasajeros de autobuses, han denunciado por cuatro años que los asaltos en la autopista son cosa de todos los días y que la policía siempre brilla por su ausencia.

En 2014 se registraron 26 homicidios de choferes y pasajeros de autobuses que recorrían la autopista, mientras que en los primeros cuatro meses de este año, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México recibió 2 mil 706 denuncias por robo a transporte público. Ante esta situación, expusimos que era necesario que las autoridades rindieran cuentas, pues, por años ha estado en obras y sin la seguridad necesaria.

El pasado 19 de marzo de 2015, una persona que viajaba en un autobús de pasajeros fue asesinada por dos asaltantes que subieron al autobús en el que viajaba, el cual circulaba por la autopista México-Querétaro con dirección al Metro Cuatro Caminos.

Además, el 23 de mayo de 2015, seis personas que viajaban en un autobús de pasajeros resultaron heridas; dos de los pasajeros lesionados recibieron impactos de bala, mientras que otros cuatro fueron golpeados por los delincuentes; y cerca de las 21:00 horas, tres sujetos armados abordaron un autobús de pasajeros que salió del paradero del Metro Cuatro Caminos hacia Santa Teresa III, entre los kilómetros 52 y 53, los delincuentes despojaron a los pasajeros de sus pertenencias, y dispararon contra los usuarios.

Estamos seguros que esos crímenes se facilitaron por la realización de obras de la autopista México-Querétaro, las cuales provocaron que el autobús tuviera que circular a vuelta de rueda tras pasar la caseta de Tepotzotlán, en el Municipio de Coyotepec.

En suma, es necesario contar con una verdadera estrategia de movilidad y accesibilidad para esta gran urbe que asegure el ejercicio de los derechos humanos de todos sus habitantes. Debemos hacer el esfuerzo de mejorar en todos los aspectos de movilidad, a fin de que nos convirtamos en un ejemplo a seguir, no sólo a nivel nacional, sino internacional. No podemos perder más tiempo, debemos iniciar cuanto antes.



La justicia alternativa

a reforma constitucional del 18 de junio de 2008, instauró el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que incluyó en el párrafo cuarto del artículo 17, a los mecanismos alternativos de solución de controversias, al señalar: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

La inclusión de estos mecanismos en nuestra Carta Magna, implica un cambio cultural, de manera que junto a la posición represiva, existirá la vía de la justicia alternativa, que viene a fortalecer la posición de la víctima y da preferencia a la búsqueda de una solución al conflicto.¹

¹ Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio. *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición 2013, p. 7.

Mecanismos alternativos.

La justicia de hoy y del futuro en México

Maestra Arely Gómez González*

Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía.
Séneca.

Al cumplirse poco más de ocho años de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la citada reforma constitucional, nos encontramos ya en plena operación de este Sistema, que sustituyó al mixto-inquisitivo que prevaleció por 100 años.

Las instituciones del Estado mexicano, se están adaptando a las nuevas condiciones que mandata dicho Sistema, una tarea nada fácil por la complejidad que engloba la diversidad social que existe en nuestro país.

Siendo la obligación de prepararse de la mejor manera, consolidar el Estado de derecho, con una procuración de justicia impulsada con nuevas formas de acceder a ella, formas que deben ampliar la esfera de protección de las personas en aras de que la legalidad y los derechos humanos imperen en cualquier procedimiento.

La vía para consolidar el Estado de derecho es la preparación y la procuración de justicia impulsada con nuevas formas de acceder a ella. Esta modernización en la forma de ejercer la justicia tiene como presupuesto el ampliar la esfera de protección de las personas en aras de que la legalidad y los derechos humanos imperen en cualquier procedimiento.

Para que un Estado cumpla verdaderamente con la función que esperan todos

* El presente artículo fue realizado como Procuradora General de la República. Actualmente ocupa el cargo de Titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP).

sus ciudadanos, tiene el deber de proteger todos y cada uno de sus derechos y libertades; uno de esos derechos es que se le garantice la libre expresión, discusión y solución de sus conflictos. Entonces, al Estado le corresponde establecer y estructurar sistemas jurídicos tendientes a evitar los conflictos o que éstos se solucionen en la vida social. En virtud de que la sociedad es cambiante, las situaciones de conflicto varían y es deber del Estado, velar por el orden justo, adelantando políticas de cambio, de manera que se estén renovando constantemente y puedan facilitar soluciones más adecuadas y prontas.²

En esa tesitura, lo que prevalece es involucrarse totalmente a las exigencias de este cambio de paradigma, en esta etapa de consolidación del Sistema, se están dando pasos firmes que dan seguridad de ir avanzando en nuevos métodos de acceso a la justicia, como son los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Entendemos entonces que la administración del cambio trae aparejado el trabajar distinto, que los esfuerzos del Estado estén encaminados a consolidar un sistema que paulatinamente se traduzca en los resultados esperados.

Mediación, conciliación y junta restaurativa

La justicia alternativa conlleva la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o también llamados métodos auto compositivos, que constituyen un complemento, una alternancia más que una sustitución de la justicia tradicional, donde es necesario permitir que la sociedad intervenga en la solución de sus propias controversias.

Este tipo de procesos, prestan total atención a los intereses de los intervinientes en conflicto, no sólo a sus derechos y obligaciones, obteniendo con ello mayores beneficios, ya que fomentan la responsabilidad, el consentimiento, la tolerancia y negociación, ante la posibilidad de un futuro conflicto de intereses, privilegiando la reparación del daño.

De conformidad con el Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa, emitido por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, la justicia restaurativa es una metodología para solucionar problemas que, de varias maneras, involucra a la víctima, al ofensor, a las redes sociales, las instituciones judiciales y la comunidad. Los programas de justicia restaurativa se basan en el principio fundamental de que el comportamiento delictivo no solamente viola la ley, sino tam-

² Junco Vargas, José Roberto. *La conciliación*. Bogotá, Colombia, Editorial Temis, Quinta Edición, 2007, pp 377-378.

bién hiere a las víctimas y a la comunidad. Cualquier esfuerzo para solucionar las consecuencias del comportamiento delictivo deberá, en la medida de lo posible, involucrar tanto al ofensor como a las partes ofendidas, y proporcionar la ayuda y el apoyo que la víctima y el delincuente requieren.³

Recordemos que el sistema acusatorio reivindicó el papel de la víctima en el proceso. En esta misma tónica, el modelo de justicia restaurativa busca apoyar un proceso en donde las visiones e intereses de las víctimas cuenten, otorgándoles un papel activo y un trato de manera justa, respetuoso, privilegiando que obtengan una adecuada reparación del daño.

Al participar en la toma de decisiones, las víctimas tienen voz para determinar cuál puede ser un resultado aceptable para el proceso.⁴

En la aplicación de los mecanismos, la víctima u ofendido, y el imputado son tratados como intervinientes, siendo éste un término que no prejuzga sobre la responsabilidad de ellos, lo que facilita la apertura al diálogo.

Este permite que los intervinientes tomen sus propias decisiones, el personal operativo apoya a ambos involucrados, reduce los costos del proceso legal, agiliza la solución del conflicto y lo potencializa como una posibilidad de crecimiento personal y cambio positivo, se observan procedimientos más flexibles, la formalidad es menor, se intenta preservar la relación y orientación futura de los intervinientes sobre todo con el objetivo firme de fomentar la restauración de las relaciones interpersonales y sociales dentro de la comunidad.

Como lo sostiene el autor Junco Vargas, se trata de mecanismos alternos para la solución de controversias nacidas de la conducta punible, cuando alguien ha sido afectado en su patrimonio, en su moral, en su dignidad, "así se requiere el reconocimiento de su legitimación para intervenir en la solución del conflicto, pues ha de entenderse el repudio que genera un hecho punible no solo es de la sociedad, sino que también es individual, de la víctima directa de la conducta. Entonces es justo que la persona que se sienta indignada con el hecho intervenga en la solución del conflicto".⁵

³ Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa. Serie de manuales sobre justicia penal, Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York, 2006, p. 6.

⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁵ Junco Vargas, José Roberto. *La conciliación*. Bogotá, Colombia, Editorial Temis, Quinta Edición 2007, pp. 377, 378.

⁶ Exposición de motivos de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, 04 de marzo de 2014, Presidencia de la República, pp. 1-2.

El 29 de diciembre de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMA SCMP), en la exposición de motivos de la Presidencia de la República,⁶ se hace referencia a que la política del Estado mexicano en seguridad y justicia no puede ser únicamente punitiva, si bien el conflicto penal fue expropiado de sus protagonistas y pasó a ser función del Estado, no debe olvidarse que el delito es un conflicto humano y que como tal, en múltiples supuestos puede ser solucionado por las partes que lo han vivido, prescindiendo así de la función sancionadora del Estado.

Los procedimientos que albergan los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que se encuentran inmersos en la referida Ley, son la mediación, la conciliación y las juntas restaurativas, mismos que crea y generan una nueva posibilidad de resolver los conflictos a través de la participación de los directamente afectados, por medio del diálogo, apoyados por un especialista en la aplicación de estos métodos.

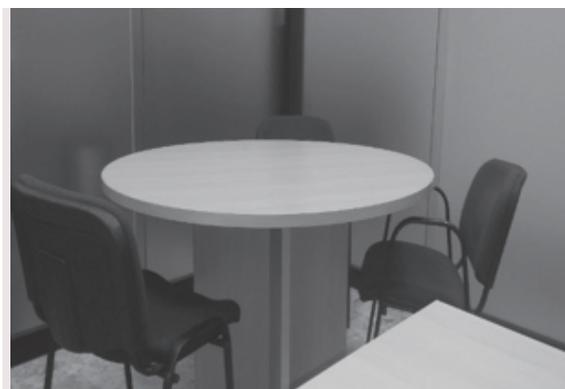
La citada codificación legal define a la mediación en su artículo 21, como: “el mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El Facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los Intervinientes.”

Lo que caracteriza este procedimiento, es que el facilitador incentiva el diálogo de los intervinientes, siendo un puente de comunicación, y alentándolos para que ellos mismos generen las opciones de solución a la controversia.

Por lo que respecta al proceso de Conciliación, señalado en el artículo 25 de la LNMA SCMP, lo establece como el “mecanismo voluntario mediante el cual los Intervinientes, en libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución



Área asignada para Justicia Alternativa en la Procuraduría General de la República Delegación Morelos.



Mesa de trabajo en donde celebran sesiones de justicia alternativa Procuraduría General de la República, Delegación de Yucatán.

a la controversia en que se encuentran involucrados. Además de propiciar la comunicación entre los Intervinientes, el Facilitador podrá, sobre la base de criterios objetivos, presentar alternativas de solución diversas.”

Esta última indicación es la que diferencia a este mecanismo, siendo el facilitador quien puede generar opciones de solución ante los intervinientes y proponerlas, para que finalmente sean ellos quienes decidan si las aceptan para concluir el conflicto.

Finalmente, la LNMASCMP en su artículo 27 define a la junta restaurativa como “el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.”

Este proceso es fundamental para la consolidación del Sistema Penal, es el objetivo de la aplicación de los mecanismos. Su utilización nos lleva a la incorporación de los intervinientes y las personas de apoyo, nos permite trabajar con los ofensores permitiéndoles señalar como piensan reparar el daño ocasionado no sólo a la víctima sino a la comunidad misma, privilegiando el diálogo, comprometiéndose y responsabilizándose de los actos realizados. Ello, genera una sanación, para el interviniente solicitante y personas de apoyo, tanto para el mismo requerido u ofensor, como para las personas de apoyo de él, este proceso conlleva una transición de empoderamiento gradual entre los intervinientes en la(s) sesión(es).

El autor Howard Zher, hace el siguiente señalamiento “Actualmente, en muchos lugares del mundo, la justicia restaurativa es considerada como una señal de esperanza y como el camino a seguir en el futuro. Sin embargo, sólo el tiempo dirá si se cumplen o no estas expectativas”⁷

Los procesos restaurativos, son un medio que representa el camino a una evolución social, provee soluciones eficaces, siendo este el motivo por el cual un ciudadano recurre a las instituciones de procuración de justicia, donde se está haciendo historia al romper paradigmas con la implemen-



Grupo de personas de comunidad en una sesión de junta restaurativa.

⁷ Howard Zehr, (2007). “El pequeño libro de la Justicia Restaurativa”, p. 6. Disponible en <http://documents.mx/documents/howard-zher-el-pequeno-libro-de-la-justicia-restaurativa.html>.

tación y consolidación de procesos pacíficos de solución de controversias, ellos ofrecen al justiciable la alternancia de la terminación del conflicto que le aqueja.

Beneficios y principios

El artículo 4 de la LNMASCMP nos refiere que los mecanismos alternativos se rigen por principios rectores, los cuales deben atender el facilitador y los mismos intervinientes para el pleno desarrollo de los procesos, destacando los siguientes:

- **Voluntariedad:** La primera manifestación de voluntad requerida a las partes, es la de someter su conflicto para resolver sus diferencias ante la presencia del facilitador. Se otorga completa libertad a las partes para continuar o abandonar el procedimiento, así como son libres para llegar o no a un acuerdo.
- **Información:** Los intervinientes deberán estar debidamente informados de manera clara y completa de los alcances y consecuencias de los Mecanismos Alternativos.
- **Confidencialidad:** La información tratada no deberá divulgarse y no podrá ser utilizada en perjuicio de los intervinientes dentro del proceso penal, con sus excepciones que marca la Ley.
- **Flexibilidad y simplicidad:** Se evitará establecer formalismos innecesarios y se usará un lenguaje sencillo.
- **Imparcialidad:** Se debe evitar la emisión de juicios, opiniones, prejuicios, favoritismos, inclinaciones o preferencias que concedan u otorguen ventajas a alguno de los intervinientes.
- **Equidad:** Se propiciará el equilibrio en los intervinientes.

La aplicación de la justicia alternativa, fomenta una disminución en los costos, no sólo para los intervinientes sino para el sistema de justicia; representa la oportunidad que tienen los ciudadanos de solucionar sus conflictos a través de métodos no contenciosos. Señalando a continuación, a mi consideración, algunos de los beneficios más importantes:

- *Respeto a la voluntad de los intervinientes.* Ellos deciden en cualquier momento concluir su participación, en algunos casos los intervinientes pueden encontrarse escépticos respecto al desarrollo y el resultado, por lo que es importante otorgarles la garantía de que se respetará su voluntad.

- *Control en el resultado.* Los intervinientes tienen la posibilidad de participar en la resolución pacífica de su conflicto y no tienen que esperar la decisión de terceros, pues ellos mismos pueden dialogar y acordar las acciones de solución.
- La justicia alternativa, otorga mayor tranquilidad a las partes, respecto a las presiones y rigidez propias de un juicio.
- *Necesidades satisfechas.* En ocasiones la pena impuesta por un juez no deja satisfechas las necesidades a ninguno de los intervinientes, generando emociones y sentimientos que desembocan en desconfianza a la impartición de justicia. Entre las necesidades comunes de los intervinientes como víctima u ofendido y el ofensor, se encuentran las de ser escuchadas, sentirse seguras, desahogarse y en algunas casos sanar heridas intrínsecas.
- *Aceptación de la Responsabilidad.* Cuando la persona que comete el acto delictivo, escucha a la persona afectada por sus acciones, y el cómo sus hechos han repercutido en varios aspectos de la vida de esa persona y de otras más, logra tomar conciencia de sus actos, y eso genera en ellos el asumir su responsabilidad, un cambio de actitud que origina el procurar la reparación del daño causado. Además tienen la oportunidad de disculparse personalmente y exponer el motivo por el cual realizaron dichos actos. En consecuencia con lo antes mencionado se evita la estigmatización de verse involucrados en un procedimiento penal y del resultado que este produce.
- *La verdad de los hechos.* Con la aplicación de los mecanismos alternativos, los intervinientes se encuentran en una sesión conjunta, de manera personal, sin intermediarios, por lo que pueden dialogar libremente acerca de lo que en realidad pasó, explorando lo que sintieron y como fueron afectados.
- *Pronta reparación de daño.* Al utilizar los mecanismos alternativos, el resultado de la reparación del daño se da de una manera rápida. Cuando el ofensor acepta su responsabilidad en el hecho delinquido, generado por un diálogo con la parte ofendida, es factible que exista una reparación del daño; por el contrario en un proceso judicial, puede incluso no llegar a una sentencia condenatoria para la obtención de dicha reparación del daño.
- *Beneficios económicos.* Los intervinientes de los mecanismos alternativos ahorran gastos que realizarían en un procedimiento normal, tales como honorarios de abogados o asesores y otros gastos generados en las diligencias regulares, que se tendrían que llevar a cabo.
- *Ahorro de tiempo y economía procesal.* Al participar en los mecanismos, los intervinientes al llegar a un acuerdo tienen la posibilidad de resolver su

conflicto legal en un período menor. Los mecanismos alternativos contribuyen a la economía procesal ya que no es necesario judicializar los expedientes para procurar una reparación de daño, sino que este puede obtenerse en un tiempo mucho menor.

Al ser los mecanismos alternativos un procedimiento más ágil y flexible, existe un ahorro en los recursos materiales que las instituciones realizan, así como en el personal que participa. Si las partes llegan a un pronto acuerdo, en algunos casos se puede evitar la participación en la investigación de peritos, policía, personal administrativo, por mencionar algunos.

- *Desahogo de las cargas de trabajo en las Agencias del Ministerio Público y Juzgados.* Los mecanismos ayudan al desahogo en las cargas de trabajo de los Ministerios Públicos, pues al enviar asuntos susceptibles de dirimirse por algún mecanismo alternativo para procurar un acuerdo entre los intervinientes, pueden enfocar y ocupar su tiempo en investigar otros asuntos.

Como consecuencia, si a través de los mecanismos alternativos los intervinientes llegan a un acuerdo en la etapa inicial de la investigación, el asunto no será judicializado, lo que implica un asunto menos para los tribunales.

Como podemos apreciar se consolida un nuevo paradigma de resolución de conflictos penales, en donde la justicia restaurativa coloca en igualdad de condiciones a los intervinientes: víctima e imputado, se trata de atender a ambas, reparar el daño y reintegrarlas a la sociedad, es aquí la diferencia con el modelo punitivo que sólo busca el castigo al victimario.⁸

Órgano facultado a nivel federal

El 15 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo A/001/16, emitido por la C. Procuradora General de la República, por medio del cual se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, instancia responsable de la aplicación de los principios, bases, requisitos y condiciones de estos, con independencia técnica y de gestión, adscrito a la Oficina del titular de la Procuraduría.

Cuando un asunto es sometido ante el Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos, es analizado para su viabilidad; aprobado ello, serán atendidos por el

⁸ Cabello Tijerina, Paris Alejandro, et al. *Comentarios a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, México, Editorial Tirant lo Blanch. 2015, p 37.

facilitador (el especialista que facilita la comunicación de los intervinientes) quien al aplicar las herramientas, técnicas, habilidades y destrezas, será el responsable de apoyar en la restauración de esa vía de comunicación fracturada entre los participantes, con el ánimo de obtener una solución pacífica al conflicto que se le plantee.

Además, los impulsa para que encuentren una forma de cocreación de alternativas de forma responsable y consciente, que van de acuerdo a sus necesidades y no a sus posiciones, permitiendo la solución de su controversia, ayudándoles a fortalecer la comunicación y robusteciendo las relaciones del tejido social, familiar o personal.

Podríamos señalar que este Órgano tiene como misión, ofrecer un servicio donde la ciudadanía encuentre la alternancia para la solución de sus controversias, encaminado a la construcción de una cultura de paz,⁹ entendida ésta, como conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados, entre otros aspectos, por el respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación; por el respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; así como el compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.

Es óptimo contemplar una instancia que permita a la ciudadanía esa oportunidad diferente de resolver sus controversias, un aparato de justicia que se soporta en la ley y responde a las demandas ciudadanas; y una Administración Pública eficiente, transparente, con solidez para tomar decisiones, lo que coadyuva al fortalecimiento y consolidación del Sistema Penal.

Dicho Órgano se encuentra conformado entre otros servidores públicos, por los denominados facilitadores, quienes deberán contar con una especialización en las áreas inherentes a la solución de conflictos, aplicando alguno de los mecanismos alternativos, tales como la mediación, conciliación y juntas restaurativas.

Estos especialistas en la materia, se deben de caracterizar por la calidad y calidez en el servicio, sustentado en la ética y valores como el profesionalismo, honestidad, justicia, responsabilidad, transparencia, compromiso, disciplina, armonía, lealtad, respeto y comprometidos en una mejora continua al servicio.

La labor de las y los facilitadores ha logrado al mes de julio de este año, la celebración de 216 acuerdos reparatorios, tanto del sistema tradicional como del sistema acusatorio, en los que se ha recuperado más de 27 millones de pesos.

Asimismo, es de señalarse que el órgano facultado a nivel federal, contará además con un área de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos alcanzados

⁹ Acta número A/RES/53/243 de la ONU, aprobada por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999, en su Quincuagésimo Tercer Período de Sesiones, visible en el sitio web http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf.

por los intervinientes en el mecanismo alternativo; a efecto de que en caso de incumplimiento, se determinen las consecuencias jurídicas respectivas.

Por otra parte, se contará con una base de datos nacional que servirá para verificar si alguno de los intervinientes ha participado en mecanismos alternativos, si ha celebrado acuerdos y si los ha cumplido.

Acuerdos reparatorios

El acuerdo reparatorio, está considerado por el artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como una de las soluciones alternas del procedimiento.

Así tenemos, que los acuerdos reparatorios son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado, los que una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de control y que se hayan cumplido, tienen como efecto la extinción de la acción penal, como así lo establece el numeral 186 del citado Código Nacional.

Para la magistrada Emma Meza Fonseca,¹⁰ los acuerdos reparatorios surgen como una posibilidad de regular y consagrar la aplicación de criterios de selección de casos; así *“la última ratio penal o principio de mínima intervención, es uno de los límites al ius punendi del Estado y significa que el Derecho Penal conformará el último recurso que tenga el órgano estatal para sancionar unas determinadas conductas lesivas de bienes jurídicos.”*

Asimismo, el artículo 187 del multicitado código, precisa que estos acuerdos, sólo procederán en los siguientes casos: 1) Delitos que se persiguen por querrela o requisito equivalente de la parte ofendida; 2) Delitos culposos; 3) Delitos patrimoniales cometidos sin violencia.

De igual manera, dicho numeral señala que no se podrán efectuar cuando 1) El imputado haya celebrado otro acuerdo reparatorio por los mismos delitos dolosos, 2) Se trate de delitos de violencia familiar y 3) El imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

Así, asumimos que el éxito de un acuerdo reparatorio, se consigue a través de alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, como son la 1) Mediación, 2) Conciliación y 3) Justicia restaurativa, a los que ya se hizo referencia.

¹⁰ Meza Fonseca, Emma, “Código Nacional de Procedimientos Penales”, en Cossío Díaz, José Ramón (coord). *Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio*. México, Editorial Bosch, 2014, p 40.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público tiene un rol fundamental, toda vez que los acuerdos reparatorios procederán desde la presentación de la denuncia o querrela hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio, como así lo establece el artículo 188 del Código Nacional; por lo que desde su primera intervención podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio cuando así proceda, los cuales serán de cumplimiento inmediato o diferido; además, de que el plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal, en términos del numeral 189 del mismo ordenamiento.

Acuerdos reparatorios que deberán ser aprobados por el Ministerio Público en la etapa de investigación inicial y por el Juez de control a partir de la etapa de investigación complementaria.



Características del Acuerdo reparatorio

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que el Ministerio Público tiene la obligación de promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, tal y como lo dispone el artículo 131 fracción XVIII del Código Nacional.

Circunstancia que se constituye en un derecho de la víctima u ofendido, como así

¹¹ Cfr. Tesis: 1ª./J. 61/2006, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, 173911, Primera Sala, Noviembre de 2006, Tomo XXIV, p. 142, Jurisprudencia: "MEDIACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 135 Y 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. LA OMISIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE INFORMAR AL QUERELLANTE SOBRE AQUELLA ALTERNATIVA, NO AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL INCULPADO".

se puede apreciar con el criterio a que hace referencia nuestro máximo Tribunal al pronunciarse en la tesis jurisprudencial bajo el rubro “MEDIACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 135 Y 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. LA OMISIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE INFORMAR AL QUERELLANTE SOBRE AQUELLA ALTERNATIVA, NO AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL INCULPADO,”¹¹ que si el Ministerio Público no informa al querellante sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias, se actualiza una violación al procedimiento que causa perjuicio a la víctima.

Cabe comentar que el sistema tradicional, también ha sido beneficiado al haberse reformado el Código Federal de Procedimientos Penales, introduciendo en sus artículos 112 bis al 112 Quáter a los Acuerdos Reparatorios, lo que se logra a través de los mecanismos alternativos para solucionar el conflicto.

Conclusiones

Con esta forma alterna de aplicar justicia, se busca la humanización del sistema judicial, la forma histórica de conducirse en este camino ha sido el de sancionar o castigar; lo que se busca con este cambio de paradigma, es que las personas se hagan responsables de sus actos, que la víctima obtenga la reparación del daño, y se restaure la sociedad en una sana convivencia.

Para este tipo de justicia no hay personas malas, hay personas que cometen errores, acciones por descuido, por falta de responsabilidad, por una toma de decisión diferente, una omisión, alguna negligencia u acción de otras personas en mayor o menor proporción, por lo que es importante responsabilizar a la ciudadanía de los actos que comete.

La inclusión de los mecanismos alternativos como vías de acceso a la justicia, a través de la institucionalización y desarrollo de métodos autocompositivos capaces de alternar y coexistir con la vía jurisdiccional, está constituyendo un pilar importante en la construcción de un sistema de justicia más humano, satisfactorio, económico, ágil, expedito, visualizado como un generador e impulsor de la cultura de paz.

En ese sentido, el reto es consolidar los órganos administrativos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, dotándolos de mayores recursos humanos y materiales; a la par de promover en la sociedad la cultura de paz, que los ciudadanos sepan que en dichos órganos encontrarán una solución adecuada a sus conflictos, en donde serán atendidos por personal altamente especializado en la materia.

Fuentes de consulta

Cabello Tijerina, Paris Alejandro, et al., *Comentarios a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, México, Editorial Tirant lo Blanch. 2015.

Howard Zehr, (2007). "El pequeño libro de la Justicia Restaurativa", Disponible en <http://documents.mx/documents/howard-zher-el-pequeno-libro-de-la-justicia-restaurativa.html>.

Junco Vargas, José Roberto. *La conciliación*. Bogotá, Colombia, Editorial Temis, Quinta Edición, 2007.

Meza Fonseca, Emma, "Código Nacional de Procedimientos Penales", en Cossío Díaz, José Ramón (coord). *Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio*. México, Editorial Bosch, 2014.

Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio. *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición 2013.

Legislación

Acuerdo A/001/16, emitido por la C. Procuradora General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de enero de 2016.

Acta número A/RES/53/243 de la ONU, aprobada por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999, en su Quincuagésimo Tercer Período de Sesiones, visible en el sitio web http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf.

Cfr. Tesis: 1ª./J. 61/2006, *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, 173911, Primera Sala, Noviembre de 2006, Tomo XXIV, p. 142, Jurisprudencia: "MEDIACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA, PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 135 Y 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ. LA OMISIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE INFORMAR AL QUERELLANTE SOBRE AQUELLA ALTERNATIVA, NO AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL INCULPADO".

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de motivos de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, 04 de marzo de 2014, Presidencia de la República.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa. Serie de manuales sobre justicia penal, Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York, 2006.



Ozono estratosférico. Una breve historia

EL OZONO SE ENCUENTRA PRINCIPALMENTE EN LA estratósfera. La segunda capa de nuestra atmosfera, a una altura de entre 10-50 km. Una molécula de ozono contiene tres átomos de oxígeno, en lugar de las dos que se encuentran en moléculas normales de oxígeno; se forma en altitudes altas a través de la acción de olas cortas de radiación solar sobre moléculas de oxígeno. El ozono estratosférico ha hecho posible que la vida evolucione en nuestro Planeta; ya que actúa como un tipo de bloqueador solar, absorbiendo gran parte de los dañinos rayos de radiación ultravioleta que destruyen la molécula del DNA, que es esencial para la vida como la conocemos.

En 1974, descubrimos que los clorofluorocarbonos (CFC) —en ese entonces comúnmente utilizados para la refrigeración y como propelentes de latas de aerosol— pueden tener un efecto nocivo sobre el ozono. En la estratósfera, los CFC se descomponen debido a la acción de olas cortas de radiación solar que desprenden los átomos de cloro, que a su vez comienzan reacciones en cadenas que des-

Cambio climático.

Aprendiendo de los retos del ozono estratosférico

Doctor Mario Molina Pasquel*

truyen el ozono. Concluimos que los CFC podrían ocasionar una reducción en la capa de ozono, potencialmente ocasionando daños a la salud de la humanidad y el medio ambiente.

Nuestra teoría eventualmente se confirmó a través de observaciones atmosféricas, mediciones de laboratorio y modelaciones. En 1985 el agujero de ozono sobre la Antártida se descubrió (Farman et al., 1985); en la mitad de la estratósfera por encima de la Antártida más del 95% del ozono había desaparecido durante los meses de primavera, y mediciones subsecuentes confirmaron que la desaparición había sido causada por el uso de CFC. Estos descubrimientos iniciaron un proceso político que culminó en un acuerdo multilateral para erradicar el uso de las sustancias responsables del agotamiento de la capa de ozono. Este tratado, el Protocolo de Montreal, entró en vigor cuatro años después en enero de 1989, y ha sido enmendado varias veces desde entonces. Puede ser considerado como uno de los mejores ejemplos de la colaboración internacional efectiva a favor de la humanidad y del medio ambiente. La cantidad de CFC en la atmósfera ha disminuido, y a pesar de que el agujero sobre la Antártida continúa formándose cada año, el resto de la capa de ozono se ha ido recuperado.

Resulta que los CFC que afectan a la estratósfera también son potentes gases de efecto invernadero, y por ende el Protocolo de Montreal también ha llevado a una importante mitigación del cambio climático. Hasta hoy en día, ha sido más

* Premio Nobel de Química. Actualmente es el presidente del Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente.

efectivo que el Protocolo de Kioto, el tratado internacional de 1997 encargado de regular los gases de efecto invernadero y que está siendo revisado (Velders et al. 2007). La mayoría de las sustancias que actualmente remplazan a las sustancias agotadoras de ozono, son los hidrofluorocarbonos (HFC); y algunos son potentes gases de efecto invernadero (Velders et al. 2009). Por esta razón las últimas adendas al Protocolo de Montreal se enfocaron en acelerar su eliminación.

Protocolo de Montreal vs Kioto: un ejemplo de acción global

El actual problema mundial causado por la emisión de gases de efecto invernadero tiene muchas similitudes con el problema del ozono estratosférico. En ambos casos es crucial cambiar la manera tradicional de actuar “business as usual”, por la colaboración entre naciones, como una comunidad global. Pero la rápida y efectiva implementación del Protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono contrasta mucho con la del Protocolo de Kioto. Aun a pesar de que el cambio climático está muy bien documentado por un gran número de estudios científicos, el Tratado de Kioto no ha sido exitoso a escala global; la sociedad internacional aun no ha encontrado la manera de acordar medidas efectivas sobre el cambio climático. Varias diferencias significativas entre el problema de la destrucción de la capa de ozono y del cambio climático las planteo a continuación. Explico de manera parcial porqué el Protocolo de Montreal es más efectivo que el de Kioto. Reconociendo estas diferencias nos podría permitir encontrar soluciones más efectivas al cambio climático.

La ciencia detrás de la destrucción del ozono está muy bien establecida. Datos reproducibles sobre observaciones atmosféricas, mediciones de laboratorio y modelaciones, claramente muestran que los procesos químicos que se inician con los CFC en la estratósfera resultan en la desaparición del ozono. De igual forma, la ciencia básica del cambio climático es muy evidente; concentraciones aumentadas de gases de efecto invernadero calientan la superficie del Planeta. Sin embargo, el sistema de clima de la Tierra es bastante complicado, y hay diversas retribuciones (feedbacks) que afectan su funcionamiento general del sistema. Los cambios son graduales y ocurren de una manera dinámica y compleja; asimismo, a primer avista, estos cambios parecen ser naturales, y por ende hay mayor escepticismo.

Claramente los CFC son de origen humano, y no existen de manera natural en nuestra atmósfera. Por contraste, el dióxido de carbono y el metano, que son responsables del efecto invernadero, son de origen predominantemente natural y juegan un importante papel en producir el clima benigno que ha facilitado el desarrollo de la civilización humana en los últimos 12 000 años. De hecho, los gases de efecto invernadero hacen posible la vida en la Tierra; la temperatura promedio de la superficie

de nuestro Planeta sería de -15°C sin estos gases, cuando en realidad es de $+15^{\circ}\text{C}$ como consecuencia del efecto invernadero "natural". El problema es que las actividades humanas están incorporando grandes cantidades de estos gases "naturales" a la atmósfera, causando un efecto invernadero antropogénico aumentado, que afecta de manera importante al clima natural.

El nivel del cambio requerido para eliminar a los CFC era relativamente pequeño y relativamente fácil de monitorear. Esta es probablemente la diferencia más grande con el tema de cambio climático. Los químicos que destruían la capa de ozono eran utilizado principalmente como refrigerantes, solventes y propelentes de latas de spray, y podían ser remplazados por otros compuestos, la mayoría con cualidades muy similares. El Protocolo de Montreal dictó una erradicación total de manera desfasada de la producción de químicos agotadores de la capa de ozono, que en su mayoría ya ha sido cumplida. La mayoría de la gente nunca se percató de estos cambios, ya que los cambios necesarios sólo afectaron a algunas industrias.

Por contraste, el cambio climático es ocasionado principalmente por actividades relacionadas con la producción y consumo de energía por combustibles fósiles, que hasta ahora ha sido esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad industrializada. Por ende, se requieren acciones efectivas como la transformación, no solamente de algunas industrias involucradas, pero de gran número de actividades de la sociedad. Asimismo, los efectos secundarios no deseados de estas actividades involucran la generación de compuestos que naturalmente son emitidos al medio ambiente; por lo cual es mucho más difícil monitorear no sólo quién es responsable de estas emisiones sino si hay cambios o no. De igual forma, no es fácil establecer la línea base apropiada para decidir si las emisiones en cuestión están disminuyendo o incrementando. Es aún más difícil monitorear cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero relacionados con la deforestación, prácticas agrícolas y de uso de suelo, que contribuyen en casi un tercio del total de las emisiones responsables del cambio climático.

Por ende no sorprende que los esfuerzos para mitigar el cambio climático han sido lentos y difíciles de implementar comparado con los del Protocolo de Montreal. Hoy en día, la acción solo será efectiva si hay colaboración a gran escala entre políticos, industria y la sociedad civil, y entre la mayoría de las naciones. Es importante comunicar la urgencia de este problema a todos los grupos. Es también importante comprender que la solución involucra costos, pero que éstos son claramente menores a los costos asociados con no actuar, como lo muestran estudios económicos recientes. De esta manera, es esencial no solo basar cualquier solución en la mejor ciencia disponible, pero en comunicar de manera clara los beneficios y retos a corto y largo plazo de las soluciones sugeridas.

Oportunidades para actuar

El hecho de que las medidas eficaces de política climática sean más urgentes de lo que la comunidad científica pensaba tan sólo unos años atrás, es imperativo para la sociedad encontrar una manera eficaz para avanzar en un esfuerzo que definirá el futuro de las sociedades modernas. Desafortunadamente, no existe una fórmula mágica; sin embargo, existen tecnologías que se encuentran ya disponibles que podrían ser implementadas en un futuro próximo y resultarían en una reducción significativa de gases de efecto invernadero a un precio relativamente moderado, es decir, un pequeño porcentaje del PIB mundial (Stern, 2006; Paltsev et al., 2009; Stern and Garbett-Shiels, este volumen). Algunas de estas tecnologías implican incrementar significativamente la eficiencia con la que la energía es consumida en una variedad de sectores (industria, transporte, vivienda, etc); algunas otras implica el uso de energías renovables (como solar, eólica, biomasa); y algunas otras implica la captura y captación de dióxido de carbono emitida en plantas de energía que consumen carbón, petróleo o biomasa.

El rol de los países en vías de desarrollo en la mitigación del cambio climático

Hasta ahora, los países en vías de desarrollo no han sido los mayores contribuyentes al cambio climático global antrópico, pero están sufriendo el peso de sus efectos (Ver Pachauri, este volumen). Esto ha llevado a la percepción de que los países en vías de desarrollo son las víctimas de políticas injustas e ineficaces, y que los países industrializados tienen la responsabilidad de resolver los problemas que han creado. En este sentido, cualquier cambio que tendría que llevar a cabo un país en vías de desarrollo para abordar el problema del cambio climático tendría que ser financiado por los países industrializados.

Al mismo tiempo —y con razón— los países en vías de desarrollo se están esforzando para alcanzar el mismo estándar de vida que los países industrializados, lo que implica niveles similares de consumo energético. El problema es que por el momento, su crecimiento económico se está alcanzando de la misma manera en que los países industrializados lo lograron en el pasado. Los países industrializados se muestran reacios por ende a transferir fondos solicitados por los países en vías de desarrollo ya que creen que estos fondos podrían no ser utilizados apropiadamente para reducir de manera significativa el crecimiento de gases de efecto invernadero.

A pesar de que estas actitudes pueden ser comprensibles, no ayudan a resolver el problema. No existen suficientes recursos naturales en nuestro planeta, y la at-

mósfera no es lo suficientemente grande para absorber los derivados no deseados creados por actividades humanas sin generar consecuencias. Es claro que el desarrollo económico no puede continuar en la misma dirección en la que lo ha hecho en el pasado, y algo tiene que cambiar de manera drástica. Los países desarrollados tienen que entender, y muchos de ellos lo entienden, que por razones de justicia ellos tienen que contribuir a la solución del problema transfiriendo recursos económicos y tecnología a los países en vías de desarrollo. De hecho, un precedente importante fue establecido por el Protocolo de Montreal: la creación de un "Fondo Multilateral". Este fondo fue determinante para abordar la cuestión del ozono estratosférico al brindar recursos a los países en vías de desarrollo para lograr una transición fluida para una sociedad libre de CFC. Al mismo tiempo, los países en vías de desarrollo tienen que darse cuenta que ellos pueden y deben aspirar a crear un sistema diferente, que no esté ligado fuertemente al consumo de energía y a la combustión de combustibles fósiles. También tienen que reconocer que estos cambios son muy importantes y no deberían ocurrir sólo en el sentido de que dependan de la transferencia de fondos de los países desarrollados. El cambio climático es un problema global; todos los países se verán beneficiados de un tratado internacional eficaz, y todas las naciones se verán afectadas si ningún acuerdo es alcanzado.

Un ejemplo de un país en vías de desarrollo con una actitud positiva es México; este país ya realizó el compromiso para realizar un plan para desarrollar una economía baja en carbono y para reducir a la mitad sus gases de efecto invernadero para el año 2050. Además, México está proponiendo el establecimiento de un "Fondo Verde" con contribuciones de tanto países en vías de desarrollo como países desarrollados para facilitar la transición global hacia economías bajas en carbono. Algunos de los cambios propuestos en México requerirán tan sólo nuevas normas gubernamentales; por ejemplo, aquellos que llevan hacia un consumo más eficiente de la energía. Mientras otros cambios requerirán el apoyo financiero desde el extranjero. El punto es, sin embargo, que México ya está sumándose a este nuevo camino de crecimiento económico nuevo con la expectativa de que un acuerdo global será alcanzado, que este nuevo camino mejorará su competitividad en la economía global, y que también acabará facilitando la erradicación de la pobreza. Afortunadamente, parece ser que otros países, como es el caso de China e India, se encuentran también desarrollando y comenzando a implementar planes similares. Al final, este tipo de actitudes positivas son las que podrían llevar a un acuerdo global exitoso. Los problemas principales que estamos experimentando en las negociaciones internacionales son el resultado de demandas excesivas por parte de algunos países industrializados para que todos los países en vías de desarrollo cumplan con "compromisos vinculantes", o también demandas excesivas por algunos países en vías de desarrollo que condicionan el cambio a partir de la recepción del apoyo económico. De nuevo, el Protocolo de Montreal

se destaca como un ejemplo que demuestra que un acuerdo internacional eficaz puede en efecto ser negociado.

Contaminación atmosférica y cambio climático

La contaminación atmosférica continúa siendo un problema serio, particularmente en muchos países en vías de desarrollo. Los impactos a la salud pública de la mala calidad del aire están muy bien documentados, y por ende los beneficios económicos y de calidad de vida para la sociedad de los controles de calidad del aire son una justificación amplia para su implementación. Además, resulta que muchas de las medidas requeridas para atender el problema de la contaminación atmosférica también proporcionan importantes beneficios en relación al cambio climático.

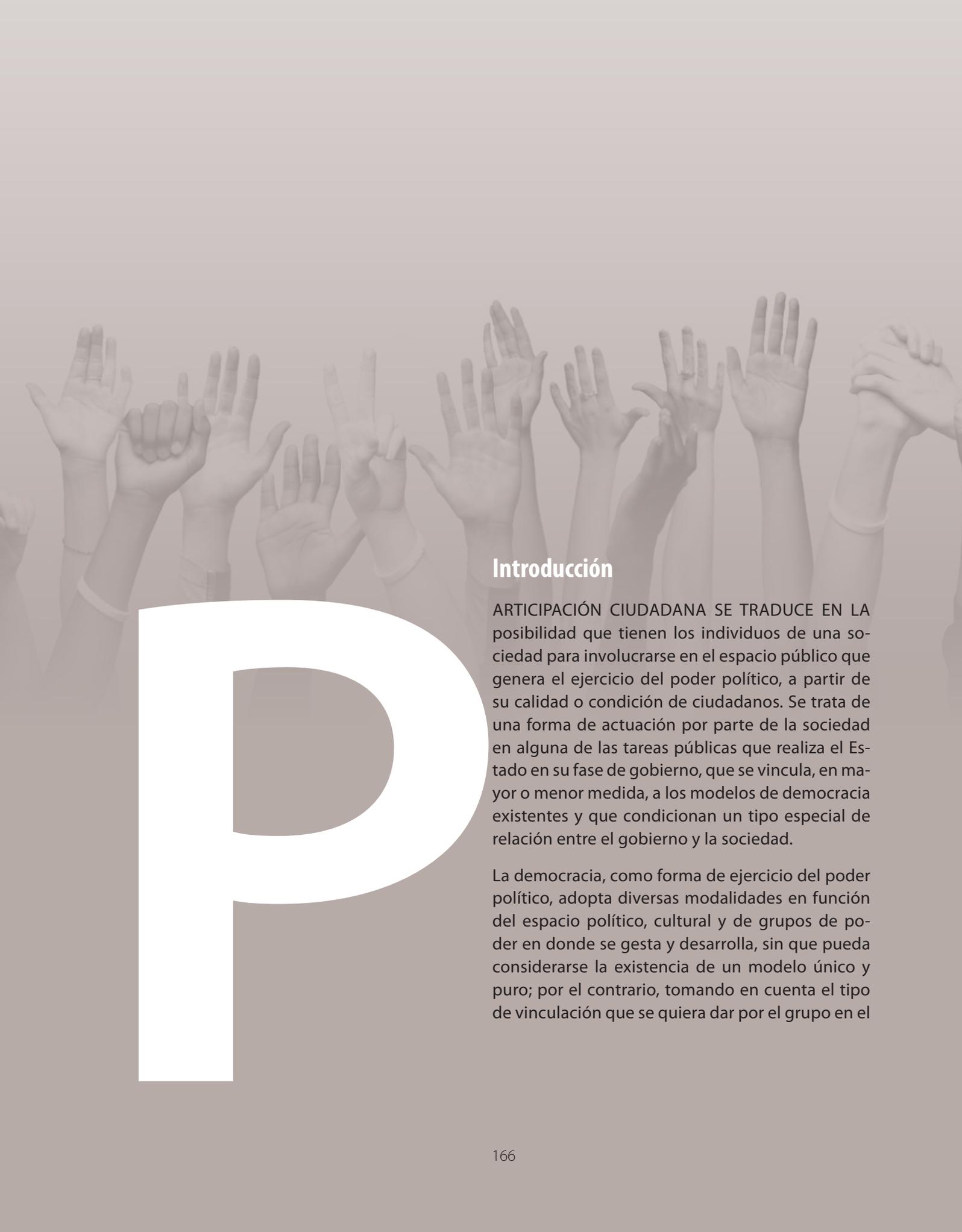
Los elementos más comunes de la contaminación atmosférica incluyen el ozono atmosférico y los aerosoles. Aunque el ozono es más abundante en la estratósfera, la capa más baja de la atmósfera, la troposfera, también contiene ozono en su estado natural. La concentración de este "ozono troposférico" ha incrementado en años recientes como consecuencia de las actividades humanas, sobretodo como resultado de la quema de combustibles fósiles y biomasa. En temperaturas características de un proceso de combustión, cantidades pequeñas de oxígeno y nitrógeno (el compuesto más abundante en el aire) se combinan para formar óxido de nitrógeno, que, junto con el monóxido de carbono y compuestos orgánicos gaseosos sin quemar, experimentan una serie de reacciones químicas en la presencia de la luz solar para generar ozono. Como consecuencia de los efectos que repercuten en la salud, los niveles de ozono son controlados en muchas ciudades, pero muy poco en la troposfera, donde actúa como un poderoso gas de efecto invernadero. Por esta razón, la reducción de emisiones de precursores de ozono (óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos gaseosos) llevan no sólo al mejoramiento de la calidad del aire, pero también a la mitigación del cambio climático.

Los aerosoles atmosféricos son partículas sólidas y/o líquidas que circulan en el aire. Una fracción grande de aerosoles hechos por el hombre toman la forma de humo por la quema de los bosques tropicales, biomasa, y combustibles fósiles. El carbono negro es un componente del humo, y es generado en parte por motores de diesel que no cumplen con los dispositivos modernos de control de emisiones. Resulta que las emisiones de carbono negro no sólo tienen repercusiones serias

para la salud pública, sino que también contribuyen significativamente al cambio climático. (Ramanathan y Carmichael, 2008). Por otro lado, un componente mayor de los aerosoles atmosféricos de origen humano viene en forma de sulfatos, creados por la quema de carbón y petróleo. En contraste con el carbono negro, los aerosoles de sulfato son blancos y reflejan o dispersan radiación solar entrante, y por esto conllevan a al enfriamiento climático, compensando hasta un cierto punto los impactos de los gases de efecto invernadero. De hecho, el impacto real de los gases de efecto invernadero es ocultado hasta cierto punto por este tipo de aerosoles (Ramanathan y Feng, 2008). Sin embargo, las consideraciones de la calidad del aire por sí mismas no justifican la necesidad de reducir las emisiones de estos aerosoles blancos, aún si esto significa que controles más estrictos de gases de efecto invernadero y carbono negro sean necesarios para reducir de manera apropiada el riesgo ante el cambio climático.

A pesar de que estamos moviéndonos peligrosamente hacia el alcance de los puntos críticos (tipping points) que tienen consecuencias irreversibles para el sistema del clima del planeta (Lenton et al., 2008), el mundo en general todavía está debatiendo qué, si es que hay algunos, cambios son necesarios para atender el problema de la crisis del cambio climático. Claramente, la ciencia y el conocimiento por sí solos no son suficientes para convencer a la gente a que realice un cambio. Adicionalmente a la comunicación científica, los expertos necesitan ayudar a los tomadores de decisiones en la sociedad para entender de qué se trata el cambio climático en su totalidad.

Los problemas globales ambientales han sido causados por el momento predominantemente por los países desarrollados, que hospedan un cuarto de la población mundial. El reto enorme al que nos enfrentamos en la sociedad es permitir el desarrollo económico del resto de la población mundial, para que puedan gozar de una calidad de vida digna sin deteriorar el medio ambiente natural. Nuestra generación tiene la responsabilidad de atender el problema del cambio climático de tal manera en que garanticemos que las futuras generaciones tendrán acceso a los recursos naturales dignos para continuar con el mejoramiento de su bienestar económico. Resolver los dilemas del cambio climático y de la calidad del aire no es solamente justificable desde un punto de vista meramente económico, sino también las consideraciones éticas implican que es una imperativa de un esfuerzo real para nuestra generación.



P

Introducción

ARTICIPACIÓN CIUDADANA SE TRADUCE EN LA posibilidad que tienen los individuos de una sociedad para involucrarse en el espacio público que genera el ejercicio del poder político, a partir de su calidad o condición de ciudadanos. Se trata de una forma de actuación por parte de la sociedad en alguna de las tareas públicas que realiza el Estado en su fase de gobierno, que se vincula, en mayor o menor medida, a los modelos de democracia existentes y que condicionan un tipo especial de relación entre el gobierno y la sociedad.

La democracia, como forma de ejercicio del poder político, adopta diversas modalidades en función del espacio político, cultural y de grupos de poder en donde se gesta y desarrolla, sin que pueda considerarse la existencia de un modelo único y puro; por el contrario, tomando en cuenta el tipo de vinculación que se quiera dar por el grupo en el

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del **Poder Legislativo Federal**

Doctor Arturo Garita Alonso*

poder con los ciudadanos, se adoptará un tipo de democracia que represente esa relación o acumulará características de diversos modelos para gestar uno que sea adaptable.

La participación ciudadana en el espacio de ejercicio de poder se estructura bajo diversos tipos: puede ser una participación social, en que la pertenencia del individuo a organizaciones implica la defensa de los intereses de sus integrantes; participación comunitaria, en la que los individuos se involucran en la acción colectiva para atender las necesidades de una comunidad; participación política, en la que los ciudadanos se involucran en las organizaciones formales del sistema político; participación ciudadana, en la que el involucramiento de los ciudadanos se da en acciones públicas, bajo una visión del espacio público como el espacio de los ciudadanos, generándose una relación de contacto entre estos y el Estado.

Para efecto del presente trabajo destacaré algunos aspectos relativos a los tipos de democracia representativa y democracia participativa, para intentar encuadrar respecto de cada uno los mecanismos de participación ciudadana más generalizados y estar en posibilidad de destacar su regulación en el ámbito del Congreso mexicano.

* Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República

Modelos de democracia

La democracia¹ directa se identifica con la forma de gobierno en la que no existen representantes para la toma de decisiones, las cuales son asumidas por los ciudadanos sin intermediación alguna. Estos deciden reunidos, escuchando y haciéndose oír, mediante votaciones de los presentes y la voluntad colectiva queda manifestada en el mismo acto de la reunión; “presupone la participación directa de los ciudadanos en la política por medio de una asamblea popular. Así pues, en este sistema político, los ciudadanos ejercen su soberanía de manera directa, sin representantes.”²

En el proceso evolutivo de las sociedades políticas se puso de manifiesto la dificultad que existía en las comunidades, cada vez más crecientes, en cuanto al número de integrantes, para que todos sus miembros pudieran participar en asambleas en la toma de decisiones, lo que condujo a la democracia representativa, basada en el principio de *soberanía popular*, conforme al cual los ciudadanos, en tanto titulares de derechos políticos, están en aptitud de participar en la integración de la voluntad política colectiva. Este tipo de democracia se

¹ La palabra democracia significa, con base en su raíz etimológica, poder del pueblo, pero como señala Garita Alonso es posible observar que las definiciones básicas de democracia se han multiplicado en forma notable en virtud de que las mismas contemplan una gama de combinaciones de condiciones y atributos, teóricos y empíricos, capaces de definir un régimen democrático (Garita Alonso, Arturo, Los Servicios de Apoyo Técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano, 1998-2003, México, Porrúa) De manera ejemplificativa, para Bobbio la democracia es el poder en público; la forma de gobierno que se desarrolla con plena transparencia, de tal modo que los ciudadanos puedan saber cómo, dónde y por qué se toma cada decisión política (Bobbio, Norberto, Teoría General de la Política, Madrid, Trotta, 2003); Sartori la identifica como una forma de gobierno desarrollada con transparencia, de tal modo que los ciudadanos estén en condiciones de saber cómo, dónde y por qué se toman las decisiones políticas (Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Bogotá, Altamira, 1994); Carpizo la identifica como un sistema en el que los gobernantes se eligen periódicamente por los electores (Carpizo, Jorge, Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano”, en Revista del Derecho del Estado No. 23, Universidad Externado de Colombia); Vallejo Mejía identifica varias concepciones de democracia que la caracterizan como régimen en que el pueblo elige a sus representantes; régimen en el cual los gobernantes actúan con base en el interés de los gobernados; o régimen en que los gobernantes actúan en beneficio del pueblo (Vallejo Mejía, Jesús, Lecciones de Teoría de Derecho Constitucional, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 2000); Loewenstein desarrolla una tipología a partir de la democracia constitucional con un común denominador: asegura cuantitativa y cualitativamente la participación en los asuntos políticos del mayor número de personas (Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1979); para Merino en la democracia participa el pueblo organizando y ejerciendo el poder político, con el reconocimiento y protección de sus derechos (Merino Merchám, José Fernando y otros, Lecciones de derecho constitucional, Madrid, Tecnos, 1995); Para Juan Linz la democracia la identifica con la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertades básicas de la persona, competencia libre entre líderes, la inclusión de todos los cargos políticos en el proceso democrático y medidas para que participen todos los miembros de la comunidad política (Linz, Juan J, La quiebra de las democracias, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990); Dahl sostiene que el gobierno democrático se caracteriza por su aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, Robert A, La poliarquía. Participación y oposición, México, Red Editorial Iberoamericana México, 1993)

² Colombo Vilarasa, Clelia, E-Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática, UOC, Barcelona, 2007, pp. 15-16.

caracteriza porque el pueblo no gobierna por sí, sino a través de sus representantes a quienes elige, por lo que se identifica como una democracia indirecta.³

Una nota distintiva de este tipo de democracia consiste en que el representante no actúa de manera aislada, sino mediante un partido político a través del cual participa en las elecciones, por lo que el sistema representativo se organiza teniendo en su base a los partidos políticos, quienes propician la unidad ideológica, facilitan la manifestación de la voluntad popular y constituyen un medio para dar a conocer el pluralismo político, asegurando la participación política de la ciudadanía.

La democracia representativa de la actualidad se encuentra inmersa en un proceso de desgaste y erosión, lo que permite identificar un cierto grado de crisis de la misma. Paoli Bolio⁴ enumera algunas causas de erosión del sistema representativo que, a su vez, han propiciado el descrédito de los partidos y de los políticos: a) La desigualdad de las sociedades, que se traduce en un acceso diferente de los sectores sociales a bienes, cultura, riqueza y poder; b) La complejidad de la organización estatal, que dificulta al ciudadano conocer su funcionamiento y los procedimientos de toma de decisiones por tanto, desconfianza en la ciudadanía hacia las instituciones estatales; c) El desarrollo en los ciudadanos de una capacidad de organización que le permite defender sus derechos y ampliarlos; d) La participación y posición asumida por los medios de comunicación, a través de acciones mediáticas, en el planteamiento de las necesidades sociales, asumiendo una postura de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado.

En complemento a lo anterior, el debilitamiento de la democracia representativa en la actualidad deriva de dos aspectos inherentes a su propia naturaleza: a) La participación ciudadana en los procesos decisionales es escasa o nula, sin que existan espacios en que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, lo que propicia un alejamiento entre quienes ejercen el poder como sustento para la toma de decisiones y quienes se consideran como beneficiarios del ejercicio de ese poder; y b) la existencia de una cultura participativa limitada por el propio

³ Para Bobbio el representante popular electo en este tipo de democracia, presenta las siguientes características: "a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y b) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión". (Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 37).

⁴ Paoli Bolio, José Francisco, Crisis de la democracia representativa, en *Ius*, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., núm. 25, 2010, pp. 168-169.

modelo, lo que la hace deficiente o insuficiente para que el ciudadano esté en aptitud de influir en los procesos de decisiones y formación de las mismas.⁵

Ante las insuficiencias que se atribuyen a la democracia representativa, se han desarrollado diversos mecanismos e instrumentos que tienen como finalidad propiciar una adecuada relación entre representantes y representados y, al mismo tiempo, ejercer un control sobre los gobernantes, todo ello bajo la perspectiva de acercar el gobierno a la ciudadanía, dando lugar a la democracia participativa, la cual “implica la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas mediante cauces paralelos a los de la democracia representativa, pero tenidos en cuenta por los órganos representativos, a los que compete adoptar la decisión política.”⁶

El término de participación ciudadana alude a la incidencia de los ciudadanos en las fases por las que transitan los asuntos de interés público: consulta, deliberaciones, planteamiento de propuestas y, en general, las actividades en las que se da una vinculación recíproca entre el Estado y los ciudadanos para beneficio de la sociedad, teniendo como base la pretensión de solucionar problemas de interés social. La participación ciudadana no se centra únicamente en procesos electorales, sino se difunde hacia el control y moderación del poder conferido a los representantes electorales a través de mecanismos específicos que contribuyen a fortalecer la organización democrática de la sociedad.⁷

⁵ La doctrina alude a diversos aspectos que contribuyen a la crisis del sistema representativo. Bobbio se centra en la ausencia de una relación más estrecha entre representante y representado y objeta que el representante beneficie a los intereses generales, siendo necesario atender a los intereses particulares de determinada categoría (Bobbio, Norberto, op. cit., p. 61); Colombo Vilarrasa destaca la separación entre ciudadanos y sus representantes, la escasa participación de los ciudadanos en la política, la falta de transparencia en el funcionamiento del gobierno y el excesivo peso de los partidos políticos (Colombo Vilarrasa, Clelia, op. cit., p. 21); Condorcet considera que los partidos políticos, como cuerpos políticos intermedios, son innecesarios, por lo que los representantes deben ser individuales para preservar la voluntad popular (Condorcet, J. M., Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano, Madrid, Editorial Nacional, 1980, p. 50-51); Dienel apunta sus objeciones a los partidos políticos afirmando que atienden sus propios intereses, en lugar de los del ciudadano, disminuyendo su contacto directo con ellos (Dienel, Peter C. y Harms, Hans, Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000, p. 51); Habermas considera que el debilitamiento de la democracia representativa deriva de la pretensión de los partidos políticos para mantener el propio poder político (Habermas, Jürgen, Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, Trotta, 1998, p. 46).

⁶ Balaguer Callejón, Francisco (coordinador) y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2007, p. 238.

⁷ Sobre los objetivos o propósitos de la participación ciudadana pueden consultarse a: Baño A., R. et al. “Participación ciudadana: elementos conceptuales”, en Enrique Correa y Marcela Noé (editores), *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998, pp. 13–37; Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana*, Venezuela, Editorial del CLAD, 1991; Cunill, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados*, Latinoamericanos, Venezuela, CLAD, 1991; Merino, Mauricio, *La participación Ciudadana en la Democracia*, Quito, Ilpes, CEPAL, 1996.

Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana han sido incorporados o utilizados en las democracias modernas con matices y características propias que resultan del propio régimen político en el que se instituyen, como una forma de compensar la crisis de representación que tiende a deslegitimar las instituciones políticas formales, dando paso a otros canales institucionales promotores de la intervención ciudadana en la conformación de la voluntad política de los Estados.

En opinión de Julieta Camacho,⁸ la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana mejora la relación entre gobernantes y gobernados; fortalece el sistema democrático representativo y participativo; garantiza derechos políticos y humanos; legitima decisiones gubernamentales, y consolida la gobernanza, es decir, lograr que gobierno y sociedad actúen en conjunto.

En la práctica, dichos mecanismos funcionan como canales alternativos y/o complementarios de las tradicionales instituciones electorales y partidarias en situación crítica, haciendo posible procesar las demandas ciudadanas en forma más efectiva como referente para la toma de decisiones políticas. Al mismo tiempo, con su ejercicio efectivo, se revierte la distancia, desconfianza y apatía hacia las instituciones formales de gobierno y las personas que las encabezan.⁹

Los mecanismos de participación ciudadana admiten la diferenciación en mecanismos políticos y mecanismos sociales. Los primeros aluden a las modalidades propias de la democracia directa, en que los ciudadanos acceden a los procesos de decisión política, pudiendo tener efectos vinculatorios o no, en función del diseño institucional que se haga de los mismos; en tanto que los segundos se refieren a formas de participación, no políticas, sino sociales, que utilizan los ciudadanos para involucrarse en los asuntos gubernamentales con el objeto de conocer y evaluar el ejercicio del poder político, haciéndose partícipes en la consulta, discusiones, planteamientos de propuestas y todo tipo de acciones,

⁸ Camacho Granados, Julieta, Instrumentación de la participación ciudadana en México, Revista Electrónica, año V, número especial, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Universidad de Buenos Aires, 2011, disponible en http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0018_p-d-constitucional.pdf, consultada el 12 de agosto de 2016.

⁹ En opinión de algunos autores la representación política de los sistemas democráticos son susceptibles de someterse a un doble proceso de fortalecimiento. Por un lado, "adecuando las viejas instituciones de la democracia representativa de masas al contexto actual, lo que significa concretamente ciudadanizar y personalizar aspectos y ámbitos importantes de los ordenamientos políticos" (Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 214) y por el otro fomentando la participación ciudadana activa, de tal forma que además de mejorar los canales representativos tradicionales, para conseguir reconstruir la legitimidad política es necesario retomar las instituciones clásicas de la democracia, entendida como autogobierno (Abal Medina, Juan Manuel, *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004).

generando una interrelación efectiva entre gobierno y ciudadanos, en beneficio de la colectividad.

Los mecanismos del primer tipo comprenden, entre otros, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocación del mandato. El plebiscito tiene la peculiaridad de ser una institución a través de la cual a los ciudadanos se le somete a consulta determinados actos de gobierno de contenido administrativo o incluso decisiones de gobierno de contenido político, no legislativo, con el objeto de que manifiesten su aprobación o rechazo de dichos actos o decisiones.¹⁰

El referendo alude al derecho que tiene un cuerpo electoral, identificado particularmente como el pueblo, para aprobar o refrendar un texto constitucional o legal, previamente establecido por los órganos formales de un Estado,¹¹ de tal forma que se refuerza la norma jurídica ratificada, confiriéndole un agregado de legitimidad al contar con la expresa y libre aprobación de los ciudadanos.

La consulta popular se caracteriza por ser un instrumento a través del cual los ciudadanos manifiestan su opinión o propuestas sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado. Dicha institución surge para evitar que las instancias representativas, en particular la legislativa, monopolicen la representación y se constituyan en protagonistas exclusivos de la formación de la voluntad del Esta-

¹⁰ Existe coincidencia entre los autores acerca de la naturaleza y fines del plebiscito: Martínez Silva considera que es la consulta directa que hace al pueblo el poder del Estado, para expresar su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado" (Martínez Flores, Mario y otro, Diccionario Electoral, 1999, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho reunidas, 1977, p.4); para García Pelayo "es consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica" (García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991); Serra Rojas considera que es un "acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. Es un acto excepcional, relacionado a un problema de hecho sobre la estructura del mismo o de su gobierno; no afecta a actos de índole legal o de su gobierno (Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, S.L. Fondo de Cultura Económica de España, vol. II., p. 402).

¹¹ Las definiciones que aporta la doctrina moderna son más o menos coincidentes entre sí, entre las cuales se encuentran las siguientes: Para los hermanos Alonso de Antonio consiste en una "votación mediante la cual el cuerpo social consultado se pronuncia de modo afirmativo o negativo o en blanco o se abstiene respecto a una propuesta de resolución de un órgano del poder" (Alonso de Antonio Angel Luis y José Antonio Alonso de Antonio, *Derecho constitucional español*, Madrid, Universitas, 1998, p. 216); Tena Ramírez considera que "consiste en la ratificación o desaprobación de las leyes fijadas por el pueblo" (Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 98); para González Casanova la institución referida es "el derecho del electorado a intervenir en la aprobación de las leyes o en su derogación" (González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y derecho constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1984, p. 316); Andrade Sánchez señala que es "la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace un texto constitucional, legal o un tratado internacional" (Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, Oxford, 2003, p. 64.).

do.¹² Este mecanismo constituye el género que engloba al plebiscito y referendo, de tal suerte que cada legislación reguladora le otorga un tratamiento de acuerdo al objetivo que persiga el tipo de consulta. De esta forma, la consulta popular, plebiscito o referendo, son términos que se utilizan indistintamente; en algunos casos se distingue bajo esa figura entre consulta directa al pueblo sobre materias políticas trascendentes (plebiscito) y consulta popular sobre la aprobación de textos constitucionales y legales (referendo).¹³

La iniciativa legislativa, “consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento”.¹⁴ Como consecuencia del desarrollo de la pluralidad y la deliberación en los sistemas políticos modernos, se han incorporado mecanismos constitucionales y legales que rompen la estructura tradicional del derecho de iniciativa, normalmente confinado a los propios integrantes del aparato gubernamental en los ámbitos administrativo y legislativo, reconociendo a los ciudadanos como sujetos el derecho de iniciar leyes.¹⁵

La revocatoria del mandato se caracteriza por ser un mecanismo a través del cual la ciudadanía tiene la posibilidad de retirar a un servidor público del ejercicio de sus funciones en el cargo que le corresponde, antes de que concluya el periodo para el cual fue elegido, bajo los requisitos previstos para tal efecto.¹⁶ Este meca-

¹² Martínez, Sospedra, Manuel, *Derecho constitucional español*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1995, p. 307.

¹³ Zovatto, Daniel, Las instituciones de democracia directa, en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina Zovatto, Daniel Compiladores, *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 13-70.

¹⁴ Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977, p. 65.

¹⁵ Entre los autores que han analizado esta nueva forma de participación ciudadana se pueden citar: Aragón Reyes, Manuel, La iniciativa popular española” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, pp. 287- 312; Aranda Álvarez, Elviro, La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006, pp. 187-218; Cuesta López Víctor, Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional, Navarra, Parlamento de Canarias-Thomson, 2008; Fausto Cuocolo, Fausto, Saggio sull'iniziativa legislativa, Milán, Giuffré Editore, 1971; Hueca Rodríguez Ricardo L., Sobre la irreductible dificultad de la representación política, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.21, 1987, pp. 177-197; Martínez Jiménez, Aitor, *La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI*, Madrid, Fundación Ideas, 2012; Menéndez Menéndez, Adolfo, La iniciativa legislativa popular, *Las Cortes Generales*, Volumen III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 1725-1738; Pérez Ola, Nicolás, Nicolás, Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos, *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1986, pp. 98-118; Sousa Santos, Boaventura de, *Democratizar la Democracia. Los cambios de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004; Soriano, Ramón, La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte, *Sistema*, Núm.16, 2002, pp.111-118.

¹⁶ Se trata de una institución que tiene sus orígenes en la tradición del *common law* bajo el término *deposición*, que confirió al pueblo la facultad de separar a los funcionarios públicos por pérdida de su confianza (Cronin, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Twentieth Centuru Fund Book. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, and London, England, 1989).

nismo permite a los votantes tener un control permanente sobre los representantes a quienes eligieron. Esta figura aun no existe en la legislación federal mexicana, sin embargo ya se han presentado iniciativas legislativas al respecto.¹⁷

En cuanto al segundo tipo de mecanismos de participación, los mecanismos sociales, son resultado de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al ejercicio de la actividad política, lo que genera nuevas modalidades en la relación que se gesta entre la sociedad y los actores políticos. A consecuencia de dichas tecnologías se han desarrollado y perfeccionado los canales de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, haciéndolos más sencillos y efectivos y, al mismo tiempo, se han superado las barreras de tiempo y distancia que impedían la puesta en contacto inmediata entre los ciudadanos y sus representantes. Las TIC se están utilizando para permitir la participación política del ciudadano y acercar a éste los órganos representativos. Con ello se trata de permitir a los ciudadanos acceder fácilmente a la información que generan los actores políticos para asegurar la transparencia administrativa y permitir que se participe de la acción política o al menos no les sea totalmente ajena. Como lo establece Borge Bravo: “se ha de tener presente que es clara la insatisfacción de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema de democracia representativa, y que Internet es un instrumento que podría ayudar en la extensión de millones de los canales de comunicación y participación de los ciudadanos y, en este sentido, podría contribuir de alguna manera a paliar la crisis de legitimidad que padecen nuestros actores e instituciones políticas.”¹⁸

¹⁷ En la Cámara de Senadores se han presentado los siguientes proyectos de Decreto: 1 Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador José Rosas Aispuro Torres (PAN) con fecha 19 de noviembre del 2015, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=59186>, página consultada el 23 de agosto de 2016; 2 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador Zoé Robledo Aburto (PRD), con fecha 23 de octubre de 2014, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50923>, página consultada el 23 de agosto de 2016; 3 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículos 35 constitucional, presentado por el Senador David Monreal Ávila (PT), con fecha 2 de octubre de 2014, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50454>, página consultada el 23 de agosto de 2016; 4 Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, presentada por diversos ciudadanos, con fecha 29 de septiembre de 2014, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50426>, página consultada el 23 de agosto de 2016; 5 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35 y 41 constitucionales, presentada por los Senadores Jorge Luis Lavalle Maury, Luis Fernando Salazar Fernández y Ernesto Ruffo Appel (PAN), con fecha 14 de noviembre de 2013, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44626>, página consultada el 23 de agosto de 2016; 6 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador Alejandro Encinas Rodríguez (PRD), con fecha 31 de julio de 2013, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42696>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

¹⁸ Borge Bravo, Rosa, La participación electrónica: estat de la qüestió y aproximació a la seva classificació. Revista d'Internet, *Dret y Política*. UOC 2005, n.1, pp. 1-15, p. 4.

La aplicación de las TIC al ámbito político implica la generación de nuevos términos para explicar la relación que se da entre dichas tecnologías y el ejercicio del poder político, de forma tal que se habla en la actualidad de participación electrónica (*e-participación*) para hacer referencia al uso de esas tecnologías en la participación ciudadana; también de democracia electrónica (*e-democracy* o *e-democracia*), con lo que se hace referencia a la utilización de tales tecnologías, en especial Internet, en procesos políticos democráticos de comunidades locales, regionales y estatales, siendo los principales usuarios los propios gobiernos, los partidos políticos, los grupos de intereses, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los ciudadanos

Por tanto, en esta segunda modalidad de participación ciudadana se engloban los siguientes: 1) Mecanismos consumeristas que consisten en la utilización de las TIC para gestionar las políticas públicas como elemento facilitador de la eficacia y la eficiencia de las instituciones, partiendo de la consideración de que los ciudadanos son consumidores de servicios públicos, lo que ha derivado en que gobiernos de todos los niveles en muchos países desarrollen páginas electrónicas oficiales a través de las cuales se proveen servicios públicos y trámites administrativos, además de información relevante; 2) Mecanismos demoelitistas que se particularizan porque las TIC facilitan el acceso a la información y abren canales de participación, mejorando la información y la comunicación democráticas entre los órganos de gobierno y los ciudadanos; 3) Redes pluralistas en las que las TIC son aplicadas para generar procesos de decisión compartida entre gobierno y sociedad, con lo que la política estatal se vuelve difusa y se propicia la interrelación Estado-sociedad civil; y 4) Mecanismos de democracia electrónica en los que las TIC se emplean para facilitar el mayor número de participantes ciudadanos en la asunción de decisiones políticas, sin límites de espacio o tiempo, integrándolos en el proceso respectivo.¹⁹

Con Internet y las TIC se abren nuevos canales de participación ciudadana que las instituciones públicas utilizan para consolidar la democracia participativa, en cuya consecución se desarrollan cinco niveles, fundamentales y progresivos:

- a) Información: Divulgación de información a través de las webs y de los correos electrónicos (documentos varios, enlaces web, comunicados, convocatorias, anuncios, avisos o noticias).
- b) Comunicación: Relación y contactos de manera bidireccional a través del correo electrónico y de espacios de comunicación habilitados en las web

¹⁹ Subirats, Joan, Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, visible en <http://www.temarium.com/wordpress/wp-content/documentos/Subirats.-Dilemas%20innovacion%20democracia%20TIC.pdf>, página consultada el 17 de agosto de 2016, p. 8 y ss.

(preguntas, sugerencias, demandas, quejas, comentarios, cartas, organización de convocatorias y reuniones).

- c) Consulta: Formas que emplean los gobiernos, administraciones y organizaciones para conocer las opiniones de los ciudadanos (referendos, encuestas, sondeos, etcétera).
- d) Deliberación: Procesos de examen, evaluación, reflexión, debate, discusión sobre decisiones políticas, etcétera (foros, conversatorios, foros de debate).
- e) Participación en decisiones y elecciones (voto electrónico e iniciativas electrónicas vinculantes de participación ciudadana).²⁰

La participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal

En el ámbito del Poder Legislativo Federal se han desarrollado mecanismos de participación ciudadana de tipo político y es viable y obligatorio la implementación de mecanismos de participación ciudadana de tipo social. La reforma constitucional de 2012²¹ tuvo como propósito incorporar diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para robustecer el ejercicio del poder político en México. Entre los instrumentos de participación ciudadana que se integran a nivel federal en el texto constitucional, se encuentran la iniciativa ciudadana y la consulta popular.²²

²⁰ Borge Bravo, Rosa, *op. Cit., loc. Cit.*

²¹ *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCVII, No. 7, México, D.F., jueves 9 de agosto de 2012, visible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, página consultada el 18 de agosto de 2016.

²² Azucena Serrano realiza un estudio detallado de las diversas acciones que desde la década de los ochenta se aplicaron para fomentar y desarrollar la participación ciudadana en las tareas de gobierno, para elaborar políticas públicas, permitir el ejercicio de acción legislativa, mediante la iniciativa y el referendo a nivel local, o participar en la prestación de servicios públicos en el ámbito local, Serrano Rodríguez, Azucena. La participación ciudadana en México. *Estud. polít. (Méx.)*, Abr 2015, no.34, p.93-116. ISSN 0185-1616.

Iniciativa ciudadana

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³ reconoce el derecho de iniciar leyes a favor de los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes, cuyo trámite queda supeditado a las previsiones que sobre el particular señale la Ley del Congreso. En referencia a lo anterior, los artículos 130 a 133 de la Ley Orgánica del Congreso regulan el trámite de este tipo de mecanismos de participación ciudadana, bajo los siguientes requisitos:

1. Se mantiene la exigencia constitucional del porcentaje mínimo de ciudadanos que deben suscribirla.
2. Este tipo de iniciativas pueden ser en cualquier materia que sea competencia del Congreso de la Unión.
3. Se sujetan al procedimiento legislativo ordinario, siempre que previamente la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado del porcentaje de ciudadanos que deben suscribirla.
4. Se le reconoce un tratamiento semipreferencial para que, en el momento procesal oportuno y de no haber dictamen de comisiones, la Mesa Directiva incluya el asunto en el Orden del Día para su discusión.
5. La iniciativa ciudadana, además de los requisitos reglamentarios previstos para cualquier iniciativa debe: a) Presentarse por escrito ante el presidente de la Cámara de Diputados o de Senadores; y en sus recesos, ante el presidente de la Comisión Permanente; b) Si la materia versa sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas su presentación obligatoria es ante la Cámara de Diputados; c) De presentarse ante la Comisión Permanente, ésta determina la Cámara de origen, si la iniciativa no lo especifica; d) Contener los nombres completos de los ciudadanos, clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente y su firma;²⁴ e) Debe incluir el nombre completo y domicilio del representante para oír y recibir notificaciones; y

²³ En congruencia con lo anterior, la fracción VII del artículo 35 constitucional establece como derecho de los ciudadanos iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la propia Constitución y la Ley del Congreso.

²⁴ Dentro de las facultades de la autoridad electoral se le confiere la de que en caso de advertirse error en la identificación del ciudadano, siempre y cuando éste sea menor al 20% del total requerido, prevenga a los promoventes para que subsanen el error antes de que concluya el periodo ordinario de sesiones, debiendo informar de ello al presidente de la Mesa Directiva y de no hacerlo se tendrá por desistida la iniciativa,

f) Toda la documentación debe estar plenamente identificada, señalando en la parte superior de cada hoja el nombre del proyecto de decreto que se propone someter.²⁵

6. En cuanto al procedimiento, se previene que el presidente de la Mesa Directiva dé cuenta de ella y solicite a la autoridad electoral que, dentro de los treinta días naturales siguientes, verifique el requisito constitucional de suscripción ciudadana.²⁶ De no cumplirse con el porcentaje constitucional exigido, el presidente de la Mesa Directiva da cuenta de ello al Pleno de la Cámara, lo publica en la Gaceta, y procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido, notificando a los promoventes, por conducto de su representante.²⁷ Si la autoridad electoral comunica la acreditación de requisito porcentual constitucional, el presidente de la Mesa Directiva, turna la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen y sigue el proceso legislativo ordinario, lo que implica que de aprobarse por la Cámara de origen, pasa a la Cámara revisora para efectos del artículo 72 constitucional.

Un aspecto relevante del trámite aplicable a la iniciativa ciudadana es que en el proceso legislativo de dictamen en cada Cámara, el representante ciudadano puede asistir a una reunión de la comisión que corresponda para que exponga el contenido de su propuesta, sin que sus opiniones sean vinculantes y solamente constituyan elementos adicionales para elaborar y emitir su dictamen. Asimismo, la no asistencia de dicho representante a la reunión a la que sea convocado no interrumpe el procedimiento de dictamen, pudiendo dicho representante asistir a las demás reuniones públicas de la comisión para conocer del desarrollo del proceso, estando facultado para hacer uso de la voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación.²⁸

²⁵ Al presidente de la Cámara se le confiere la atribución de prevenir a los promoventes si la iniciativa no satisface los requisitos formales de presentación por escrito, señalamiento del representante o identificación indicando del nombre del proyecto, otorgándoles quince días para que subsanen los errores u omisiones y de no hacerlo se tiene por no presentada.

²⁶ De alcanzarse el requisito porcentual en la suscripción de la iniciativa, la autoridad electoral debe realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia autoridad electoral.

²⁷ El representante ciudadano puede impugnar la resolución de la autoridad electoral, en cuyo caso el presidente de la Mesa Directiva debe suspender el trámite correspondiente hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva lo conducente.

²⁸ A partir de la vigencia de este mecanismo de participación ciudadana, en la Cámara de Senadores se han presentado los siguientes proyectos de iniciativa ciudadana: Las iniciativas ciudadanas presentadas en la Cámara de Senadores han sido: 1.- Iniciativa proyecto de Decreto que reforma el artículo 6 constitucional y crea la Ley para garantizar *el acceso libre a internet*, reglamentaria del artículo 6 constitucional, turnada el 7 de marzo de 2013 las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera, dictaminada el 30 de marzo de 2016, resolviéndola sin materia, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61608>, consultada el 22 de agosto de 2016;

Consulta popular

La fracción VIII del artículo 35 constitucional establece como derecho del ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Dichas consultas se sujetan a las siguientes formalidades:

1. Son convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El presidente de la República; b) El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.²⁹
2. La consulta que promuevan los ciudadanos debe estar respaldada por el menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, en cuyo caso el resultado es vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.³⁰
3. Existen materias vedadas a este mecanismo de participación ciudadana: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la propia Consti-

2.- Iniciativa proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la Segunda Vuelta Electoral y la Revocación del Mandato, recibida el 25 de septiembre de 2014 y el 29 de ese mes se remitieron al Instituto Nacional Electoral las firmas que la respaldan, para su verificación; el 19 de noviembre de 2015 se dio cuenta de informe de la autoridad electoral que determina la cobertura del porcentaje constitucional de firmas, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, en donde se encuentra en proceso de dictaminación, disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-09-29-1/assets/documentos/Iniciativa_Ciudadana_segunda_vuelta_electoral_y_revocacion_del_mandato.pdf, consultada el 22 de agosto de 2016; 3.- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de familia, recibida el 23 de febrero de 2016 y el 25 de ese mes se remitió al Instituto Nacional Electoral las firmas que la respaldan, para su verificación; el 7 de abril de 2016 se dio cuenta del informe de la autoridad electoral que determina la cobertura del porcentaje constitucional de firmas, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de la Familia y Desarrollo Humano, y de Estudios Legislativos, Primera, en donde se encuentra pendiente de dictaminación, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-12-1/assets/documentos/Ini_Ciud_4_CPEUM.pdf, consultada el 22 de agosto de 2016; 4.- Iniciativa con proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas, -identificada como Ley 3 de 3-, recibida el 17 de marzo de 2016, fecha en la que se remitieron al Instituto Nacional Electoral las firmas que la respaldan para su verificación; el 13 de abril de 2016 se dio cuenta del informe de la autoridad electoral que determina la cobertura del porcentaje constitucional de firmas, turnándose a las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Ad-mvas_3_de_3.pdf, consultada el 22 de agosto de 2016.

²⁹ Si la petición proviene del presidente de la República o de los integrantes de las Cámaras del Congreso, debe ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

³⁰ La Ley Reglamentaria prevé al respecto que el informe de la autoridad electoral ésta lo haga del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia para que lo notifique a las autoridades correspondientes, para su atención procedente, estableciendo que dicho resultado tiene efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez.

tución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.³¹

4. Corresponde a la autoridad electoral nacional verificar el requisito de de suscripción ciudadana en el porcentaje señalado, así como organizar, desarrollar, computar y declarar resultados en caso de que el Congreso emita la convocatoria respectiva.
5. La consulta popular debe realizarse el mismo día de la jornada electoral federal.
6. Se previene que las resoluciones de la autoridad electoral nacional sean impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
7. Se establece la previsión de que las leyes establezcan las modalidades aplicables para hacer efectivo el ejercicio de este derecho.

En cumplimiento de la última previsión señalada, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Consulta Popular,³² cuyo objeto consiste en regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares, reconociendo el derecho de los ciudadanos que residan en el extranjero para ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los aspectos relevantes de esta ley se encuentran los siguientes:

1. Establece los criterios para determinar un tema de trascendencia nacional: que repercuta en la mayor parte del territorio nacional o que impacte en una parte significativa de la población.
2. Define los requisitos para participar en una consulta popular: Ser ciudadano mexicano, conforme al artículo 34 constitucional; estar inscrito en el Padrón Electoral; tener credencial para votar con fotografía vigente; y no estar suspendido en sus derechos políticos.

³¹ Para garantizar este núcleo intangible se le confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

³² *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCXXVI, No. 10, México, D.F., viernes 14 de marzo de 2014 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337123&fecha=14/03/2014, página consultada el 19 de agosto de 2016

3. Establece la posibilidad de que los ciudadanos respalden más de una consulta popular, pero sin que sea procedente el trámite de las consultas respaldadas por los mismos ciudadanos cuando rebasen el 20% de las firmas de apoyo, en cuyo caso procede la primera solicitud.
4. Determina el periodo dentro del cual es procedente presentar una solicitud de consulta popular: a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.
5. Regula el procedimiento y formalidades aplicables para el caso de que la consulta ciudadana pretenda ser promovida por los ciudadanos, mediante la presentación de un aviso de intención acompañado del formato para la obtención de firmas que debe cubrir determinados requisitos y ser definido por las Cámaras del Congreso, previa consulta a la autoridad electoral nacional.³³
6. Define las formalidades para la presentación de la petición de consulta popular respecto de cada uno de los sujetos legitimados para hacerlo: la solicitud de petición del presidente de la República se presenta ante cualquiera de las Cámaras; la de los legisladores federales ante la Cámara a la que pertenecen; y la ciudadana ante la Cámara que determinen.
7. Establece los requisitos formales que debe satisfacer la petición de consulta popular en función de los sujetos legitimados para hacerlo.³⁴
8. Regula el procedimiento y formalidades aplicables a la Convocatoria que expida el Congreso de la Unión, en función del sujeto legitimado que promueva la petición.
9. Regula los elementos formales que debe contener la Convocatoria de consulta popular: a) Fundamentos legales aplicables; b) Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; c) Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; d) La pregunta a consultar; y d) Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

³³ La falta de presentación del aviso de intención es causa para no admitir a trámite la consulta ciudadana; asimismo si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por las Cámaras, la propuesta de Consulta Popular no se admite a trámite.

³⁴ Si la solicitud ciudadana no señala el nombre del representante, es ilegible o no acompaña ninguna firma de apoyo, la Cámara debe prevenir a los peticionarios para que subsane los errores u omisiones en un plazo de tres días naturales, contados a partir de la notificación; de no hacerlo se tiene por no presentada.

10. Regula el conjunto de atribuciones de la autoridad electoral nacional³⁵ en temas relativos a la verificación del apoyo ciudadano; la organización de la consulta popular; la difusión de la consulta; los actos previos a la jornada de la consulta popular; la jornada misma y los resultados.³⁶

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana de tipo social, vinculados básicamente a las buenas prácticas en materia de transparencia, orientadas a la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de las autoridades de gobierno y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho, en el ámbito legislativo existen experiencias de diversos países cuyas normatividades han implementado y desarrollado canales de participación en la actividad legislativa, cuya operación constituye una fuente de referencia para que en el Congreso mexicano se establezca la viabilidad de alguno de ellos. Son de citarse los casos del *Parlamento Virtual Peruano*,³⁷ el cual funciona a través de Internet, de tal forma que el Congreso de la República de Perú se vincula interactivamente con los ciudadanos, con la finalidad de que éstos participen en las diferentes actividades que realiza el Parlamento, para lo cual aloja un micrositio llamado

³⁵ Se prevé la posibilidad de que el informe de la autoridad electoral sobre el resultado de la verificación del porcentaje constitucional de firmas ciudadanas de respaldo como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular, sean impugnados mediante el Recurso de Apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³² *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCXXVI, No. 10, México, D.F., viernes 14 de marzo de 2014 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337123&fecha=14/03/2014, página consultada el 19 de agosto de 2016

³⁶ En la Cámara de Senadores se han recibido y tramitado las siguientes consultas populares: 1.- Promovida por el ciudadano Cuauhtémoc Cárdenas y otros, respecto de la reforma constitucional en materia energética, iniciada el 3 de diciembre de 2013, acumulada a la presentada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sobre el mismo tema el 3 de septiembre de 2014 y resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de octubre de 2014, visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/nov/20141111-III.pdf>, página consultada el 22 de agosto de 2016. 2.- Promovida por el representante ciudadano Martí Batres, respecto de la reforma constitucional en materia energética, iniciada el 10 de abril de 2014, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 noviembre 2014, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51297>, página consultada el 22 de agosto de 2016. 3.Promovida por el representante ciudadano César Camacho Quiroz (en materia de representación proporcional), iniciada el 15 de septiembre de 2014, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de noviembre de 2014, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51327>, página consultada el 22 de agosto de 2016. 4.- Promovida por el ciudadano José Romualdo Hernández Naranjo, quien el 25 de abril de 2014 solicitó el formato del Aviso de intención, el cual no presentó en términos legales, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50295>, página consultada el 22 de agosto de 2016. 5.- Promovida por los ciudadanos Balfre Vargas Cortés, Rosendo Marín Díaz y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, en relación con la titularidad del Ejecutivo Federal, iniciada el 15 de septiembre de 2014, pero sin formalizarse por falta de presentación de solicitud de consulta popular, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50295>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

³⁷ *Parlamento Virtual Peruano*, visible en: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/presentacion.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

*Participación Ciudadana*³⁸ en el que se encuentran los siguientes mecanismos: *Foros Legislativos Virtuales*,³⁹ el *Boletín peruano*,⁴⁰ los *Pedidos Ciudadanos*⁴¹ y *Congresistas en Línea*.⁴²

En Colombia se cuenta con una Unidad Coordinadora de Atención Ciudadana del Congreso,⁴³ que tiene como finalidad ser el puente entre la ciudadanía y el Congreso de la República, a través de la cual los ciudadanos pueden solicitar información sobre el Congreso, sus dependencias, los congresistas, la actividad legislativa, el Orden del Día, los proyectos de acto legislativo y de ley que se encuentran en trámite y debatidos en las legislaturas anteriores, leyes con sus antecedentes legislativos, audiencias públicas y foros. Asimismo, pueden presentar opiniones o sugerencias sobre el Congreso, los proyectos que se encuentran en trámite en comisiones y plenarios, además de la actividad de los congresistas.

En Panamá, en la Asamblea Nacional, a través de la Dirección para la Promoción de la Participación Ciudadana,⁴⁴ se obtienen opiniones directamente de los ciudadanos, en cuanto a los temas de interés nacional, como el proceso de elaboración de leyes; la fiscalización de la gestión gubernamental; se incentiva un liderazgo político, que exprese la plena vigencia de los principios éticos y morales del quehacer político; se desarrollan programas dirigidos a destacar la importancia y la necesidad de la participación ciudadana, como agentes de cambio en la vida nacional; se facilita a los ciudadanos conocimientos sobre las funciones de la Asamblea Nacional; y se procura una mayor efectividad en la labor legislativa, identificando los temas de mayor interés ciudadano.

En Chile, en el portal de Internet del el Senado de la República existe un micrositio denominado: *Consulta y Participación*⁴⁵ en el cual se encuentran los medios en

³⁸ *Participación Ciudadana*, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/participa/index.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

³⁹ *Foros Legislativos Virtuales*, visible en: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/forosl/index.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁰ *Boletín peruano*, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/boletines.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴¹ *Pedidos ciudadanos*, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/pedidos/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴² *Congresistas en línea*, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/congresistasenlinea.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴³ Congreso de la República de Colombia, visible en <http://senado.gov.co/participacion-ciudadana/atencion-ciudadana>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁴ Asamblea Nacional de Panamá, visible en <http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁵ *Consulta y Participación*, Senado de la República de Chile, visible en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/consulta_y_participacion.html, página consultada el 19 de agosto de 2016.

los que el ciudadano puede informarse sobre los actos legislativos que se llevan a cabo en el Congreso, entre los que se encuentra

Senador Virtual,⁴⁶ el cual ofrece la posibilidad de conocer algunos de los principales proyectos de ley que se encuentran en estudio y pronunciarse sobre ellos directamente por medio de un registro virtual con los datos del ciudadano, con la posibilidad de votar sobre dichos proyectos, sea en general o en particular, y de formularles indicaciones, de forma tal que las votaciones e indicaciones recibidas se hacen llegar a los Senadores por medio de la Comisión a la cual corresponda informar el proyecto y de los Comités Parlamentarios.

En Costa Rica, la Asamblea Legislativa de la República, contiene en su portal de Internet un micrositio denominado *Participación ciudadana*, la cual aloja la sección *Participa y Consulte*,⁴⁷ misma que ofrece la posibilidad de que cualquier ciudadano formule sus propuestas como iniciativa popular a través de un formulario y también pueda hacer todo tipo de consultas a la Asamblea, también a través de un formulario.

En España, en la página electrónica del Senado contiene una sección denominada *Relaciones con los ciudadanos* a través de la cual se proporciona información al ciudadano que lo solicite. En esa misma sección se encuentra el apartado *Participa*⁴⁸ que contiene los siguientes mecanismos de participación ciudadana: *Presidente*, por el cual el ciudadano puede escribirle al presidente del Senado, vía electrónica; *Acceso a Twitter*, para acceder al perfil institucional del Senado en Twitter (red social) para que el ciudadano pueda estar más en contacto con la institución; y *Sugerencias y quejas*, que permite participar en la mejora de la página web del Senado de España.

En Brasil, el Senado Federal cuenta en su portal de Internet con un micrositio llamado *Ciudadanía-e*⁴⁹ por medio del cual el ciudadano colabora de manera directa y efectiva con el proceso de trabajo parlamentario y legislativo del Senado, fomentando y permitiendo una mayor participación ciudadana, a través de la información y la tecnología de la comunicación, en las actividades legislativas, presupuestarias, la supervisión y la representación de la Cámara y para cubrir los

⁴⁶ *Senador Virtual*, Senado de la República de Chile, visible en <http://www.senadorvirtual.cl/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁷ *Participa y consulte*, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, visible en <http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participa%20y%20consulte.aspx>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁸ *Participa*, Senado de España, visible en <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/participacion/index.html>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

⁴⁹ Senado Federal de Brasil (en línea) consultado en diciembre 2015 disponible en la Web: <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>

siguientes objetivos: promover un mayor conocimiento por parte de la población del proceso legislativo y del debate en curso en el Senado; permitir amplio acceso a los eventos de la sociedad en temas legislativos en discusión en la Cámara, y proporcionar una mayor transparencia a la sociedad, ampliando la difusión de las iniciativas de transparencia administrativa. En este contexto, los mecanismos de participación que contiene son *Ideas legislativas*, *Proponga un debate*, *Participe en una audiencia pública*, *Opinar sobre proyectos* y *Consulta pública*.

Con fundamento en la fracción XXXVII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015, el Poder Legislativo Federal, como sujeto obligado en materia de transparencia, debe poner a disposición del público y actualizar la información relacionada con los mecanismos de participación ciudadana, con el objeto de fomentar y permitir una mayor aportación ciudadana a las actividades legislativas y parlamentarias del Congreso mexicano y, en particular, de las Cámaras que lo conforman. A la fecha, cada Cámara en su sitio electrónico oficial, en el micrositio de *Transparencia*, contiene la sección *mecanismos de participación ciudadana* (Cámara de Diputados) y *participación ciudadana* (Cámara de Senadores) que únicamente se refieren a solicitudes de acceso a la información. Dicha circunstancia justifica la pertinencia de desarrollar en el sitio electrónico de cada Cámara el micrositio *mecanismos de participación ciudadana* con el objeto de: ampliar y promover el conocimiento de la sociedad sobre el proceso legislativo; mejorar el suministro de información y proporcionar una mayor transparencia a la sociedad sobre las actividades de las Cámaras del Congreso; incentivar la participación de la sociedad en los debates sobre cuestiones legislativas; desarrollar diversos canales de contacto entre las Cámaras y los ciudadanos, generar información de fácil acceso; permitir que los legisladores federales conozcan de las manifestaciones de los ciudadanos sobre los temas de legislación en estudio de cada Cámara; y proporcionar los canales adecuados para que los ciudadanos puedan ofrecer sugerencias para mejorar la producción legislativa y estimular la participación en los procesos legislativos y parlamentarios.

Los mecanismos viables que se podrían desarrollar en cada Cámara, a partir de la ponderación que realicen los legisladores federales para estar a la vanguardia en este rubro de participación ciudadana, podrían ser, entre otros, los siguientes: 1) *Foro de Debate* para propiciar la discusión en línea en la que participen ciudadanos previamente registrados, en torno a un tema legislativo concreto, con el objeto de promover el intercambio y reflexión colectiva para arribar a conclusiones sobre la viabilidad, oportunidad o necesidad del asunto a debate; 2) *Senado informa* para que el ciudadano conozca el trabajo legislativo que se lleva a cabo en las Cámaras del Congreso, desarrollado en el periodo de sesiones ordinarias en curso o en el

periodo inmediato anterior; 3) *Taller de participación ciudadana*, mediante el cual se efectuaría la transmisión virtual de conocimientos sobre temas legislativos y parlamentarios, para incentivar a los ciudadanos a acceder al aprendizaje sobre el funcionamiento de las Cámaras del Congreso y de diferentes temas vinculados al trabajo legislativo; 4) *Ciudadano opina*, mediante el cual los ciudadanos podrían expresar su opinión o sugerencia sobre el trabajo de las Cámaras en asuntos administrativos o legislativos; proponer la creación de nuevas leyes; opinar sobre proyectos legislativos en trámite, presentando propuestas normativas, y expresar su punto de vista sobre la pertinencia o no en la aprobación o rechazo de asuntos legislativos desahogados en los Plenos de las Cámaras; y 5) *Legislador virtual*, mediante el cual los ciudadanos participarían en procesos legislativos vigentes, presentando propuestas de modificación o emitiendo votación virtual respecto de los mismos. Para tal efecto, los ciudadanos participantes recibirían en su correo electrónico el aviso del registro de su propuesta y/o votación y el resultado de la participación ciudadana se entregaría a las Comisiones que tengan a su cargo el proyecto legislativo para su análisis, con el objeto de que se valore en el dictamen respectivo, sin que sea vinculatorio. La operación de este mecanismo estaría a cargo del personal que para tal efecto determinase la Mesa Directiva.

La integración y desarrollo de dichos mecanismos contribuirá a consolidar en gran medida la transparencia del Congreso mexicano, afianzando las relaciones entre el mismo y el ciudadano, en aras de propiciar una mejor apreciación ciudadana del trabajo legislativo y parlamentario y, al mismo tiempo, pondría en operación las buenas prácticas del *parlamento abierto*.

Conclusiones

1. En las sociedades modernas, la democracia representativa permite concretar las demandas sociales en políticas públicas, a través de los procesos de toma de decisiones establecidos en las instituciones de gobierno.
2. Dichas instituciones son esenciales para el correcto funcionamiento de los gobiernos democráticos y, en consecuencia, son las primeras obligadas en cumplir con las disposiciones constitucionales y legales relativas a su funcionamiento y aquellas que las convierten en sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas.
3. La experiencia que deriva del ejercicio democrático representativo moderno refleja una insuficiencia del voto para garantizar el desempeño democrático de las instituciones y de los servidores públicos, lo que conlleva a la adopción de mecanismos de participación ciudadana de tipo políti-

co y de tipo social, derivados de la democracia participativa, para que el ciudadano tenga una mayor intervención en el diseño, aplicación e implementación de la actividad de gobierno, principalmente en los ámbitos administrativo y legislativo.

4. En los últimos cinco años el Poder Legislativo Federal mexicano se ha visto inmerso en el desenvolvimiento de nuevas formas de participación ciudadana, unas de corte político que inciden en el trabajo legislativo, como la iniciativa ciudadana y la consulta popular, y otras de tipo social, estas últimas que son consecuencia del nuevo diseño institucional en materia de transparencia y parlamento abierto.
5. En este escenario, las TIC han experimentado un determinante desarrollo que hace posible allanar la exigencia de un poder ciudadano más interesado en participar en los procesos deliberativos y en la toma de decisión a cargo de las autoridades de gobierno.
6. Los tiempos actuales justifican que las instituciones de gobierno, en particular el Congreso mexicano, realicen los cambios necesarios para cumplir con los parámetros de transparencia, rendición de cuentas, participación y uso de tecnologías que son deseables en una sociedad moderna y democrática.
7. Las sociedades democráticas modernas reclaman una mayor participación ciudadana cada vez más activa y dejando atrás los formalismos que derivan de la participación política, con el objeto de superar el distanciamiento que de este tipo de participación se produce entre el ciudadano y sus representantes, puesto que no obstante los beneficios palpables de mecanismos como la iniciativa ciudadana y la consulta popular, subyace en ellos un conjunto de formalidades y requisitos que crean si no un descontento, al menos desaliento entre los ciudadanos al no cristalizar los resultados esperados con estas formas de ejercicio democrático.
8. Ante dicha situación, la apuesta en torno a la intensificación de la relación entre la representación y la participación, se orienta a los mecanismos de participación social que propician un involucramiento más directo y palpable entre ciudadanos y gobierno.
9. En el caso del Congreso mexicano es urgente el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana de ese tipo, con apoyo de las TIC, con lo que se gestaría una incorporación de las aportaciones de la sociedad en los procesos legislativos, y ello generaría, sin duda, beneficios en la toma de decisiones legislativas, fortaleciendo al mismo tiempo al propio sistema representativo.

10. Es necesario considerar que las TIC, teniendo a la Internet como su eje principal, aportan muchas oportunidades para agregar valor al trabajo humano, como la facilitación de la gestión del conocimiento, un mayor acceso a la información y su gran capacidad de difusión y para efectos políticos y de gobierno, y en relación con los mecanismos de participación ciudadana, facilitan discusiones temáticas de mayor interés político (que sustituyen la esfera de la comunidad local), el desarrollo de las relaciones sociales, la creación de canales alternativos para la intervención y el compromiso político y propician mayor acceso a la utilidad de la política de información, así como su validación.

Fuentes de consulta

- Abal Medina, Juan Manuel, *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004
- Alonso de Antonio Ángel Luis y José Antonio Alonso de Antonio, *Derecho constitucional español*, Madrid, Universitas, 1998
- Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., México, Oxford, 2003
- Aragón Reyes, Manuel, "La iniciativa popular española" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986
- Aranda Álvarez, Elviro, "La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006
- Balaguer Callejón, Francisco (coordinador) y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 2007
- Baño A., R. et al. "Participación ciudadana: elementos conceptuales", en Enrique Correa y Marcela Noé (editores), *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1998
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2003
- Borge Bravo, Rosa, "La participación electrónica: estat de la qüestió y aproximació a la seva classificació". *Revista d'Internet, Dret y Política*. UOC 2005
- Carpizo, Jorge, *Tendencias actuales del constitucionalismo latinoamericano*", en *Revista del Derecho del Estado* No. 23, Universidad Externado de Colombia
- Colombo Vilarrasa, Clelia, *E-Participación. Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007
- Condorcet, J. M., *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Madrid, Editorial Nacional, 1980
- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative. Referendum, and Recall*. Twentieth Centuru Fund Book. Harvard University Press, Cambridge Massachussets, and London, England, 1989
- Cuesta López Víctor, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Navarra, Parlamento de Canarias-Thomson, 2008
- Cunill, Nuria, *Participación Ciudadana*, Venezuela, Editorial del CLAD, 1991
- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados*, Latinoamericanos, Venezuela, CLAD, 1991
- Dahl, Robert A, *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Red Editorial Iberoamericana México, 1993

- Dienel, Peter C. y Harms, Hans, Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000. p. 51
- Fausto Cuocolo, Fausto, Saggio sull'iniziativa legislativa, Milán, Giuffrè Editore, 1971
- García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1991
- Garita Alonso, Arturo, Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del Congreso Mexicano, 1998-2003, México, Porrúa.
- González Casanova, José Antonio, Teoría del Estado y derecho constitucional, Barcelona, Vicens-Vives, 1984
- Habermas, Jürgen, Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, Madrid, Trotta, 1998
- Hueca Rodríguez Ricardo L., "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", Revista Española de Derecho Constitucional, núm.21, 1987
- Kelsen, Hans. Esencia y valor de la democracia, Madrid, Guadarrama, Colección Punto Omega, Madrid, 1977
- Linz, Juan J, La quiebra de las democracias, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990
- Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1979
- Martínez Flores, Mario y otro, Diccionario Electoral, 1999, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho reunidas, 1977
- Martínez Jiménez, Aitor, La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI, Madrid, Fundación Ideas, 2012
- Martínez, Sospedra, Manuel, Derecho constitucional español, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1995
- Menéndez Menéndez, Adolfo, "La iniciativa legislativa popular", Las Cortes Generales, Volumen III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987
- Merino, Mauricio, La participación Ciudadana en la Democracia Quito, Ilpes, CEPAL, 1996
- Merino Merchám, José Fernando y otros, Lecciones de derecho constitucional, Madrid, Tecnos, 1995
- Nino, Carlos Santiago, La constitución de la democracia deliberativa, Barcelona, Gedisa, 1997
- Paoli Bolio, José Francisco, "Crisis de la democracia representativa", en Ius, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C., núm. 25, 2010
- Pérez Ola, Nicolás, "Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos", Revista de Derecho Político, núm. 41, 1986
- Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, Bogotá, Altamira, 1994
- Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Madrid, S.L. Fondo de Cultura Económica de España, vol. II., p. 402
- Serrano Rodríguez, Azucena. La participación ciudadana en México. Estud. polít. (Méx.), Abr 2015, no.34, p.93-116. ISSN 0185-1616
- Soriano, Ramón, "La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte", Sistema, Núm.16, 2002
- Sousa Santos, Boaventura de, Democratizar la democracia. Los cambios de la democracia participativa, México, Fondo de Cultura Económica, 2004
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 34ª ed., México, Porrúa, 2001
- Vallejo Mejía, Jesús, Lecciones de Teoría de Derecho Constitucional, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 2000
- Zovatto, Daniel, "Las instituciones de democracia directa", en Lissidini, Alicia; Welp, Yanina Zovatto, Daniel Compiladores, Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004

Otras fuentes

Asamblea Nacional de Panamá, visible en <http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Boletín peruano, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/boletines.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Pedidos ciudadanos, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/pedidos/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Camacho Granados, Julieta, "Instrumentación de la participación ciudadana en México", Revista Electrónica, año V, número especial, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja", Universidad de Buenos Aires, 2011, disponible en http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0018_p-d-constitucional.pdf, consultada el 12 de agosto de 2016.

Congresistas en línea, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/congresistasenlinea.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Congreso de la República de Colombia, visible en <http://senado.gov.co/participacion-ciudadana/atencion-ciudadana>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Consulta y Participación, Senado de la República de Chile, visible en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/consulta_y_participacion.html, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Consulta popular promovida por el ciudadano Cuauhtémoc Cárdenas y otros respecto de la reforma constitucional en materia energética, visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/nov/20141111-III.pdf>.

Consulta popular promovida por el representante ciudadano Martí Batres, respecto de la reforma constitucional en materia energética visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51297>.

Consulta popular promovida por el representante ciudadano Cesar Camacho Quiroz (en materia de representación proporcional visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=51327>.

Consulta popular promovida por el ciudadano José Romualdo Hernández Naranjo, quien el 25 de abril de 2014 solicitó el formato del Aviso de intención, el cual no presentó en términos legales, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50295>.

Consulta popular promovida por los ciudadanos Balfre Vargas Cortés, Rosendo Marín Díaz y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, en relación con la titularidad del Ejecutivo Federal, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50295>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCVII, No. 7, México, D.F., jueves 9 de agosto de 2012, visible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, página consultada el 18 de agosto de 2016.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DDCXXVI, No. 10, México, D.F., viernes 14 de marzo de 2014 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337123&fecha=14/03/2014, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Foros Legislativos Virtuales, visible en: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/forosl/index.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador José Rosas Aispuro Torres (PAN), visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=59186>

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador Zoé Robledo Aburto (PRD), visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50923>.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículos 35 constitucional, presentado por el Senador David Monreal Ávila (PT), visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50454>.

Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, presentada por diversos ciudadanos, visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50426>.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35 y 41 constitucionales, presentada por los Senadores Jorge Luis Lavalle Maury, Luis Fernando Salazar Fernández y Ernesto Ruffo Appel (PAN), visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=44626>.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, presentada por el Senador Alejandro Encinas Rodríguez (PRD), visible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42696>.

Iniciativa proyecto de Decreto que reforma el artículo 6 constitucional y crea la Ley para garantizar el acceso libre a internet, reglamentaria del artículo 6 constitucional, disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61608>.

Iniciativa proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la Segunda Vuelta Electoral y la Revocación del Mandato, disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-09-29-1/assets/documentos/Iniciativa_Ciudadana_segunda_vuelta_electoral_y_revocacion_del_mandato.pdf.

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de familia, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-12-1/assets/documentos/Ini_Ciud_4_CPEUM.pdf.

Iniciativa con proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas, identificada como Ley 3 de 3, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-14-1/assets/documentos/Inic_Ciudadana_Resp_Admvas_3_de_3.pdf.

Parlamento Virtual Peruano, visible en: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/presentacion.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Participa, Senado de España, visible en <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/participacion/index.html>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Participación Ciudadana, visible en <http://www4.congreso.gob.pe/participa/index.asp>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Participe y consulte, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, visible en <http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Senador Virtual, Senado de la República de Chile, visible en <http://www.senador-virtual.cl/>, página consultada el 19 de agosto de 2016.

Subirats, Joan, Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, visible en <http://www.temarium.com/wordpress/wp-content/documentos/Subirats.-Dilemas%20innovacion%20democracia%20TIC.pdf>.



E

EL DELITO DE ROBO A CASA HABITACIÓN ES EL delito que comete un presunto delincuente al apoderarse de bienes ajenos al invadir propiedades privadas como casas, terrenos o departamentos. En ese sentido, la Secretaría de Gobernación refiere que “entre los delitos del orden común que más afectan el patrimonio de las personas se encuentran el robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículos”.¹ La dependencia informó que la suma de los hurtos a transeúnte y casa habitación “constituyen el 13% del total de delitos del fuero común, con incremento del 26% de 2006 a 2012; aumentando 19% los cometidos con violencia en el mismo periodo”.²

La Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) refiere que “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de toda mujer, hombre, joven y niño a tener y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad”.³ Por tanto, la inseguridad en la vivienda alerta contra esta necesidad básica al alterar la estabilidad de la población.

Robo a casa **habitación**

Juan Pablo Aguirre Quezada

El delito a casa habitación es uno de los que más preocupa a la población debido a la situación de vulnerabilidad en la que puede convertirse su domicilio. Además de afectar el patrimonio de las víctimas también se vincula con otros delitos como daños a la propiedad, violaciones, heridas o muerte. La presente nota coyuntural analiza la situación actual de este ilícito en nuestro país.

En ese sentido, el robo a casa habitación es un delito que causa preocupación en la sociedad y que está presente entre los ilícitos comunes. La *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (Envipe) 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que el robo a casa habitación fue el tercer delito con más frecuencia en el estado de Baja California.

En años recientes este delito había aumentado, lo que ponía en alerta a las autoridades. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) "El robo a transeúnte y robo a casa habitación son los delitos más sensibles porque afectan de forma directa el desarrollo cotidiano de la población. Asimismo, el robo a casa habitación tiene diferentes modalidades, entre ellas forzar las cerraduras y entrar ya sea que estén o no sus moradores, como el amagamiento de algún integrante para entrar por la fuerza. Otra posibilidad es ingresar al domicilio mientras que sus ocupantes están dormidos, o propiciar el sueño con algún químico. Asimismo, en fechas recientes se registró un nuevo mo-

¹ Secretaría de Gobernación. Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. 30 de abril de 2014. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014 (fecha de consulta: 28 de julio de 2016).

² *Idem*.

³ Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). "Relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto". Disponible en: www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx (fecha de consulta: 7 de septiembre de 2016).

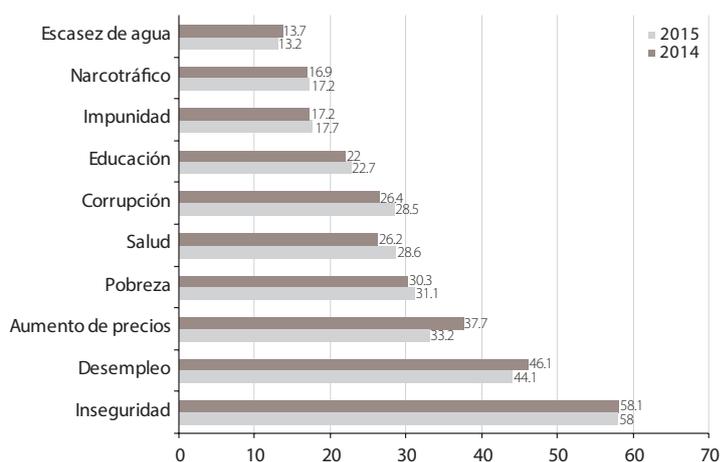
dus operandi en algunas zonas de la Ciudad de México en la que los delincuentes se hacían pasar como trabajadores del Sistema de Aguas de la Ciudad de México para ingresar, una vez dentro amenazaban con armas mientras sustraían bienes de forma ilícita.⁴ Por tanto, las bandas de delincuentes especializadas en el robo a casa habitación ya tienen planeadas sus rutas de escape, población objetivo, horario de planeación y forma de realizar el hurto.

Cabe señalar que debido a la incidencia de este delito y su afectación al patrimonio familiar, diferentes instituciones financieras y de seguros ofrecen entre sus productos pólizas a fin de proteger al usuario ante un incidente de esta naturaleza.

Percepción ciudadana

La delincuencia es percibida como uno de los problemas más importantes a escala nacional, por lo que el delito de robo a casa habitación en cualquiera de sus modalidades fortalece la percepción de riesgo. En este sentido, la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) refiere que la inseguridad es la principal preocupación nacional con 58% de menciones, cifra similar a la de un año antes (gráfica 1).

Gráfica 1. Principales preocupaciones nacionales



Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015. (Boletín de Prensa). 30 de septiembre de 2015. Disponible en: www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf (fecha de consulta: 31 de agosto de 2016).

⁴ Página de internet de Televisa. "Alertan por nueva forma de robo a casa habitación en el DF". 10 de junio de 2015. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico-df/1506/alertan-nueva-forma-robo-casa-habitacion-df/> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2016).

La Envipe 2015 del Inegi refiere que uno de cada cuatro consultados (22.6%) mencionó sentirse inseguro en su casa-habitación, cifra ligeramente menor a la del año inmediato anterior que fue de 23.9%⁵ (cuadro 1).

Cuadro 1. Porcentaje de la población que se siente inseguro en:

Lugar	ENVIPE 2015	ENVIPE 2014
Cajero automático en la vía pública	81.3%	81.8%
Banco	68.4%	68.1%
La calle	67.6%	67.7%
Transporte público	67.4%	67.0%
La carretera	62.1%	61.8%
El mercado	56.0%	57.6%
El parque o el centro recreativo	49.6%	50.8%
El centro comercial	43.0%	43.9%
El automóvil	39.9%	42.0%
La escuela	26.2%	30.8%
Su trabajo	30.8%	32.8%
Su casa	22.6%	23.9%

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015. (Boletín de Prensa). 30 de septiembre de 2015. Disponible en: www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2016).

La percepción ciudadana acerca de los robos a casa habitación está presente con diferente intensidad en todo el país. No obstante, algunas organizaciones de la sociedad civil han enfatizado de la importancia de tener estadísticas confiables que permitan contar con una medición precisa del problema de la delincuencia. En ese sentido, el *Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad* (ONC) refiere que:

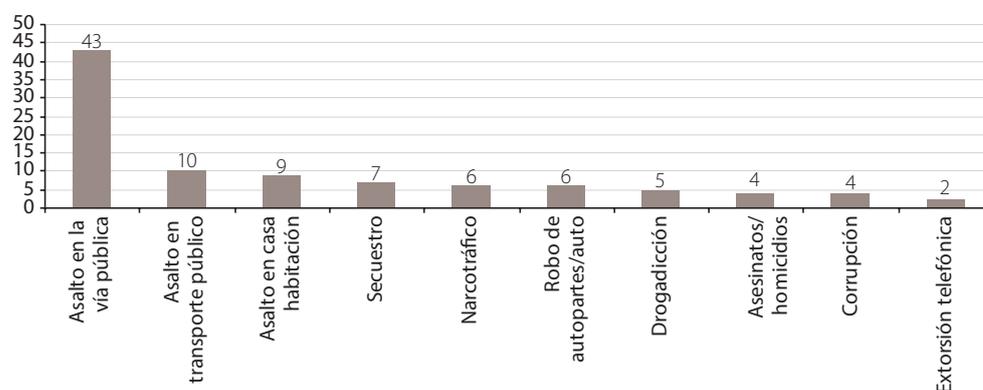
El descenso de la incidencia delictiva podría ser una buena noticia que da cuenta de mejores condiciones de seguridad en la vida de las personas. Sin embargo, en un contexto de debilidad institucional, las bajas que se observan en la estadística delictiva pueden ser resultado de manipulaciones de las bases de datos, de malas prácticas ministeriales para clasificar los delitos, de rechazó al acceso a la justicia de las personas, de no registrar los delitos, de disuadir la denuncia de las víctimas, o incluso, de combatir el delito extrajudicialmente.⁶

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2015. Envipe 2015. (Boletín de Prensa). 30 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf (fecha de consulta: 26 de julio de 2016).

⁶ Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC). Reporte Mensual sobre los delitos de alto impacto, febrero 2016. Disponible en: <http://onc.org.mx/tag/robo-a-casa-habitacion/> (fecha de consulta 12 de septiembre de 2016).

El robo a casa habitación es considerado por algunas organizaciones de la sociedad civil como un delito de alto impacto, por lo que en diferentes mediciones se muestra la preocupación de la sociedad en este ilícito. De acuerdo con una encuesta realizada por *El Universal* en enero de 2015 refirió que, para la percepción ciudadana, el asalto a casa habitación era el tercer delito que más aumentó con 9% de las respuestas (gráfica 2).

Gráfica 2. ¿Cuál es el tipo de delito que más ha crecido en los últimos seis meses? (porcentaje de respuestas)



Nota: sólo se muestran las respuestas mayores a 1%

El Universal. "Evalúan a la capital del país". Encuesta cara a cara a ciudadanos con credencial de elector en la Ciudad de México el 24 de enero de 2015. Muestra de 1,000 cuestionarios. Nivel de confianza: 95%. Margen de error estadístico: 3.1%. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2015/impreso/se-dispara-la-percepcion-sobre-inseguridad-en-2015-130085.html> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2016).

Situación en México

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) informó que durante el primer semestre de 2016 se reportaron cuatro mil 461 casos de robo con violencia a casa habitación. En el mismo caso, los delitos sin violencia en este rubro sumaron 35 mil 734.⁷ Es decir, uno de cada ocho robos a casa habitación es violento.

⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). *Incidencia delictiva del fuero común 2016*. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_062016.pdf (fecha de consulta 2 de agosto de 2016).

Por entidad federativa, las que registraron mayor número de robos a casa habitación fueron: Baja California (5,979); Ciudad de México (2,940); Guanajuato (2,281); Jalisco (2,054) Sonora (1,952) y el Estado de México (1,940). En contraste, los indicadores más bajos en ese periodo fueron en: Guerrero (284); Zacatecas (279); Sinaloa (253); Nayarit (109) y Campeche (47).

Los estados con mayor número de robos a casa habitación con violencia en el primer semestre de 2016 fueron: Sonora (1,161); Chiapas (510); Estado de México (471); Baja California (267) y Ciudad de México (260). Los que menor número tuvieron en esta categoría y modalidad fueron: Hidalgo (8); Baja California Sur (3); Campeche (1); Tabasco (0) y Yucatán (0) (cuadro 2).

Cuadro 2. Robos a casa habitación, primer semestre de 2016, por entidad federativa

Entidad federativa	Robos a casa habitación con violencia	Robos a casa habitación sin violencia	Total
Aguascalientes	22	1,056	1,078
Baja California	267	5,712	5,979
Baja California Sur	3	1,230	1,231
Campeche	1	46	47
Chiapas	510	270	780
Chihuahua	74	1,469	1,543
Coahuila	37	1,110	1,147
Colima	184	1,133	1,317
Ciudad de México	260	2,680	2,940
Durango	29	1,246	1,275
Guanajuato	150	2,131	2,281
Guerrero	65	219	284
Hidalgo	8	1,021	1,029
Jalisco	120	1,934	2,054
Estado de México	471	1,469	1,940
Michoacán	78	786	864
Morelos	95	1,018	1,113
Nayarit	27	82	109
Nuevo León	126	1,392	1,518
Oaxaca	71	622	693
Puebla	185	944	1,129
Querétaro	71	1,259	1,330
Quintana Roo	54	651	705

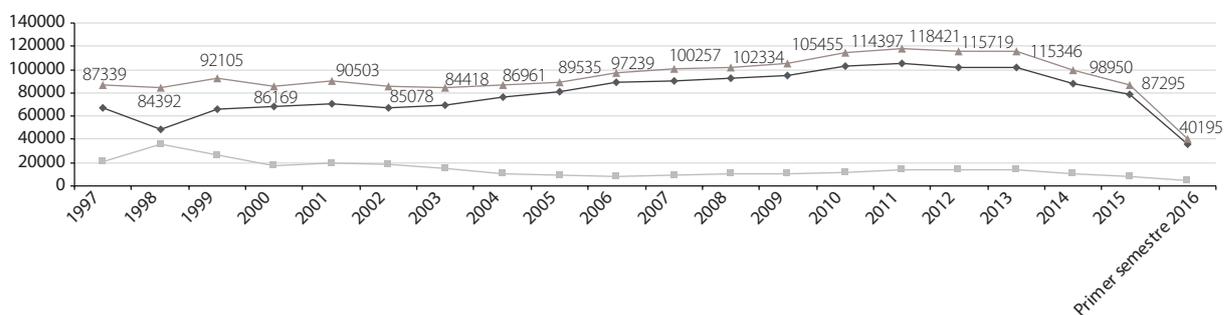
Entidad federativa	Robos a casa habitación con violencia	Robos a casa habitación sin violencia	Total
San Luis Potosí	40	480	520
Sinaloa	26	227	253
Sonora	1,161	791	1,952
Tabasco	0	1,144	1,144
Tamaulipas	105	1,364	1,469
Tlaxcala	31	439	470
Veracruz	118	761	879
Yucatán	0	841	841
Zacatecas	72	207	279

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). *Incidencia delictiva del fuero común 2016*. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_062016.pdf (fecha de consulta 5 de agosto de 2016).

En los últimos cinco años fue 2011 el lapso que más robos a casa habitación se registraron con 118,421. En cuanto a robos con violencia el record fue en 1998 con 35,320, y sin violencia 2011 con 105,020. A partir de este último año se refleja un menor número en los índices (gráfica 3).

Asimismo, en los últimos años se ha observado un decremento en el número de casos reportados, tanto de robos sin violencia (de 105,020 en 2011 a 78,734 en 2015) como con la variante de violencia (14,313 en 2012 a 8,561 en 2015). Por tanto, la suma general de este delito disminuyó de 118,421 casos en 2011 a 87,295 en 2015 (cuadro 3).

Gráfica 3. Robos a casa habitación, con y sin violencia y total anual (1997-2016)



Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). *Incidencia delictiva del fuero común 2016*. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_062016.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2016).

Tabla 3. Robos a casa habitación por año

Entidad federativa	Robos a casa habitación con violencia	Robos a casa habitación sin violencia	Total
1997	20,322	67,017	87,339
1998	35,320	49,072	84,392
1999	26,602	65,503	92,105
2000	17,901	68,268	86,169
2001	19,442	71,088	90,530
2002	18,044	67,034	85,078
2003	15,058	69,360	84,418
2004	10,495	76,466	86,961
2005	8,850	80,685	89,535
2006	8,626	88,613	97,239
2007	9,539	90,718	100,257
2008	10,124	92,210	102,334
2009	10,919	94,536	105,455
2010	11,791	102,606	114,397
2011	13,401	105,020	118,421
2012	14,313	101,406	115,719
2013	13,949	101,397	115,346
2014	10,757	88,193	98,950
2015	8,561	78,734	87,295
Primer semestre de 2016	4,461	35,734	40,195

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). *Incidencia delictiva del fuero común 2016*. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_062016.pdf (fecha de consulta 9 de agosto de 2016).

Retos pendientes

Si bien en los últimos años el delito de robo a casa —habitación en sus diferentes modalidades— disminuyó respecto a mediciones anteriores, es importante lograr bajar los indicadores a fin de ofrecer seguridad a la población.

Un aspecto a destacar es la cifra negra de robos a casa habitación, ya sea con o sin violencia, ya que al no reportarse no figura en las estadísticas oficiales y puede aumentar el impacto por este delito.

Otro desafío a resolver es disminuir la percepción de inseguridad de este delito en la población, ya que si bien las estadísticas oficiales refieren un descenso en el número de ilícitos en los últimos años, existe una gran preocupación en la sociedad, por lo que destinan recursos para el resguardo del hogar como la compra de alarmas, cámaras u otros aditamentos para su seguridad.

Análisis del Brexit

Efectos políticos

- Renuncia del Primer Ministro, David Cameron. Escocia e Irlanda del Norte analizan independencia y las naciones de la UE llaman a que la separación sea rápida.

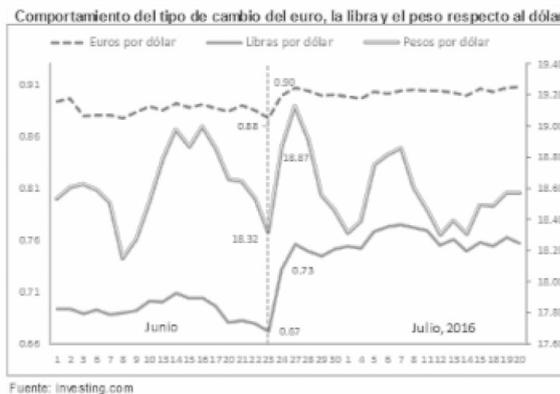
Efectos económicos

- Depreciación inmediata de la libra y el euro contra el dólar. Para 2016 se espera depreciación de la libra de entre 14 y 15%.
- Incertidumbre sobre los acuerdos comerciales y la libra esterlina.
- Se espera incremento de importaciones, del costo de financiamiento para el gobierno, una caída de la confianza del consumidor, el retraso de inversión y el empeoramiento del mercado laboral.
- Se estima que para 2017 el PIB se contraerá 1% para después recuperarse gradualmente.



Efectos económicos

- El tipo de cambio alcanzó una cotización de \$19.51 pesos por dólar en las primeras horas, aunque después se recuperó.
- La mezcla mexicana de exportación pasó de 41.27 a 39.48 dólares por barril, para recuperarse a 41 dpb el 30 de junio.
- El intercambio comercial entre Gran Bretaña y México representa sólo 0.7% del valor del comercio exterior mexicano. México importa de ese país principalmente Whiskey, motores y automóviles, mientras que exporta oro, automóviles y autopartes.



Medidas de gasto público y política monetaria

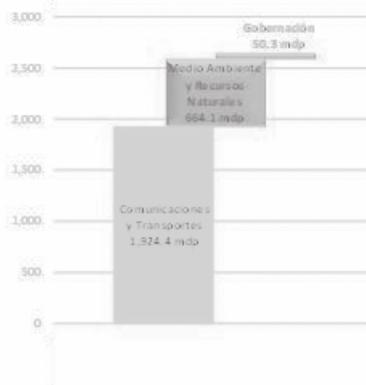
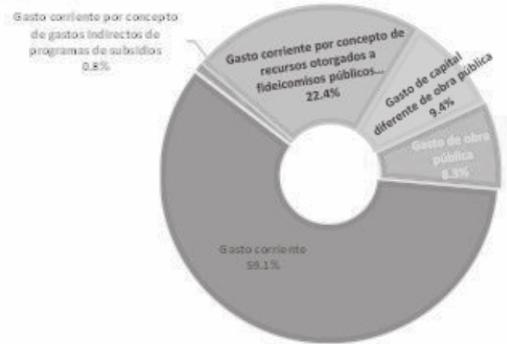
- El gobierno federal anunció un segundo ajuste preventivo del gasto por 31,714.7 millones de pesos .
- Se anunció un aumento de 50 puntos base a la TIIE de un día, para queda en 4.25.

➔ La salida del Reino Unido de la Unión Europea tuvo efectos inmediatos que se dejaron sentir en todo el mundo, particularmente en las bolsas de valores y los tipos de cambio; sin embargo la volatilidad se dispersó en los siguientes días.

Fuente: elaboración propia con información de Investing.com, Banco de México.

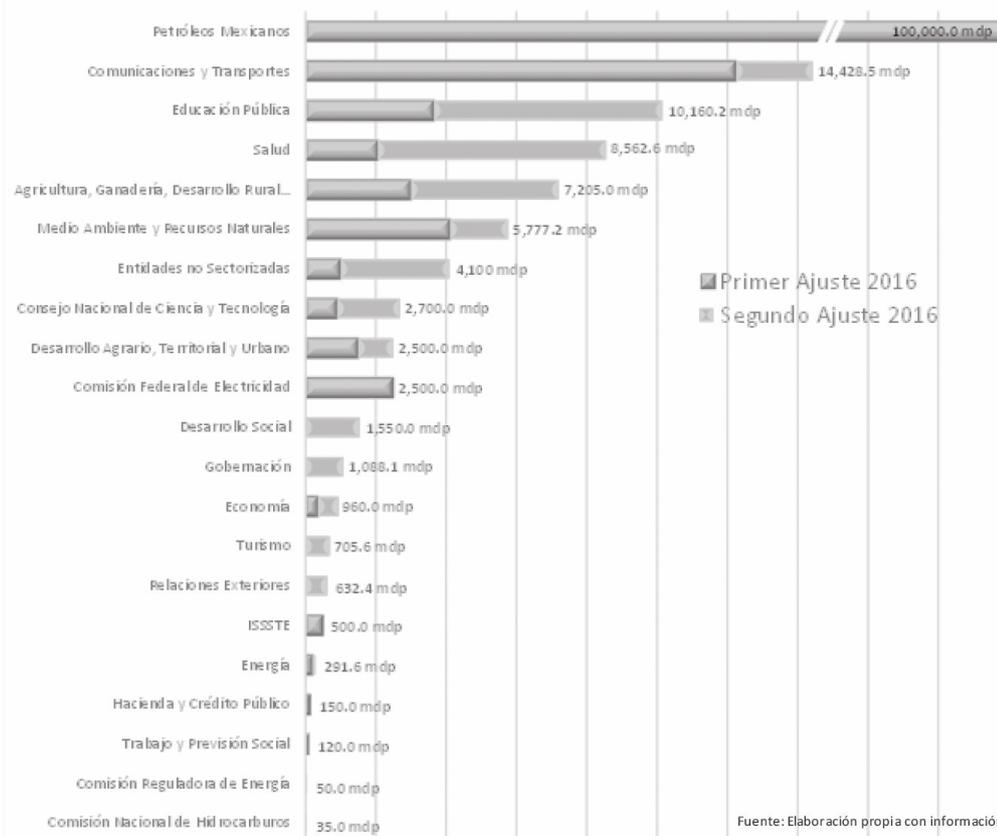
Segundo ajuste preventivo al gasto público

- Del segundo ajuste preventivo por 31,714.7 millones de pesos, el 91.7% se concentra en gasto corriente; en el cual se incluyen 2,976.1 millones de pesos etiquetados como gasto de capital diferente de obra pública.
- El restante 8.3% del ajuste corresponde a gasto de inversión asignado para obra pública; en específico, se reducen los recursos aprobados a diversos proyectos de inversión en tres ramos administrativos.



Efecto acumulado de los ajustes al gasto público en 2016

- Este segundo recorte se suma al primer ajuste preventivo por 132,301.6 millones de pesos anunciado por la SHCP en febrero; en conjunto implican una disminución de 164,016.3 millones de pesos al presupuesto aprobado para 2016.
- Con estos ajustes se afecta el presupuesto de los Organismos y Empresas y los ramos administrativos del Poder Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.



A INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA CONSTITUYE un aspecto fundamental en la historia e identidad de México y ha sido por lo tanto centro de las decisiones económicas y políticas del país. Adrián Lajous, economista y especialista en temas energéticos, Director de Petróleos Mexicanos (Pemex) de 1994 a 1999, ofrece en esta obra una revisión detallada de la evolución del sector en los últimos años.

El autor hace énfasis en las estrategias y políticas que se han seguido en la materia, al tiempo que profundiza en los contextos global y regional por la vinculación natural de la producción de hidrocarburos con dichos mercados. La amplia experiencia y los conocimientos que tiene en la industria le permiten identificar con facilidad sus debilidades y prever los efectos de las políticas implementadas, y, en esta línea, proponer medidas alternativas, muchas de las cuales fueron de hecho incorporadas en la reciente reforma energética.

En opinión del autor, aspectos de carácter institucional, regulatorio, presupuestal y fiscal, más que

La **industria petrolera** mexicana. Estrategias, gobierno y reformas.

Por Adrián Lajous, Fondo de Cultura Económica

Maritza Rosales Reyes*

propiamente financieros, son los que explican los problemas de la industria petrolera. Menciona, por ejemplo, la prioridad que el gobierno otorgó a la intervención administrativa directa de Pemex como mecanismo de control; en este contexto, el gobierno privilegió objetivos de corto plazo, por lo que por muchos años desatendió los problemas estructurales del sector y se concentró en su aportación de recursos al fisco.

Lajous apunta la alta carga fiscal de Pemex, única en el mundo, que llegó a representar 61% de sus ingresos brutos e incluso sobrepasó las utilidades generadas antes del pago de impuestos y derechos. Esta alta dependencia de los ingresos petroleros —que prevaleció al menos hasta 2014— contrasta con la baja recaudación tributaria, incluso al compararse con otros países latinoamericanos.

De acuerdo al autor, la empresa carece de personal técnico de alto nivel y de cuadros ejecutivos experimentados, de reglas de ingreso competitivo y de mecanismos de retención, y los programas internos de entrenamiento son limitados. La orientación de Pemex al servicio público en lugar de centrarse en la creación de valor económico explica la escasez de habilidades gerenciales y la prevalencia de una cultura adversa a la innovación y al espíritu emprendedor.

* Maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; se desempeña como investigadora titular “B” de la Dirección General de Finanzas.

Esto último tiene que ver también con la excesiva integración vertical de Pemex. Lajous afirma que la empresa es la más integrada del mundo, en contraste con la industria petrolera mundial que al pasar de los años desincorporó activos no esenciales y fomentó el desarrollo de empresas de servicios especializados, lo cual alentó cambios tecnológicos y su difusión. Pemex se quedó así al margen de las transformaciones y se ampliaron las brechas tecnológicas. Precisamente el grado de integración vertical, aunado al monopolio estatal, la escala de operaciones de Pemex y el carácter esencial de sus productos, promovió el desarrollo de un poderoso sindicato que ha logrado apropiarse de una importante parte de la renta económica.

Lajous alude a la disminución de la producción de petróleo crudo a partir de 2004, debido al declive de los principales yacimientos, descubrimientos poco significativos, disminución de reservas y costos cada vez más altos de exploración, desarrollo y extracción. Analiza Cantarell, uno de los campos supergigantes más grandes del mundo, cuya rápida declinación se relaciona con aspectos técnicos —tales como el desplazamiento de contactos entre gas y aceite, así como de agua y aceite—, la antigüedad de las instalaciones, sin mantenimiento o modificaciones oportunas, pero también con las presiones políticas por alcanzar una producción nacional mayor a los 3.5 millones de barriles diarios.

En aguas ultraprofundas, el autor señala las limitaciones de Pemex en exploración por la falta de plataformas y los muy altos costos de producción. También menciona los grandes recursos prospectivos que se atribuyen a México en recursos no convencionales —estimaciones que en su opinión debieran tomarse con cautela— pero que son muy costosos por ser intensivos en tecnología y servicios petroleros. En este sentido, Lajous preveía que la extracción de crudo en aguas profundas y de lutitas no tendría un efecto relevante antes de 2018.

En materia de gas natural, el autor afirma que a corto y mediano plazo el suministro está restringido por la falta de capacidad de transporte, los estrangulamientos en la red nacional de gasoductos y la falta de capacidad para almacenarlo. Lajous alude al incremento en las importaciones netas desde 1992 por la construcción de plantas de ciclo combinado y la necesidad de reducir el consumo de combustóleo. Estas tendencias difícilmente se revertirían por los bajos precios del gas y los cambios recientes en el mercado norteamericano.

Respecto a estos últimos, Lajous aborda los cambios en la producción de Estados Unidos y Canadá, países en los que los avances tecnológicos permitieron extraer recursos no convencionales. La rapidez y la magnitud con la que se dieron

las modificaciones de oferta y demanda impidieron un ajuste terso entre estas dos naciones (en particular por los faltantes de infraestructura), mientras que para México ha significado el desplazamiento de sus exportaciones por el crudo ligero y extraligero de Estados Unidos. De acuerdo al autor, en el mediano y largo plazo lo anterior generará mayor competencia entre México y Venezuela para colocar petróleo pesado en el Golfo norteamericano, cuyas refinerías se especializan en este tipo de crudos.

Ante este panorama y por una creciente frustración respecto a la incapacidad por transformar el patrón de desarrollo de Pemex, Lajous adelantaba la necesidad de abrir la industria a la competencia y a la inversión privada, dentro de un marco regulatorio fuerte que requería una profunda innovación institucional. A lo largo de su obra plantea distintas medidas que fueron posteriormente instrumentadas en diferentes grados en la reforma energética de 2013-2014, como la necesidad de contar con órganos reguladores autónomos; el mejoramiento de la eficacia del gobierno corporativo de Pemex y cambios en su régimen fiscal; el reemplazo de la intervención directa del gobierno por una en la que éste establezca las reglas de operación de los mercados de hidrocarburos; y la introducción de competencia en los mercados petrolíferos, entre muchas otras.

El libro finaliza con una evaluación acerca de las reformas constitucionales de 2013 en materia de energía y de la iniciativa del poder ejecutivo para la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. En esta parte prevé algunos sucesos como la modulación de la velocidad de transición de las asignaciones de Pemex a nuevos contratos, pues la migración supone una reducción inicial de los ingresos petroleros del gobierno; y que no se firmarían contratos de producción compartida importantes en la primera mitad de 2015 pues el gobierno necesitaba lograr algunos éxitos iniciales, entre otros aspectos.

La obra constituye una referencia invaluable para cualquier persona que busque un análisis profundo de la industria petrolera y de las causas que llevaron a su situación actual. Su conformación a partir de ensayos publicados en distintos momentos por el autor permite al lector centrarse en los capítulos de interés, sin que esto signifique perder de vista el panorama global de la industria. La posición crítica y bien fundamentada ante los distintos temas es, sin duda, su mayor aportación.

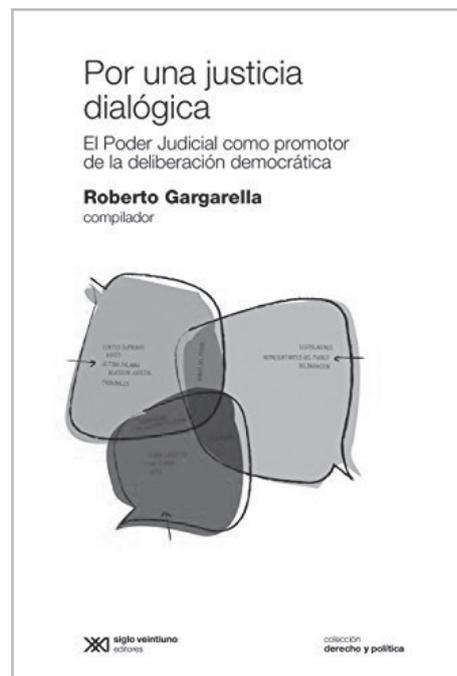
Por una Justicia Dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática

Autor: Gargarella, Roberto (comp.)

Publicado por: Siglo XXI Editores, Argentina, 2014.

Roberto Gargarella reúne en este libro contribuciones de destacados investigadores sobre la democracia, el constitucionalismo y la actividad judicial, quienes reflexionan e invitan a repensar el diseño institucional de la democracia, especialmente, la relación entre la política y el Poder Judicial.

A partir del cuestionamiento sobre la eficacia del sistema normativo constitucional —es decir, si efectivamente el orden constitucional responde a las nuevas necesidades de la sociedad, tanto en lo económico, político y social— los autores plantean las cualidades de la justicia dialógica, en contraposición al sistema de frenos y contrapesos entre Poderes del Estado, revelando así la enorme riqueza de la discusión en un ámbito en el que todavía hay mucho por construir.



Lobbying

Autor: Gimate-Welsh Adrián, Fagan Mark y Martínez Guillermina

Publicado por: Editorial Biblioteca Nueva/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2015.

El texto aborda el tema del lobbying —cabildeo— en México, su origen, reglamentación y ejercicio desde una perspectiva comparada con las democracias de Canadá, Alemania, Australia, Estados Unidos y Chile. Los autores plantean que el cabildeo es una expresión más de la representación, y por tanto, señalan la importancia de su institucionalización, a fin de que el principio de petición y de gestión de intereses sea accesible y transparente para todos los actores.

Además, los autores señalan que desde 2011 México tiene una versión reglamentaria del cabildeo como parte del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. No obstante, es muy acotada y su regulación se encuentra muy alejada del avance conseguido por países como Canadá, Australia, y más aún, del desarrollo logrado en Estados Unidos. En este contexto, se plantea la necesidad de promover el debate sobre el tema en nuestro país y la elaboración de una ley de *lobbying* que transparente el trabajo legislativo y fortalezca la institución de representación por excelencia.



La paradoja de la globalización

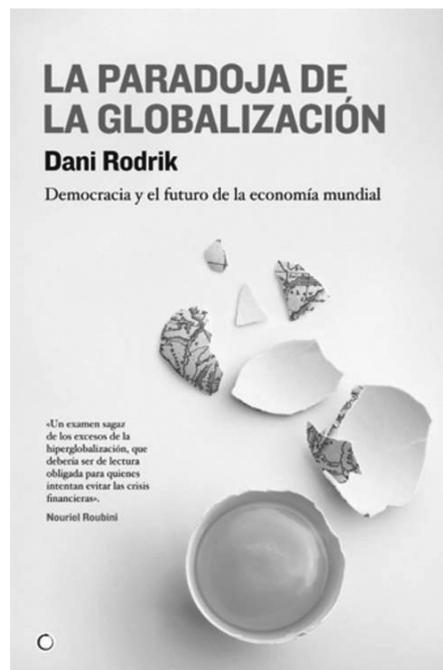
Autor: Dani Rodrik

Publicado por: Democracia y el futuro de la economía mundial, Antoni Bosh (ed.), Barcelona, España, 2011

El autor señala que al finalizar la segunda guerra mundial los acuerdos de Bretton Woods tuvieron un gran éxito: los países industriales se recuperaron y llegaron a ser prósperos, mientras que los países en vías de desarrollo experimentaban niveles de crecimiento económico sin precedentes. La economía mundial floreció como nunca lo había hecho hasta entonces.

A partir de críticas incisivas, que combinan el relato histórico con astutas observaciones, cuestiona la creencia de que el avance de la globalización es inevitable –e inevitablemente positivo-, y argumenta que la globalización va acompañada necesariamente de tensiones muy graves. Se trata de conflictos entre decisiones democráticas a escala de cada nación y decisiones tecnocráticas a nivel supranacional.

A través de su libro Rodrik presenta un argumento a favor de un modelo de globalización atemperado, que sea respetuoso con las democracias nacionales y que esté fundamentado en un entramado de reglas internacionales.





ISSN 2395-8138



9 772395 813008

