

Pluralidad y consenso

Senado de la República. LXI Legislatura

AÑO 3 ■ NÚM. 20 ■ AGOSTO 2012



Consideraciones jurídico legislativas de las **reformas pendientes**

Silvia Chavarría Cedillo
Teresa Libertad Ganado Guevara
Carlos E. Montes Nanni

Reforma hacendaria.
Indispensable la transparencia
fiscal para una justa y eficiente
recaudación

Raúl Carbajal Cortés

Las fronteras de la
Investigación Legislativa

Luis Mendoza Cruz

Pluralidad y consenso

es una publicación trimestral del
Instituto *Belisario Domínguez*

Comité Directivo

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente

Sen. Fernando Jorge Castro Trenti
Secretario

Sen. Ricardo García Cervantes
Secretario

Sen. Josefina Cota Cota
Secretaria

Consejo Editorial

Onel Ortíz Fragoso

Dra. Lucero Ramírez León

Dr. Jorge Alfonso Calderón Salazar

Lic. Margarita Gallardo Cruz

Lic. Magda Olalde Martínez

Adriana Jacobo Martínez

Secretaría Técnica

Onel Ortíz Fragoso
Secretario Técnico

Grupo Ejecutivo de Dirección

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios Legislativos: Gobierno y Administración Pública

Dr. Eric Villanueva Mukul
Director General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales

Mtro. Fernando Pérez Noriega
Director General de Estudios Legislativos: Política y Estado

AÑO 3 ■ NÚM. 20 ■ AGOSTO 2012

Investigadores

Jesús Arturo Alemán Sandoval, Marco Antonio Andrade Romero, Armando Barrera Barrios, Jorge Alfonso Calderón Salazar, Mario Antonio Campos Mota, Silvia Chavarría Cedillo, Yolotl Fernanda Enríquez Ibañez, Rosa María Flores del Valle, Margarita Gallardo Cruz, Teresa Libertad Ganado Guevara, Celín García Acua, Yaneth Hernández Medina, Enrique Flores Ortiz, Juan José Luna Soria, Jimena Mayahuel Mojarro López, Carlos Montes Nanni, Rafael Muñoz Ordóñez, Magda Olalde Martínez, Rafael Quiroz Martínez, Lucero Ramírez León, Francisco Javier Rodríguez Carvajal.

Los artículos y contenidos en la revista son responsabilidad del autor y representa sólo el punto de vista del suscrito y no del Instituto.

Coordinación Editorial

Adriana Jacobo Martínez, Lizbeth Sarai Orozco Nolasco y Silvia Ruiz Rodríguez

Diseño y formación

Diseño3/León García Dávila, Yvette Bautista

Distribución

Lic. Alfredo Benítez Hernández

Instituto Belisario Domínguez

Av. Patriotismo # 711 Ed. A, PB
Tel.: 5611 7386
Col. San Juan Mixcoac
C.P. 03730, México D.F.



Consideraciones **jurídico legislativas**
de las reformas pendientes

Silvia Chavarría Cedillo, Teresa Libertad
Ganado Guevara y Carlos E. Montes Nanni

2

Reforma hacendaria. Indispensable **la transparencia fiscal** para una justa y eficiente recaudación

8

Raúl Carbajal Cortés

La **descentralización** educativa. 20 años en curso

Enrique Flores Ortiz

14

Las elecciones del 2012 o la **gobernabilidad difícil**

23

Mayahuel Mojarro

Las fronteras de la **Investigación Legislativa**

Luis Mendoza Cruz

28

Perspectivas sobre la **investigación legislativa** en México

35

Roberto Ehrman

La **Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos**, a diez años de su fundación

David Eduardo Vázquez Salguero

42

Una década de investigación legislativa

48

Luis Mendoza Cruz

Acciones Legislativas en torno a la **defensa de los derechos** de los connacionales en el exterior

Teresa Libertad Ganado Guevara

55

Primera infancia en México

61

Yaneth Hernández Medina

El **nombramiento** de los Ministros de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, su aprobación por parte del Senado de la República

Silvia Chavarría Cedillo

67

Los **jóvenes** que **ni estudian ni trabajan**, un fenómeno mundial. Primera parte

73

Celín García Acua

El Poder Legislativo y los grupos de poder. Una visión informativa.

Carlos E. Montes Nanni

88

Índice

Pluralidad y consenso

AÑO 3 ■ NÚM. 20 ■ AGOSTO 2012

Integración del Instituto *Belisario Domínguez*



Consideraciones jurídico legislativas de las reformas pendientes



Silvia Chavarría Cedillo*
Teresa Libertad Ganado Guevara*
Carlos E. Montes Nanni*

*Investigadores de la Dirección General de Estudios
Legislativos: Política y Estado.

RESUMEN

La elección constitucional de julio de 2012 renueva a nivel federal al Ejecutivo y Legislativo, iniciándose una relación diferente en cuanto a labor política y de comunicación entre los dos poderes. En la dinámica de equilibrio para el ejercicio de las facultades y obligaciones constitucionales que ambos cumplirán, es pertinente tomar en cuenta el camino andado por sus predecesores y aprovechar al máximo el trabajo realizado por legisladores y cuerpo técnico de la legislatura que concluye.

De igual forma, resultan indispensables instrumentos y criterios informativos que sirvan a los próximos senadores de la República para la toma de decisiones en cuanto tomen posesión de su encargo, por ello el motivo del presente trabajo es mostrar la situación jurídica que atañe a asuntos legislativos de la mayor relevancia y que tendrán que definirse al inicio de la LXII Legislatura.

PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El próximo 31 de agosto finalizarán los trabajos de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión. Durante este periodo quedaron pendientes en el Senado de la República, 222 minutas provenientes de la H. Cámara de Diputados, a su vez, la Cámara Alta envió a su colegisladora 198 minutas, que de igual forma están pendientes.

Dentro de las reformas y nuevas leyes que se quedaron en discusión de las comisiones de la Cámara de Diputados, destacan el proyecto de iniciativa por el cual se expide una nueva Ley de Amparo, iniciativas de reforma en materia de seguridad pública, así como la minuta que contiene la iniciativa de reforma constitucional por la cual se crea la Fiscalía Nacional contra la Corrupción y el Combate al Lavado de Dinero.

Igualmente, dentro del trabajo ahora concluido de las comisiones ordinarias del Senado de la República, quedaron pendientes de dictamen y aprobación, la reforma constitucional para fortalecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones de Recursos de Procedencia Ilícita (coloquialmente identificada como Ley contra el lavado de dinero), y la Ley General de Educación para la Obligatoriedad de la Educación Media Superior.¹

Ante tales pendientes y en el marco del inicio de una nueva legislatura, el presente ensayo tiene como propósito analizar y explicar el procedimiento legislativo de las iniciativas, dictámenes y minutas recibidas y turnadas entre las Cámaras del Congreso de la Unión, con el propósito de identificar qué pasa con el trabajo que dejan los senadores, diputados y cuerpos técnicos salientes, y cuáles son las opciones jurídico legislativas. El objetivo es elaborar un documento eminentemente informativo que sirva de base para los nuevos inte-

¹ Ver cuadro anexo.



grantes del Poder Legislativo, aunque este ensayo se dirige de manera puntual a los senadores.

Convencidos de la necesidad de que sea tomado en cuenta el producto del trabajo desarrollado en la LXI Legislatura, así como el esfuerzo y dedicación realizado por senadores, asesores, secretarios técnicos, servicios parlamentarios y el que se elaboró en reuniones de comisiones, así como los dictámenes, acuerdos y discusiones, los autores del presente ensayo reflexionamos y exponemos la importancia y la conveniencia, basados en la reglamentación jurídica, de que todo este esfuerzo y las actividades sean utilizados como punto de partida para la nueva legislatura, como referencia obligada en la toma de las decisiones sobre temas de relevancia nacional que no pueden ser aplazados por más tiempo.

En el presente ensayo se procederá a la definición básica de los diferentes instrumentos y documentos de trabajo utilizados en la labor legislativa efectuada en la Cámara de Senadores; dicho material de trabajo lo constituyen las iniciativas, los dictámenes de comisiones y las minutas recibidas turnadas por su colegisladora.

De conformidad a los ordenamientos legales que forman el marco jurídico reglamentario de la Cámara en los instrumentos mencionados, será plasmada la fundamentación y las consideraciones jurídicas y políticas por las cuales se expresará la decisión que en el nuevo Senado deberán tomar los órganos de gobierno que se conformen en la siguiente legislatura, en relación con los temas pendientes que debido a la conclusión del actual ciclo no fueron definidos.

1. EL TRABAJO LEGISLATIVO, INICIATIVAS, DICTÁMENES Y MINUTAS

Conforme al procedimiento legislativo consagrado en el artículo 72 de nuestra Carta Magna, una vez aprobado un proyecto de ley o decreto en la cámara de origen, éste pasará para su discusión a la colegisladora.

El procedimiento de análisis, discusión y aprobación de proyectos e iniciativas seguido en la cámara de origen para generar una ley, debe continuar igualmente en la cámara revisora. La comisión competente debe emitir un dictamen (respecto de la minuta recibida) que la Mesa Directiva somete ante la asamblea (el pleno de la Cámara) para su lectura, discusión y aprobación en su caso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el proceso legislativo a seguir

por el Congreso en su parte general, el procedimiento en particular es regulado por la Ley Orgánica del Congreso General y para el caso del Senado de la República por su propio Reglamento; para el próximo inicio de la legislatura por motivo de la renovación de la Cámara, se tendrán que tomar decisiones respecto de iniciativas, dictámenes y minutas que quedaron pendientes en discusión o análisis en las comisiones legislativas, es decir, sobre aquellos asuntos respecto de los cuales no hubo pronunciamiento alguno por la legislatura que los recibió.

En ese sentido, son los ordenamientos adjetivos y reglamentarios los que marcan la pauta para la decisión jurídica que tomen los órganos de gobierno; la Mesa Directiva que sea integrada tendrá el poder de decisión por mandato legal como lo hemos mencionado.

Pero también existe la posibilidad de que sea una decisión propia, obedeciendo factores políticos o coyunturales; tal definición o pronunciamiento se traducirá o no, en el aprovechamiento del trabajo producido por las Legislaturas LX y LXI.

Es de mencionarse que el Reglamento del Senado vigente es de reciente aparición, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010, por lo que sin precedente, los nuevos representantes en la Cámara Alta tendrán una ventaja sobre sus antecesores cuyo logro de la expedición de este ordenamiento es de merecido reconocimiento, toda vez que cubre lagunas legales que se tenían hasta antes de su aparición.

Más allá del conocimiento público de todas las actividades realizadas por un legislador, como su intervención en el proceso legislativo a través del cual se presentan iniciativas de ley que son discutidas y aprobadas para convertirse en los ordenamientos jurídicos (leyes) que norman nuestra Nación, su labor queda documentada preponderantemente en los instrumentos jurídico legislativos conocidos como iniciativas, dictámenes, minutas y proyectos de ley.

Las personas que por voluntad popular y cumplimiento de la ley se convierten en legisladores, no llegan a un lugar en donde el trabajo y sus responsabilidades parten de cero; es característica de las instituciones nacionales como el Congreso de la Unión, que existan los antecedentes necesarios para que el desenvolvimiento de las atribuciones legales se cumplan sobre una base formada por un trabajo profesional e institucional.

La denominada parálisis legislativa consiste en una situación de hecho que afecta directamente en la generación de leyes necesarias para el



país. Un balance general nos muestra que en la LX Legislatura fueron presentadas mil cuatrocientas cuarenta y seis iniciativas, siendo aprobadas doscientas treinta y nueve de ellas, por lo que el índice de aprobación es de menos del veinte por ciento. Para la LXI Legislatura se presentaron mil quinientas setenta y siete iniciativas pero sólo fueron aprobadas noventa de ellas, es decir menos del diez por ciento.²

Pueden existir diversas razones fundadas por las cuales la producción de leyes en los últimos seis años se puede considerar cuestionable, el proceso legislativo desde nuestro punto de vista, es más fructífero cuando las leyes son aprobadas con la mayoría del consenso de los legisladores y éstas funcionan adecuadamente en su ámbito ejecutivo; tomando en cuenta lo anterior y ponderando la importancia de todo el trabajo empleado en el último lustro, insistimos en la reflexión de tomar en cuenta las iniciativas, dictámenes y minutas que quedan pendientes, con la visión de aprovechar el impulso político que conllevan, en beneficio de la pronta solución a los problemas coyunturales que se viven en nuestro país.

1.1 Las iniciativas de ley

El proceso legislativo que la Constitución y las leyes establecen (responsabilidad primaria de nuestros legisladores), da inicio con la presentación de proyectos de ley o decretos que contienen básicamente el fundamento legal, la exposición de los motivos por los cuales se busca una reforma legal o la expedición de una nueva ley y el texto propuesto.³

Por cuanto hace a las iniciativas, la labor a desempeñar por los nuevos legisladores no reviste mayores comentarios, debido a que los senadores y grupos parlamentarios que inician sus labores en septiembre de 2012 se desenvolverán en los programas propios de sus respectivas plataformas políticas y de acuerdo a las agendas legislativas que sean elaboradas para la LXII Legislatura, conforme a sus atribuciones tienen completa libertad de presentar cuantas iniciativas nuevas quieran.

Al trabajo legislativo que al efecto programen los nuevos integrantes de la Cámara de Senadores se deberá contemplar el destino que tendrán los instrumentos generados por sus antecesores, consistentes en iniciativas, dictámenes y minutas; destacando la importancia de emprender un tra-

bajo legislativo sustentado en una amplia variedad de temas que ya han sido discutidos, y pueden ser enriquecidos con una nueva visión, pero definitivamente con la ventaja de obviar trámites y tiempo.

1.2 Los dictámenes

El artículo 182 del Reglamento del Senado de la República nos dice que los dictámenes legislativos son documentos formulados por comisiones a través de los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.

Al emitir un dictamen, las comisiones ordinarias proponen aprobar, modificar o desechar parcial o totalmente iniciativas o proyectos.

Cuando se dictamina una iniciativa y ésta es aprobada o modificada, se remite al presidente de la Mesa Directiva para la inscripción en el orden del día de una sesión ordinaria en la cual se someterá a su lectura, publicándose este trámite en la Gaceta Legislativa para su posterior debate, aprobación o desechamiento por el Pleno de la Cámara, tal como lo prevé el artículo 192 del Reglamento del Senado.

En este punto se considera un primer supuesto para el fondo del tema del presente artículo: ¿Qué situación jurídica legislativa tienen aquéllos dictámenes publicados en la Gaceta Legislativa y no fueron sometidos a la discusión y decisión del Pleno?

Para este caso, el ordenamiento reglamentario del Senado dispone que al término de una legislatura que implica la renovación de la Cámara de Senadores, los dictámenes *emitidos por las comisiones y publicados en la Gaceta sin que hayan sido debatidos y votados en el Pleno*, quedan a disposición de la Mesa Directiva de la siguiente legislatura en calidad de proyectos (artículo 206).

De esta manera, la Mesa Directiva tendrá que considerar parte de los pendientes legislativos que le entregue su antecesora como los instrumentos descritos con anterioridad, a fin de darles trámite conforme a lo dispuesto por el artículo 219 del mismo Reglamento, que establece las diversas hipótesis de tratamiento de las iniciativas pendientes de dictamen (cuadro resumen).

Se sumarán al trabajo que está por iniciarse, las iniciativas o proyectos *pendientes de dictamen* precisando las diferentes actuaciones recaídas en cada una de ellas, publicándose en la Gaceta (esto

² Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

³ Artículo 164, numeral 1 y artículo 169 del Reglamento del Senado de la República.



se aplica al iniciarse cada año de ejercicio legislativo y dentro de las cinco primeras sesiones en términos del referido artículo 219, numeral 1). Trámite igual lo tendrán las iniciativas de ley de las que se disponga dictamen debidamente formulado sin haberse sometido aún al Pleno.

1.3 Minutas

Por minuta deberá entenderse al expediente que se forma, y que contiene el *proyecto de ley* o decreto, incluido el documento escrito en el que se plasma el contenido de la resolución de la Cámara de Diputados (en su papel de revisora u origen, según sea el caso); dicha resolución toma forma con todos los elementos que constan por escrito, relativos al asunto de que se trata (artículo 166 numeral 1 del Reglamento del Senado).

Es objetivo principal de este ensayo ilustrar respecto del trámite que principalmente tienen las minutas, ya que es el trabajo que la colegisladora concluyó en su primera parte del proceso legislativo dispuesto en la Constitución y que implicó todo un procedimiento legislativo en el que se empleó

tiempo, se realizó un trabajo especializado (desempeñado por asesores y secretarios técnicos), intervinieron diversos actores (legisladores, servicios parlamentarios, cabilderos, etc.) y se obtuvieron acuerdos plasmados en un dictamen, que es necesario aprovechar.

De acuerdo al artículo 219, numeral 2, fracción primera del Reglamento del Senado de la República, el trámite para la nueva Mesa Directiva será el siguiente:

Artículo 219

1. ...

2. Respecto de las iniciativas y proyectos pendientes de dictamen la Mesa procede, en su caso una vez que se integren las comisiones, en los siguientes términos:

1. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, los diputados federales, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los proyectos de la Cámara de Diputados, continúan su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda.

2. Cuadro resumen

TRÁMITE LEGISLATIVO DE INICIATIVAS Y MINUTAS PENDIENTES		
Situación concreta	Trámite para la nueva Cámara de Senadores (Legislatura LXII)	Fundamento Jurídico
1. Iniciativas de senadores presentadas pendientes de dictamen.	Se remitirá a cada Grupo Parlamentario el listado de iniciativas presentadas por sus antecesores del mismo partido, para que en un plazo no mayor a diez días se pronuncien en forma escrita si mantienen vigentes aquéllas que son de su interés. Las iniciativas que no se seleccionen terminarán su trámite legislativo y serán remitidas al Archivo Histórico.	Artículo 219, numeral 2, fracción III del Reglamento del Senado.
2. Iniciativas de senadores con dictamen sin haber sido sometidas al Pleno.	Culminan su trámite legislativo.	Artículo 219, numeral 2, fracción II del Reglamento del Senado.
3. Dictámenes emitidos por las comisiones y <i>publicados en la Gaceta Parlamentaria</i> sin haber sido sometidos al Pleno.	Quedan a disposición de la Mesa Directiva de la nueva legislatura en calidad de proyectos.	Artículo 206 del Reglamento del Senado.
4. Iniciativas presentadas por el Presidente de la República con o sin dictamen.	Continuarán con su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda.	Artículo 219, numeral 2, fracción I del Reglamento del Senado.
5. Iniciativas presentadas por las legislaturas locales.	Continuarán con su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda.	Artículo 219, numeral 2, fracción I del Reglamento del Senado.
6. Iniciativas presentadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Continuarán con su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda.	Artículo 219, numeral 2, fracción I del Reglamento del Senado.
7. Proyectos de la Cámara de Diputados (minutas).	Continuarán con su trámite en las comisiones que en cada caso corresponda.	Artículo 219, numeral 2, fracción I del Reglamento del Senado.



3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVISTAS PARA EL DESTINO DEL TRABAJO LEGISLATIVO PENDIENTE.

Como así lo referimos, los nuevos integrantes del Congreso de la Unión tendrán en sus manos la decisión última respecto al aprovechamiento de un trabajo producto de las dos últimas legislaturas, por lo que sería una lástima que los acuerdos tomados por los legisladores y el proceso legislativo desarrollado no sirvieran como referencia y punto de partida en la adecuación del marco legal indispensable para el inicio del próximo periodo legislativo.

No escapa la posibilidad de que la Mesa Directiva formada en la nueva legislatura, tome la determinación de partir de cero en el inicio de sus responsabilidades legislativas, o que simplemente no se tome el cuidado de hacer una revisión de los pendientes que recibirá.

Tomando en cuenta que desafortunadamente el Reglamento del Senado no lo establece de forma expresa, se puede decidir por analogía en términos del Reglamento de la Cámara de Diputados y en aras de contribuir a una certeza jurídico legislativa que propicie una determinación fundada jurídicamente.

Al respecto el Reglamento de la Cámara de Diputados indica:

Artículo 186, numeral 1. *Los dictámenes a los que se haga declaratoria de publicidad,⁴ que no llegue a resolver el Pleno de la legislatura que los conoció, quedarán con el carácter de proyectos, bajo resguardo de la Mesa Directiva, y serán discutidos y votados en el Pleno de la siguiente legislatura, durante el primer periodo de sesiones ordinarias, del primer año de ejercicio.*

En este sentido, estamos ante una laguna jurídica que existe en el Reglamento del Senado de la República en relación al destino legislativo de los dictámenes pendientes que deba conocer la nueva legislatura, si bien el artículo 206 del Reglamento aludido refiere a que los mismos quedarán en calidad de proyectos, no establece expresamente la obligación de que dichos proyectos deban ser sometidos a consideración del Pleno de la nueva legislatura, únicamente refiere que continúan su trámite en comisiones.

Las disposiciones jurídicas reglamentarias aplicables a la situación que se avecina, resultan insuficientes para brindar claridad al criterio que deban aplicar los integrantes de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura y la Mesa Directiva que se conforme, por lo que el factor político jugará un importante rol en la decisión que sea determinada.

CONCLUSIONES

- Jurídicamente es procedente que los integrantes de la nueva Cámara de Senadores, a través de su Mesa Directiva, den continuidad al trámite legislativo de las iniciativas de senadores que cuentan con dictamen debidamente discutido y aprobado en comisiones y que *fueron publicadas* en la Gaceta Parlamentaria pero no fueron debatidos y votados en el Pleno por alguna circunstancia.
- Igualmente procede que las minutas turnadas por la Cámara de Diputados puedan ser revisadas por los senadores que entrarán en funciones en la LXII Legislatura por disposición reglamentaria; al ser dispuesto que las mismas continuarán su trámite legislativo ante las respectivas comisiones que sean integradas.
- En relación a lo anterior, es importante ponderar el trabajo que implicó la generación de esas minutas, así como el invertido en los dictámenes que hayan sido emitidos por las comisiones y debidamente publicados en la Gaceta Parlamentaria, siendo altamente positivo el ser reconsiderados y aprovechados como proyectos con mayor probabilidad de ser aprobados.
- Las iniciativas de senadores que cuenten con dictamen pero que por alguna circunstancia no fueron turnadas a la Mesa Directiva, no fueron publicadas en la Gaceta Parlamentaria y consecuentemente nunca fueron sometidas a la discusión y votación del Pleno, tendrán por concluido su trámite legislativo, corriendo por cuenta de la responsabilidad de la Mesa de la nueva legislatura dar cauce a dicho trámite.

⁴ Artículo 3° fracción V del Reglamento de la Cámara de Diputados: *Declaratoria de publicidad: Es el anuncio formal que hace el Presidente, ante el Pleno, informando que se ha publicado en la Gaceta un dictamen.*
El término *declaratoria de publicidad* no se contempla ni aparece en el Reglamento del Senado.



- Es conveniente homologar el Reglamento del Senado de la República con el de la Cámara Baja, en el sentido de establecer que los dictámenes que no se alcancen a votar en el Pleno de la legislatura que los conoció, puedan ser discutidos y votados en el Pleno de la siguiente, durante el primer periodo de sesiones ordinarias, del primer año de ejercicio, de tal forma que en la Cámara de Senadores se continúe con el procedimiento legislativo que marca el artículo 72 de nuestra Constitución Política.
- Se tiene que considerar, en base a información que es del dominio público, que en la práctica, un grupo importante de senadores se convertirán en diputados federales en la LXII Legislatura y viceversa, por lo que la esperanza de que las minutas que se encuentren pendientes en ambas Cámaras no sean del todo ajenas en su contenido e importancia para el nuevo Congreso de la Unión y las demandas que nuestra sociedad activa y participativa reclame.

CUADRO ANEXO

TEMAS PENDIENTES LXI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Legislación Pendiente	SENADO DE LA REPÚBLICA	
	Sentido	Estatus
Ley General de Salud	*Crear la Ley de reproducción asistida. *Posibilitar la ayuda y asistencia por parte del gobierno a aquellas personas con dificultades o imposibilitadas físicamente para procrear. *Establecer las bases para la regulación sanitaria al gobierno y empresas particulares, que puedan ofrecer dichos servicios. *Definición de penas a los probables delitos en esta materia (tráfico de embriones, manipulación genética, comercialización de óvulos, esperma).	Pendiente en Comisión de Salud.
Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones	*Reforma que crea la figura de juez de ejecución, quien será la persona encargada de vigilar la sentencias de los reos en modificación a los órganos administrativos que hacen la labor en la actualidad. *Prevé la clasificación de las prisiones en seis niveles, clasificación que va desde la mínima hasta la supermáxima seguridad.	Dictamen pendiente en las Comisiones unidas de Justicia y Estudios Legislativos para su discusión y ratificación.
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo	*Facultar a aquellos que intervienen en el movimiento de capitales financieros para denunciar ante las autoridades, transacciones que pudieran provenir de operaciones delictivas. *Establecer topes para transacciones en efectivo. *Obligar a los organismos públicos supervisores del sistema financiero a establecer mecanismos para identificar las transacciones. *Crear la Unidad Especializada de Análisis Financiero dependiente en la PGR, entre otros.	Pendiente de dictamen en Comisión de Justicia, Gobernación, Estudios Legislativos Segunda y en Comisión de Hacienda y Crédito Público para opinión.
Ley General de Educación	*Establecer la obligatoriedad de la evaluación universal. *Reforzar los programas de educación a partir de la evaluación. *Aumentar al 1% del PIB la inversión en ciencia y tecnología. *Modificar la Ley General de Educación para reglamentar la reforma a los artículos 1 y 31 constitucionales, en el sentido de la obligatoriedad de la cobertura universal de la educación media superior. *Establecer presupuestos plurianuales para educación superior.	Pendiente en Comisión de Educación.

FUENTES DE INFORMACIÓN

www.senado.gob.mx
www.diputados.gob.mx
www.sil.gobernacion.gob.mx
www.ordenjuridico.gob.mx



Reforma hacendaria. Indispensable la **transparencia fiscal** para una justa y eficiente recaudación



Raúl Carbajal Cortés

Candidato a doctor en Economía, en la Facultad de Economía, UNAM. Grado de maestro en Economía, por la UNAM; profesor de la especialidad en Historia Económica y en las materias de Desarrollo Económico y Finanzas Públicas, en la Facultad de Economía, UNAM; ponente en diversos seminarios; ha publicado diversos ensayos en el ámbito legislativo y académico. Tiene experiencia laboral en el ámbito gubernamental, legislativo y privado.

En la construcción de una reforma fiscal es indispensable una mejor y oportuna información de parte de las autoridades hacendarias, quienes son las que llevan el registro, manejo y seguimiento de la información en materia tributaria.

Es necesario saber como está la estructura impositiva, específicamente aquella que tiene que ver con la imposición directa. El conocimiento de la misma permitirá diseñar una clara y fundada propuesta de reforma fiscal.

El sistema impositivo en México ha suscitado debates y diversas propuestas con la finalidad de resolver dos problemas centrales del sistema: la baja recaudación vía tributos y la alta dependencia de las finanzas por parte de los ingresos por venta de petróleo; para resolver esta problemática se requiere el diseño de una reforma fiscal que resuelva bajo la perspectiva de hacer más equitativa la distribución del ingreso y enfocarse, como primer paso, en uno de los impuestos centrales del sistema, el Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Se ha reconocido que un aspecto para mejorar la recaudación es la eficiente administración tributaria, la cual tiene que superar la complejidad del entramado tributario, en particular el del ISR.

Los ingresos públicos en México muestran la fragilidad que existe en el sistema fiscal; en conjunto los ingresos tributarios se estiman para 2011 en 10.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB),

sin embargo de 2005 a 2010 el promedio, fue de 8.9 por ciento con respecto al PIB, mientras que los ingresos no tributarios, en particular los derivados del petróleo fueron en promedio para los mismos años, de 7.9 por ciento del PIB total de los ingresos. Comparado con el nivel promedio de ingresos tributarios con respecto al PIB de los países de la OCDE de alrededor del 36.2 por ciento, México está muy por debajo de ese promedio.¹

Con respecto a los impuestos sobre los ingresos de las personas físicas, el promedio de los países de la OCDE es de 9.4 por ciento del PIB. En Turquía se contribuye con el 4.0 por ciento, en Corea con el 4.4 por ciento, en Grecia con el 4.7 por ciento, en Dinamarca con el 25.1 por ciento, en Suecia con el 14.9 por ciento y en Bélgica con el 12.8 por ciento del PIB. El caso de México es del 2.1 y 2.6 por ciento del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE.²

La debilidad tributaria en México, vista a través de estos datos, ha sido un problema que no ha logrado resolverse, seguimos dependiendo de los ingresos petroleros, mientras que los tributarios no han crecido lo suficiente a pesar de sucesivas modificaciones fiscales en los últimos años.

Es indispensable contar con información clara de la estructura impositiva, si se conoce mejor la estructura impositiva del ISR, estaremos en la posibilidad de plantear soluciones viables que

¹ Urdiales Caballero, Emilio (2009). *Los Ingresos tributarios de México*, México, edit. Trillas, pág. 99.

² CEFP. (2010). *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano*. Cámara de Diputados. México



nos permitirán avanzar en una reforma fiscal más equitativa. Permitirá también, presentar de manera transparente, el grado de eficiencia recaudatoria que se requiere para incrementar los recursos económicos y generar las condiciones de desarrollo económico del país. Las recientes reformas en materia tributaria han puesto especial atención en la creación de medidas impositivas que buscan incrementar el nivel de ingresos del Gobierno Federal.

Las modificaciones en el año 2007 tuvieron como resultado el aumento de un punto porcentual al Impuesto al Valor Agregado (IVA) a 16 por ciento y en la creación de dos nuevos impuestos: el Impuesto Especial de Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos Bancarios (IDE). Sin embargo estas medidas apenas han mejorado el nivel de ingreso del Gobierno Federal.³ Un aspecto a considerar es la capacidad que se tenga en materia de administración tributaria, sobre todo en la parte de facilidad para el cumplimiento de la obligación fiscal, sin embargo se sigue estando por debajo de los países de la OCDE en este rubro.

INFORMACIÓN EN MATERIA DE INCIDENCIA TRIBUTARIA

Sobre las propuestas que en materia de transparencia fiscal se han planteado, sobresalen las que se refieren a la publicación con regularidad de datos sobre la recaudación federal, el grado de cumplimiento del pago, el costo de las auditorías y los juicios que emprenden en contra los causantes y el costo fiscal,⁴ también la que se refiere a las áreas de opacidad y mejora, en la cual se identifican tres grandes áreas para mejorar el desempeño de la recaudación.

En materia de transparencia y eficiencia recaudatoria la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reconoce tres áreas de oportunidad y mejora: juicios fiscales, las devoluciones de impuestos y los créditos fiscales a través de estos elementos ha existido fuga de recursos necesarios para el erario público. También se han identificado propuestas en

el sentido de realizar una innovación tecnológica⁵ profunda del sistema de información para contar con una mejor comunicación y dotar de elementos que permitan un conocimiento más detallado de la estructura impositiva del Gobierno Federal.⁶

Estas observaciones se han estado cumpliendo, al respecto podemos constatar que existen documentos elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Sistema de Administración Tributario (SAT) en los que ya se incluye información sobre los tres elementos que indica la ASF.

Las autoridades hacendarias han avanzado en materia de información presupuestaria, tienen una página electrónica dedicada a la publicación de los principales indicadores de la actividad del sector público. Sin embargo, todavía no se observa que se presenten datos de la carga tributaria en materia de imposición directa, es decir, no se cuenta con una desagregación de la estructura tributaria del ISR que permita conocer, del total de contribuyentes, quienes están contribuyendo por niveles de ingreso con una carga fiscal significativa y cual es su grado de aportación al total de los ingresos, es decir, cual es el número de contribuyentes que se encuentran más allá del decil más alto registrado en la "Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares" (ENIGH).

El documento de incidencia del impuesto por deciles indica que una parte de la recaudación por ISR recae en el décimo decil, tanto en la clasificación de hogares, como por el de población en un 64.4 y 73.1 por ciento respectivamente. En cambio se presenta información parcial en el Informe Trimestral de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de acuerdo a lo establecido en la artículo 22, fracción II y artículo 24 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en el cual el SAT debe proporcionar información sobre la recaudación y número de contribuyentes a la SHCP, misma que publicará trimestralmente en un apartado del "Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública".

La información contenida abarca: recaudación impositiva, saldos de los créditos fiscales, número de contribuyentes, por sector de actividad y por

³ *Idem*, págs. 170-176.

⁴ Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2001). *Impuestos, Democracia y Transparencia. Serie Cultura de Rendición de Cuentas*. México Cámara de Diputados. Pág. 44.

⁵ Ayala Espino, José (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México Edit. F.C.E. pág. 200.

⁶ ASF (2009). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidad de Mejora*. Cámara de Diputados. México. págs. 12-15.



tamaño de contribuyente, divididas en personas físicas, personas físicas con actividades empresariales, y personas morales; derechos, aprovechamientos, e ingresos propios de Petróleos Mexicanos; monto de la Recaudación Federal Participable (RFP) y sus fondos que se distribuirán a los Estados y municipios, a través de las Participaciones Federales; e información sobre juicios ganados y perdidos así como los créditos fiscales recuperados, entre otros datos.

Adicionalmente la SHCP presenta un análisis sobre el impacto que tienen los impuestos en la estructura del ingreso de las familias, para ello presenta ante el Congreso de la Unión un estudio que muestra, a través de considerar la ENIGH 2008, el grado de contribución que tienen las familias a nivel tributario; cabe señalar que si bien este estudio identifica claramente la incidencia y contribución fiscal de las familias, la información que manejan es atrasada e indirecta. Si bien el estudio da una idea clara de cómo se encuentra la incidencia impositiva, es necesario que las autoridades hacendarias, al contar con información primaria de carácter impositivo, pueda presentarla para el conocimiento del estado de la actual estructura fiscal.

La presentación que hace la SHCP sobre la distribución de la contribución del pago de impuestos manejando los datos de la ENIGH, contrasta con la información que presenta la misma SHCP, en donde presentan otro tipo de tramos, dependiendo de si son personas morales o físicas que no concuerdan con los presentados en el documento "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas para el año 2008".

En el mismo documento se realizan estimaciones del grado de impacto que tienen los impuestos en el nivel de ingreso de las familias y como bien se concluye, para el caso del ISR, quienes están aportando más se ubican en los estratos de más alto ingreso de la población. Sin embargo son sólo estimaciones indirectas, lo sorprendente es que la SHCP recurra a una fuente, que si bien es muy importante, las autoridades hacendarias dejen de lado la propia información que generan y que pueden presentar de manera directa, incluso trimestralmente como está mandatado en la ley del SAT.

Otro de los documentos que han implicado un grado de avance sustancial en el conocimiento de los créditos fiscales es el que también publica la SHCP llamado "Presupuesto de Gastos Fiscales", escrito que muestra la información de los recursos que deja de percibir la Hacienda Pública mexicana,

debido a tratamientos impositivos que implican una disminución de los mismos; esta información permite ubicar los recursos que no ingresan al erario por exenciones, reducciones, desgravaciones, diferimientos y créditos fiscales.

Esta información también se presenta en el anexo del "Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública", aunque de manera genérica y no tan desagregada como en el documento de "Presupuesto de Gastos Fiscales"; en este último se muestran los gastos fiscales por exenciones en el ISR de personas físicas y demás impuestos; los gastos fiscales por diferimientos sobre la renta empresarial, en donde se incluye el régimen de consolidación fiscal, así como los créditos fiscales. Desafortunadamente no presentan la información por niveles de ingreso ni por actividad económica, tampoco por ubicación geográfica.

En el anexo del "Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública para el primer trimestre de 2011" se observa que el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) está conformado por 34,104,166 registros activos, de los cuales 1,342,601 son personas morales (incluidos 14,245 Grandes Contribuyentes) y 32,761,565 son personas físicas, (incluidos 20,580,970 asalariados).

Los 34.1 millones de contribuyentes representan alrededor del 60 por ciento de la Población Económicamente Activa del país, sin embargo quienes efectivamente hicieron su declaración fueron 1,108,893 lo que representa un 3.3 por ciento del universo total de contribuyentes.

Los datos anteriores ilustran el universo de contribuyentes, los mismos se expresan en términos monetarios vía las declaraciones en el ISR, sólo registran dos conceptos a través de rangos de ingreso y de personas físicas y morales; con el primero se identifica en un cuadro intervalos que van de 0 a 6, de 6.1 a 21, de 21.1 a 100, de 100.1 a 500, y de más de 500.1; estos rangos están en millones de pesos, que representan la contribución de las personas morales. Se observa que el penúltimo rango de ingreso es el que concentra la mayor contribución, sin embargo no se desagrega a detalle para ubicar el universo preciso de contribuyentes.

En cambio, para las personas físicas se establece una valoración distinta y se incluyen 12 intervalos por salario mínimo, con rango de 10 salarios por intervalo; y que va de 0 hasta 100, incluyendo un rubro no identificado al igual que en el de personas morales.



En los datos presentados se observa que quienes cargan con la mayor parte de la contribución son los tres primeros estratos, mientras que el último también contribuye, sin embargo es menor con respecto al primer intervalo. En estos cuadros no se presentan cuantos contribuyentes se ubican en estos intervalos, ello permitiría ubicar el universo de contribuyentes y conocer su aporte.

Cabe señalar que falta precisar como está la incidencia fiscal en el décimo decil, es decir, que tanto se contribuye en este último decil y subsanar la laguna de que tanto aportan los que perciben ingresos muy superiores a lo establecido en dicho decil que sólo registra hasta los que ganan al año un poco más de 44 mil dólares y que no permite observar con claridad como se está distribuyendo la carga y consecuentemente que tan eficiente es la recaudación en estos estratos de la población.

El conocimiento preciso de cómo está conformada la estructura tributaria en la parte de la imposición directa, sobre todo en los últimos tramos del décimo decil, es un paso decisivo para diseñar una Reforma Fiscal y mejorar la eficiencia recaudatoria y evitará la elusión y evasión fiscal, porque no se conoce la composición de los ingresos gravados por el ISR ni tampoco si los contribuyentes, como personas físicas, ubicados en los altos niveles de ingreso, declaran rentas, ingresos de capital, ganancias de capital, dividendos e intereses, porque no se da la información en esta materia por parte de las autoridades hacendarias, ello se obtendría con los datos que se proporcionen a través de las declaraciones de impuestos, sin por ello afectar la confidencialidad del contribuyente.

El impuesto directo es una fuente importante de recursos para los países, y para el caso de México es un instrumento fiscal que afecta las decisiones de los agentes económicos, y en particular la contribución directa afecta las decisiones de ahorro e inversión.

En este sentido una Reforma Fiscal deberá tener como eje, la información más clara y oportuna que sobre el ISR se consiga, con el objetivo de contener un cuadro completo de cómo está constituido este impuesto. Será muy importante conocer cómo está distribuido geográficamente este tipo de impuesto, es decir como está la distribución del impuesto entre las entidades federativas y los municipios, su grado de aportación y cumplimiento. También desagregar de la información el costo de los juicios fiscales y sus niveles de recuperación por entidad, así como la desagregación por actividad económica, ya no de manera general sino, por estados que se encuentra en el anexo del

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Con respecto a los estímulos fiscales sería de ayuda saber que niveles de estratos de contribuyentes son los que reciben dicho apoyo, tanto de personas morales como físicas e identificarlos en el respectivo tramo por nivel de ingreso, haciéndolo extensivo a las entidades federativas. A pesar de contar ahora con buena información y buenos análisis, todavía falta conocer cómo está estructurada la aportación del ISR por parte de los grandes contribuyentes, esto ha sido de una opacidad que se ha prestado a manejos que no ayudan a aclarar el grado de contribución, y apoyos que son legítimos para impulsar la actividad productiva del país, y además propiciar efectos de encadenamientos positivos para la generación de empleos y aumento del nivel de ingresos de la población.

En un país donde existen regímenes especiales se afecta la llamada equidad horizontal del sistema tributario, y genera distorsiones en la inversión y en la toma de decisiones, erosionando la base tributaria. Por ello una administración tributaria eficiente y con una información más amplia jugará un rol fundamental para la instrumentación de la política tributaria que evite los niveles de evasión y elusión.

RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

En el año de 2009 se presentó un documento denominado "Información sobre Consolidación Fiscal, enviado por el Sistema (sic) de Administración Tributaria", en el mismo se indica que se consideran como Grandes Contribuyentes aquellas personas morales que tiene ingresos acumulables para ISR superiores a 500 millones de pesos, y que según el informe para el primer trimestre de 2011, representaba el 74 por ciento de la contribución directa. Señala que, según el padrón del SAT, el número de grandes contribuyentes representa el 0.13 del total del universo de contribuyentes activos localizados.

Se indica además que para el primer trimestre de 2008, tanto en fiscalización como juicios aplicados a los grandes contribuyentes, se han obtenido ingresos adicionales, pero que no compensan la pérdida ocasionada por el régimen de consolidación fiscal, régimen de excepción para los grandes contribuyentes.

El informe muestra que alrededor de 400 grupos empresariales que acumularon ingresos por 4.96 millones de pesos en 2008, contribuyen con una carga fiscal de 1.7 por ciento, equivalente a 85





mil millones de pesos. Si se estableciera un régimen normal de contribución, la carga fiscal de las empresas, hechas una vez las deducciones, fluctuarían entre el 10 y 17 por ciento, es decir que si tomamos la cifra conservadora de un poco más del 10 por ciento, en lugar de pagar los 85 mil millones se debería de pagar 850 mil millones de pesos e indican dos ejemplos: en el sector cosméticos y en el de tiendas de autoservicio que contribuyeron con la carga fiscal un 2.9 y 8.9 por ciento del total de sus ingresos acumulables, es decir porcentajes mínimos de recaudación para los grandes recursos obtenidos en estos sectores.

Información como la anterior solamente se presenta una vez y no se cuenta con un seguimiento de la misma, no conocemos a detalle cual es la contribución de los grandes contribuyentes, ni el grado de importancia de los regímenes que les permiten beneficiarse en detrimento de la hacienda pública. No se trata de condenar la iniciativa con visión empresarial, pero si buscar las formas más justas y equitativas para que la carga fiscal no recaiga en grupos de estratos medios, toda vez que no existe una información transparente en este sentido.

Los privilegios fiscales establecidos a través de los regímenes de excepción otorgados a las empresas, deteriora la transparencia y sobre todo deja en entredicho la credibilidad del sistema fiscal, por ello se debe rendir cuentas claras en este rubro y proporcionar información que permita corregir los problemas que enfrenta el sistema tributario mexicano con los regímenes de excepción.⁷ Cabe señalar que en un comparativo de los años de 2002 a 2008 se observa que en la distribución del ISR por personas físicas y morales, la fuente de ingresos de retención por salarios ha aumentado en proporción, mientras los ingresos de personas morales van disminuyendo, así para esta últimas pasó de 50 por ciento en 2002 a 38.3 por ciento en 2008.⁸

Si queremos avanzar hacia una Reforma Fiscal seria y con conocimiento, necesitamos saber como ha evolucionado esta parte de los grandes contribuyentes, tanto para personas físicas como morales; teniendo más información podemos construir una Reforma Fiscal justa para todos, pero necesitamos datos y un diagnóstico sobre este punto en particular y con datos de primera mano, es decir del SAT.

INCIDENCIA POR NIVELES DE INGRESO

Un elemento que ha llamado la atención es la falta de información sobre las tasas efectivas del ISR que contribuyen las personas físicas por niveles de ingreso y a lo largo de esa distribución del ingreso.

La información que presenta la SHCP y el SAT no indica cual es la tasa efectiva para el estrato de más altos ingresos del 1, 0.1 y 0.01 por ciento del tope distributivo; como ya se comentó anteriormente la SHCP calcula la incidencia del ISR a través de la ENIGH y no contempla a los estratos más altos del tope distributivo, y por ende no están incluidos los contribuyentes con los más altos ingresos, desconociendo cual es la carga impositiva que registra este estrato, y por consecuencia cual es la tasa efectiva de ISR para dicho tope de la distribución del ingreso.

Para contar con este tipo de datos se requiere la información que está en las declaraciones de impuestos con la misma se podrá identificar a las personas físicas que están contribuyendo a la carga fiscal, en los estratos más altos de ingresos. La información que se presente a través de las declaraciones de impuestos no deberá ser en perjuicio de los contribuyentes, y solamente se presentará de manera agregada, con el único fin de mostrarlos como ha evolucionado la contribución de este tipo de carga fiscal.⁹

La información para conocer las tasas efectivas del ISR a lo largo de toda la distribución del ingreso, y en particular la de los más altos, es un requisito para proponer una discusión informada para la Reforma Fiscal por parte de los actores involucrados en la misma, y con participación de la sociedad civil para saber del grado de incidencia del ISR con claridad y detalle.

Los países que hacen pública esta información son: Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Francia, Inglaterra, los Países Bajos, Italia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, Finlandia, Japón, China, Singapur, Indonesia, India, Sudáfrica, Australia, Argentina, Brasil y Chile.

Las autoridades hacendarias en sus documentos no reportan este tipo de información relacionada con los ingresos y contribuciones de ISR obtenida a través de las declaraciones de impues-

⁷ Op. Cit. Carlos Elizondo Mayer (2001). *Impuestos...* págs. 42 y 34.

⁸ Op. Cit. CEF. *Diagnóstico...* pág. 15.

⁹ En torno al debate sobre la reforma fiscal, Nora Lusting realizó cometarios sobre la tasa efectiva del ISR, la cual para conocer el nivel de contribución que tienen los estratos más altos de ingreso, se requiere contar con la información contenida en las declaraciones.





tos. Solamente muestran, como ya lo observamos anteriormente, cuantos de los contribuyentes han hecho su declaración, pero no hay más. La información se debe hacer disponible, como ya se encuentra en dichos países.

Existe un proyecto conocido como “Top Income” que indica como ha evolucionado el nivel de contribución de los estratos más altos de la población a lo largo de los años; los resultados son sorprendentes, para el caso de Estados Unidos de los años de 1943 a 1985 para el estrato del 0.01 por ciento de la población se redujo el alto nivel de concentración, justamente en los años del mayor crecimiento de la economía norteamericana, lo que arroja la conclusión de que una mejor distribución del ingreso es causa de un mayor crecimiento. Para el caso de Argentina, en los años de 1952 a 1995 arrojan resultados similares para el 0.01 por ciento del tope distributivo.

En este sentido, el estudio de Thomas Piketty y Emmanuel Saez corroboran bajo una perspectiva histórica y para un conjunto de países que no existe una relación entre una alta concentración y crecimiento económico. Que los países como EUA, Francia y Japón crecieron en la posguerra con niveles de baja concentración del ingreso.¹⁰

Si contamos con este tipo de información para el caso de México, tendremos una información documentada para diseñar políticas públicas en materia de impuesto indirecto que realmente propicien el crecimiento económico.

En una sociedad democrática la rendición de cuentas y la transparencia en materia tributaria y en especial en impuestos directos, es un derecho que obliga a conocer como está la estructura real de nuestro sistema tributario, y para empezar, el ISR es un pilar fundamental a comprender para realizar propuestas viables y creíbles para la Reforma Fiscal.

Por último cabe señalar que el ISR si bien es un impuesto que afecta las decisiones de los contribuyentes y genera distorsiones en los incentivos para invertir, esto solo ocurre si se aplica para casos particulares que afectan a determinados ingresos. Sin embargo para una Reforma Fiscal que busque la equidad, no necesariamente tasas impositivas altas reducirán la tasa de retorno y consecuentemente el ahorro y la inversión, sobre todo porque como se ha señalado anteriormente, hay

un conjunto de disposiciones que permiten eludir las obligaciones fiscales de aquellos que se ubican en los estratos más altos de los contribuyentes. Para la CEPAL, el pacto fiscal que se lleve a cabo no se podrá consolidar si antes no se establecen los mecanismos claramente orientados a dotar de la máxima transparencia a la acción fiscal; esto implica que se tiene que conocer como está estructurado el sistema impositivo.

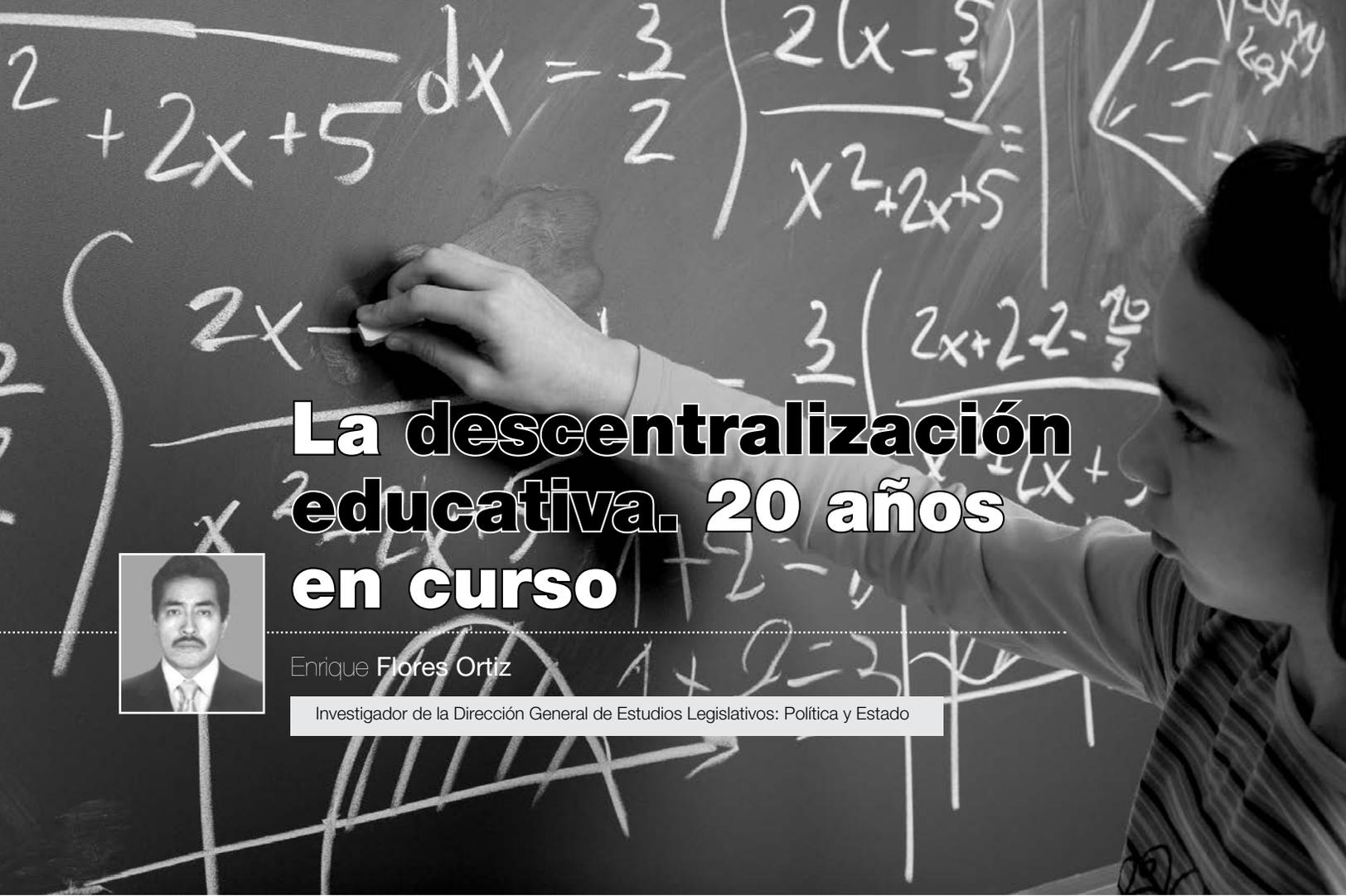
CONCLUSIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas en un rubro tan importante como es el área impositiva, requieren de la construcción de una reforma fiscal viable y con un alto contenido de eficiencia recaudatoria; se ha avanzado, sin embargo no se ha ampliado ni desagregado la información del ISR. Las autoridades hacendarias deben hacer más accesibles los datos que indiquen el grado de aporte de la carga fiscal, tanto de los grandes contribuyentes, como de las personas físicas que se ubican en el tope distributivo, con el fin de identificar las áreas donde la eficiencia recaudatoria todavía no se resuelve equitativamente; identificando con claridad la falta de dicha información tributaria, sin esto la Reforma Fiscal no contendrá elementos nuevos para una discusión informada que de como resultado una distribución del ingreso más justa.

Desde que se dio la transición democrática se ha avanzado con una mejor información, que ha permitido conocer como está la estructura fiscal en México. La SHCP junto con el SAT han ampliado su rango de información, se tiene incluso una página de información específica del presupuesto; sin embargo falta incluir la información que se tiene de los contribuyentes registrados en el SAT que trimestralmente proporciona a la SHCP para su publicación y adicionalmente agregar la incidencia fiscal del ISR mediante la incorporación de información que señale el grado de la tasa efectiva para los niveles de ingreso ubicados en el nivel alto de la distribución del ingreso.

Sin duda, con datos se podrá dar un paso decisivo en la elaboración equitativa de una Reforma Fiscal tan necesaria para superar los rezagos productivos y sociales que se viven en el país.

¹⁰ Piketty, Thomas y Saez, Emmanuel (2006). *The Evolution of Top Incomes: A historical and international perspective*. NBER Working Papers Series. Working Paper 11955. Cambridge MA.



La descentralización educativa. 20 años en curso



Enrique Flores Ortiz

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

RESUMEN

El presente trabajo analiza el proceso de descentralización en el sistema educativo mexicano, oficializado desde 1992. Se revisan las prioridades de las administraciones que le sucedieron y se analizan algunos avances observados a lo largo de este periodo, especialmente en cobertura, eficiencia terminal, índice de deserción e índice de reprobación.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo consiste en indagar los avances alcanzados en las dos décadas de implementación de la política descentralizadora, a fin de valorar si los esfuerzos gubernamentales realizados, orientados todos ellos a mejorar la eficiencia y eficacia en la educación, garantizan una mejor calidad en la enseñanza.

En este trabajo expongo, que si bien ha venido cumpliéndose con la cobertura universal, desde la implementación de la descentralización educativa, la calidad de la enseñanza en los estados muestra un panorama desigual. Interpreto que a pesar de

que los esfuerzos y recursos presupuestales destinados a la educación básica son significativos, la política en este renglón es insuficiente para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

El documento está integrado por tres puntos: en el primero se analizan los antecedentes y el contexto en el que surge la descentralización de la enseñanza; el segundo punto aborda las prioridades que marcaron las administraciones federales que siguieron a la de Carlos Salinas de Gortari; y en el tercer apartado se discuten algunos avances y resultados obtenidos con la implementación de esta política.

1. ANTECEDENTES

Por descentralización debemos entender la transferencia del poder y autoridad que hace el gobierno central a otras instituciones o a los gobiernos locales, a fin de que éstos diseñen y formulen sus propios proyectos de desarrollo tomando en consideración las necesidades y condiciones específicas, asimismo, revisen los procesos e implementen medidas de evaluación (Cabrero 1998, 19).



Desde la década de los setenta, los procesos de descentralización en distintos ramos de la administración pública recibieron un fuerte impulso en la región latinoamericana tanto por los gobiernos en turno como por organismos multilaterales como el Banco Mundial, UNESCO y OEA. Particularmente, en el campo de la educación, algunos de los países que entraron en esa dinámica fueron Argentina (1976), México (1978), Chile (1981) y Colombia (1986).

Juan Prawda (1992) comenta que en esa época los diseñadores de políticas pensaron que la planeación nacional como medida de fondo, no podría por sí misma resolver los problemas de educación en los diferentes países de la región y que la incorporación de las autoridades escolares y los padres de familia en los problemas se traducían en una estrategia que valía la pena intentar, esto permitiría orientar el sector educativo hacia una dirección y un esquema de rendición de cuentas.

En este renglón, existen diferentes interpretaciones sobre el grado de influencia que llegaron a tener los organismos multilaterales en los países en desarrollo, pues hay versiones que sostienen que efectivamente, estas políticas respondieron a recomendaciones formuladas por dichos agentes. De acuerdo con esta perspectiva, ello se debió al nuevo papel concedido a la educación dentro de los procesos de desarrollo económico que tuvieron lugar, en el campo de la globalización, dentro de un sistema competitivo y con capacidad para formar ciudadanos aptos para el ejercicio democrático (Fierro Evans y Tapia García 1999, 141).

Aunque también es de considerarse que las condiciones locales impusieron la necesidad de buscar políticas y modelos alternativos que hicieran eficiente el desempeño de las autoridades. En tal razón, "las políticas descentralizadoras pueden surgir también como respuesta a una demanda de las regiones y grupos de la sociedad o como una iniciativa del propio Estado central, ante los rendimientos decrecientes del modelo centralizador, buscando mayores niveles de eficiencia y oportunidad de la acción estatal" (Cabrero 1998, 40).

2. DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LAS NUEVAS PRIORIDADES EDUCATIVAS

En el caso específico del sistema educativo mexicano, la decisión gubernamental de descentralizar la enseñanza básica y normal como política de Estado fue tomada en el año de 1992. No obs-

tante, para ese momento habían transcurrido dos administraciones en las cuales, el sector educativo fue sometido a una reorganización a través de dos rutas:

- a) La desconcentración de los servicios de educación básica que tuvo lugar durante la administración de José López Portillo, con quien se crearon 31 coordinaciones generales de educación; y
- b) La descentralización impulsada (pero no alcanzada) por Miguel de la Madrid, a través del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1983-1988 que entre otros objetivos, pretendió elevar la eficiencia terminal de la educación.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se implementó el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994. El modelo de modernización educativa se encaminaba hacia el logro de un conjunto de acciones de fondo. Armando Alcántara apunta que el diagnóstico que expuso dicho programa, trajo en cuatro líneas el panorama nacional del sistema educativo hasta ese momento:

- a) Insuficiencia en cobertura y calidad.
- b) Desvinculación y repetición entre los ciclos escolares.
- c) Concentración administrativa.
- d) Condiciones desfavorables del cuerpo docente.

Este cuadro favoreció el diseño e implementación de cinco líneas de acción emprendidas por el Ejecutivo, a saber:

- Ampliar la cobertura.
- Elevar la calidad, pertinencia y relevancia.
- Integrar el programa por ciclos.
- Desconcentrar la administración.
- Mejorar las condiciones de los docentes.

De igual forma, se planteó alcanzar la descentralización mediante la delegación de responsabilidades a las entidades y municipios, e incentivar la participación social por parte de los maestros, padres de familia y autoridades (Alcántara 2006, 153-154).

Los alcances de esta política se vieron fortalecidos en los primeros años de la década de los noventa, mediante tres iniciativas: 1) el acuerdo al-





Ernesto Zedillo Ponce de León

canzado entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el gremio magisterial (SNTE); 2) la reforma al artículo tercero constitucional; y 3) la creación de la Ley General de Educación.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado el 18 de mayo de 1992 se propuso como prioridades: a) reorganizar el sistema educativo mediante la federalización de la enseñanza; b) mejorar la cobertura de los servicios educativos; c) elevar la calidad de la educación; d) incrementar recursos presupuestales al sector; e) reorganizar el sistema; f) reformular los contenidos y materiales educativos; y g) revalorar la función magisterial.

Para Alberto Arnaut la federalización educativa no fue otra cosa que la descentralización, la cual consiste en la transferencia del personal, escuelas y recursos de los servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados; sin embargo, afirma el autor, al mismo tiempo el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional (Arnaud 1999, 63).

En palabras de Carlos Ornelas, la firma del ANMEB marcó una nueva ruta, toda vez que los cambios constitucionales y la promulgación del nuevo ordenamiento normativo dieron forma a la nueva estructura legal del sistema educativo. En este contexto, la descentralización se consideró como “un fenómeno sin precedente en la historia de la educación en México y tal vez sea la marca que distinga en el futuro a la política educativa del gobierno del presidente Salinas de Gortari” (Ornelas 1998, 282).

En efecto, esa política determinó las bases para el devenir del sistema educativo mexicano. Acto seguido, tocó el turno al artículo tercero constitucional. Las enmiendas realizadas a este precepto tuvieron lugar en el primer párrafo del artículo, al establecer que “El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior...” Con ello se favoreció la participación de los diferentes niveles de gobierno en este campo.

Sin embargo, la enmienda que motivó a la reflexión fue la realizada a la fracción tercera del mismo precepto, ya que se estableció la facultad del aparato central para determinar “los planes y

programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República”. Esta situación se interpretó como un hecho que impacta en los principios del federalismo, no obstante, inmediatamente añade el párrafo que “Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”. (Cfr. Latapí y Ulloa 2000, 32).

Por su parte, la Ley General de Educación publicada el 13 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación (DOF),¹ derivó en “un vaciamiento de atribuciones locales y estatales a través de diversas enmiendas constitucionales que, de forma paradójica, se presentan en el marco de la descentralización” (Rogel 2004, 230).

Como parte de ese proceso, actualmente, las 32 entidades federativas cuentan con un ordenamiento legal encargado de regular el sector educativo en todos sus niveles. En consecuencia, cada entidad cuenta con el organismo público responsable de atender los servicios educativos locales.

A partir de la implementación del ANMEB, esta medida no ha sido tocada en su esencia más elemental, es decir, la atribución con la que cuentan los gobiernos locales para atender el sector educativo.² Una atribución sumamente reducida pues “la autoridad local disfruta de poca capacidad de decisión, no tiene poder (y) no determina el presupuesto” (Ornelas 2004, 15). En este renglón conviene revisar brevemente algunas de las acciones realizadas por las administraciones federales que le sucedieron a la de Carlos Salinas de Gortari, a fin de ubicar los puntos en los que se ha concentrado la política educativa.

a) Administración Federal de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Ernesto Zedillo planteó en su discurso, como propósitos, ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación, fortalecer y actualizar la formación profesional de los docentes. Entre los resultados alcanzados en su administración destacan los siguientes:

¹ Con la creación de la Ley General de Educación se derogó la Ley Federal de Educación que estaba vigente desde 1973.

² Con la excepción que tuvo lugar el 25 de mayo de 2011, cuando la SEP y el SNTE aprobaron el Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales de la Carrera Magisterial.



- En la educación básica la matrícula escolar se incrementó 25%.
- Se extendió 54% el número de planteles en todos los niveles.
- La planta docente aumentó 35% (Ejecutivo Federal. Sexto Informe 2000).
- El índice de reprobación en primaria bajó sensiblemente de 7.8 a 6.0, mientras que en secundaria también se observó la misma tendencia al caer del 23.7 al 20.9 (Ejecutivo Federal. 5º Informe de Gobierno 2011).³

b) Administración Federal de Vicente Fox Quezada (2000-2006)

Vicente Fox enfatizó en el Plan Nacional de Desarrollo que la inequidad era el principal problema que enfrentaba la educación, en razón de ello, señaló que el promedio de escolaridad de la población era de sólo 7.5 años y encerraba grandes disparidades asociadas a los niveles de pobreza y marginación.

Frente a ese panorama, el Plan Nacional de Desarrollo estableció como prioridades, en materia educativa:

- Atender la cobertura
- Mejorar los contenidos
- Ampliar los servicios
- Favorecer la equidad y calidad
- Transformar la gestión escolar
- Fomentar el uso de tecnologías de la información y la comunicación
- Fomentar la investigación e innovación educativa

Algunos de los resultados más significativos conseguidos durante esta administración fueron los siguientes:

- El gasto educativo nacional en el nivel básico aumentó en términos reales el 16.4%.

- La educación obligatoria se amplió de 9 a 11 años.
- Se estableció la obligatoriedad de la educación preescolar a partir de 2004, 2005 y 2008.⁴
- La matrícula en educación básica pasó de 23,565,795 en el año 2000 a 24,979,618 en el 2006.
- Para atender y mejorar la calidad de la enseñanza se creó el Programa “Escuelas de Calidad” y el Programa “Enciclomedia”, entre otras medidas.

c) Administración Federal de Felipe Calderón Hinojosa

El Programa Sectorial de Educación (PSE) propuesto por Felipe Calderón para el periodo 2007-2012 reconoce los retos existentes en la enseñanza, entre los cuales resaltan:

- Un tercio de la población (30 millones de mexicanos) no ha tenido acceso a la educación básica o no la ha concluido.
- El promedio de escolaridad es inferior a la secundaria terminada.
- Altos índices de reprobación y deserción.
- Bajos índices de aprovechamiento

El titular del Ejecutivo Federal reconoce en este documento la necesidad que actualmente tienen los países de contar con sistemas educativos sólidos, con capacidad de generar y aplicar nuevos conocimientos, de modo tal, que hagan frente a los desafíos que plantea la sociedad del conocimiento. Para contrarrestar el panorama crítico del sistema escolar, se plantearon los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de la educación
- Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad (ampliar la cobertura en 8 estados con mayor nivel de pobreza patrimonial: Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco).

³ Los datos de este índice se encuentran en el cuadro estadístico que el Ejecutivo Federal integró en su 5º Informe de Gobierno 2011, 48.

⁴ Los plazos establecidos se fijaron de la siguiente manera: obligatorio el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año, a partir del ciclo 2005-2006; y el primer año, a partir del ciclo 2008-2009. (Diario Oficial de la Federación 2002).



- Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo.
- Ofrecer educación integral que equilibre la formación de valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos.
- Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social.
- Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones.

3. ALGUNOS AVANCES Y RESULTADOS ALCANZADOS EN EL PERIODO COMO PARTE DE LA POLÍTICA DESCENTRALIZADORA

1. Ampliación de la cobertura universal

Desde el ciclo escolar 1992-1993 hasta el 2010-2011 el crecimiento en el número de planteles ha sido constante en términos generales al registrar 44.34% (Figura 1). Sin embargo, de los tres niveles, los que muestran un mayor incremento son preescolar (76.7%) y secundaria (79.32%). En el primer caso, el comportamiento puede explicarse debido a que a partir de la reforma de 1993 se hizo obligatorio cursar este nivel, lo que muestra en consecuencia el rezago existente en este región.

FIGURA 1. ESCUELAS					FIGURA 2. MATRÍCULA				
Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total	Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
1992-1993	51,554	85,249	20,032	156,835	1992-1993	2,858,890	14,425,669	4,203,098	21,487,657
1993-1994	55,083	87,271	20,795	163,149	1993-1994	2,980,024	14,469,450	4,341,924	21,791,398
1994-1995	58,868	91,857	22,255	172,980	1994-1995	3,092,834	14,574,202	4,493,173	22,160,209
2000-2001	71,840	99,008	28,353	199,201	2000-2001	3,423,608	14,792,528	5,349,659	23,565,795
2001-2002	73,384	99,230	29,104	201,718	2001-2002	3,432,326	14,843,381	5,480,202	23,755,909
2005-2006	84,337	98,045	32,012	214,394	2005-2006	4,452,168	14,548,194	5,979,256	24,979,618
2010-2011	91,134	99,319	35,921	226,374	2010-2011	4,641,060	14,887,845	6,137,546	25,666,451
Crecimiento Porcentual	76.77	16.50	79.32	44.34	Crecimiento porcentual	62.34	3.20	46	19.45

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Secretaría de Educación Pública.



La figura 2 ilustra el comportamiento de la matrícula en los tres niveles de la educación básica; en ella se observa un aumento moderado en el número de alumnos. Al igual que en la figura anterior, puede distinguirse que el crecimiento en preescolar es constante (62.3%), éste es un indicador favorable para el cumplimiento de la cobertura universal, en el caso de primaria, se ubica como el eje rector del nivel básico, por ello, se observará en él un comportamiento moderado (3.2%). En el caso de secundaria también se distingue un crecimiento óptimo (46%).



FIGURA 3. MAESTROS				
Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total
1992-1993	114,335	486,686	237,729	838,750
1993-1994	121,589	496,472	244,981	863,042
1994-1995	129,576	507,669	256,831	894,076
2000-2001	156,309	548,215	309,123	1,013,647
2001-2002	159,004	552,409	317,111	1,028,524
2005-2006	197,841	561,342	348,235	1,107,418
2010-2011	222,422	571,389	381,724	1,175,535
Crecimiento porcentual	94.54	17.40	60.57	40.15

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Secretaría de Educación Pública.

FIGURA 4. MAESTROS EN EL SISTEMA PARTICULAR			
Ciclo escolar	Nivel		
	Preescolar	Primaria	Secundaria
01-02	17,901	45,098	43,937
02-03	19,320	46,501	45,469
03-04	22,472	47,690	46,738
04-05	30,497	48,891	47,560
05-06	40,020	49,973	48,828
06-07	42,165	51,001	51,301
07-08	43,399	52,157	52,236
08-09	43,059	53,387	51,689
09-10	42,278	54,365	52,838
10-11	41,855	55,162	53,617
11-12	41,901	55,698	54,383
Crecimiento porcentual	134.07	23.50	23.77

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Secretaría de Educación Pública.

En lo tocante a la planta docente, la figura 3 indica un crecimiento moderado de manera general (40%), aunque, como en los casos anteriores, la mayor demanda se presenta en preescolar (94.5%); la secundaria, por su parte, también alcanza un crecimiento importante en el periodo y la primaria se mantiene como el eje rector, es decir, se observa un sistema consolidado en este nivel.

Un dato interesante que se observa en el periodo 2001 al 2012 es el comportamiento que presenta el sistema particular en la enseñanza básica (Figura 4). Por un lado, la planta docente en el nivel preescolar se ha disparado arriba del ciento por ciento, este indicador nos ayuda a deducir que actualmente un porcentaje significativo de la población ha optado por acudir a este sistema por dos posibles causas: a) existe la expectativa de que

garantiza mayor calidad en el aprendizaje de sus hijos; y b) representa una opción para los padres trabajadores en virtud de los horarios extendidos ofrecidos en estas instituciones.

En respuesta a las circunstancias expuestas en el párrafo anterior, el presidente Calderón ha promovido el Programa Escuelas de Tiempo Completo, que es una medida alternativa coordinada desde el centro, mediante Convenios de Coordinación y Lineamientos Internos de Coordinación con la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal,⁵ así como con los gobiernos estatales y municipales. Esta política,⁶ tiene como objetivo general “contribuir a mejorar las oportunidades de aprendizaje reflejadas en el logro académico de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante la ampliación de la jornada escolar” (Acuerdo 610).

⁵ Órgano administrativo desconcentrado de la SEP con autonomía técnica y de gestión, encargada de la prestación del servicio de educación básica en el Distrito Federal.

⁶ En el 2008, arrancó el programa con la participación de 15 entidades federativas y 500 escuelas, el presupuesto asignado fue de 100 millones de pesos (mdp), En 2009-2010 se asignaron 500 mdp; para el 2010-2011 el recurso se incrementó a 507 mdp.

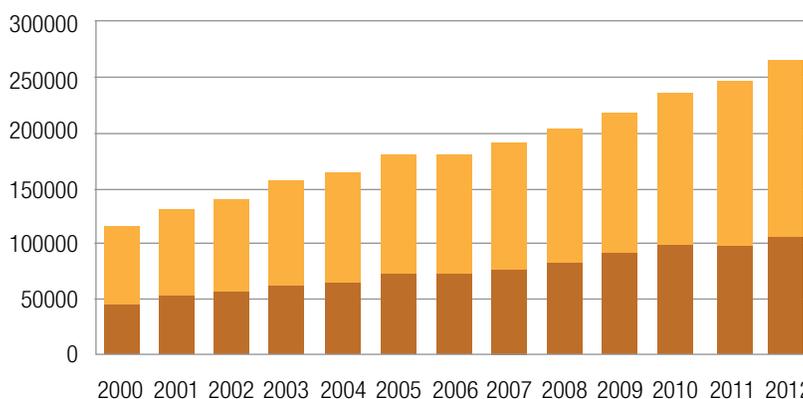


2. Recursos canalizados a los estados

En los últimos doce años los recursos presupuestales se destinan al sector, mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB). En este periodo, los recursos se han incre-

mentado en un 129% (Figura 5), pues en el 2000 el Congreso federal aprobó un presupuesto de \$115,263.7 mdp, y para el 2012 el presupuesto ascendió a \$263,625.2 mdp. Cabe destacar que los recursos se ejercen mediante el gasto corriente y gasto de inversión en cada entidad.

FIGURA 5. FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Educación Pública.



3. Calidad y rendimiento

En el periodo 1995-2011 los indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza ofrecen un panorama óptimo. La figura 6 ilustra un avance significativo, tanto en primaria como en secundaria, en lo concerniente a la eficiencia terminal, el índice de deserción y el índice de reprobación. Ahora bien, si acercamos el análisis a los estados con base en datos estimados por la SEP para el ciclo escolar 2011-2012, observamos una situación distinta en los tres indicadores considerados en la figura anterior. Es decir, no hay correspondencia.

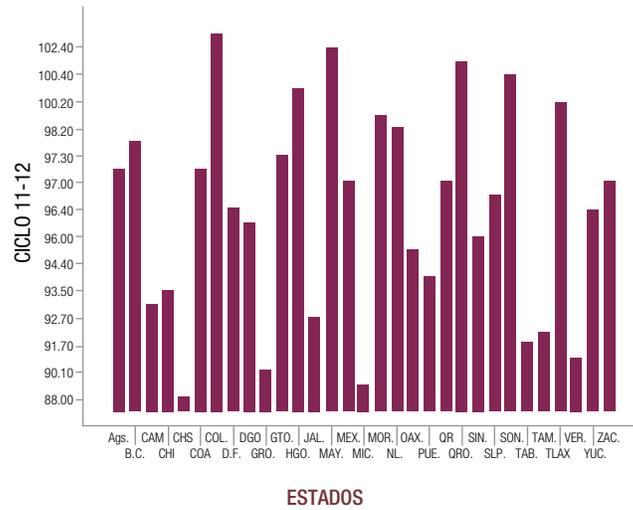


FIGURA 6. INDICADORES SUSTANTIVOS DEL SECTOR EDUCATIVO

Concepto	Ciclo escolar			
	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011
Eficiencia Terminal				
Primaria	80.0	86.3	91.8	95.0
Secundaria	75.8	74.9	78.2	82.9
Índice de Deserción				
Primaria	3.1	1.9	1.3	0.8
Secundaria	8.8	8.3	7.7	5.6
Índice de Reprobación				
Primaria	7.8	6.0	4.3	3.4
Secundaria	23.7	20.9	18	15.0

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del quinto informe de gobierno 2011.

FIGURA 7. EFICIENCIA TERMINAL. NIVEL PRIMARIA

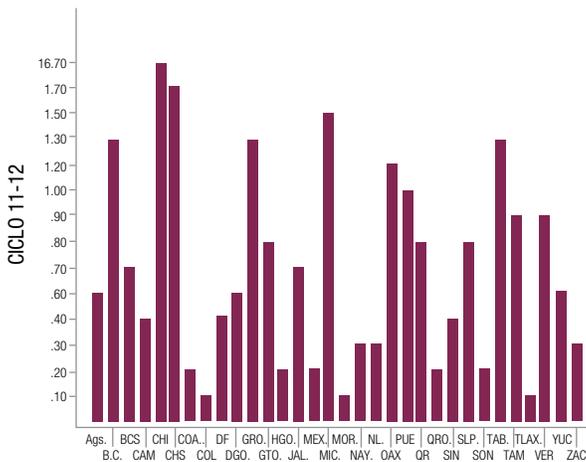


Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Secretaría de Educación Pública. Son datos estimados con base en el ciclo escolar anterior.

La misma situación se observa en las figuras 8 y 9. Cada uno de los tres indicadores ofrece un contexto desigual. Lo que sí puede distinguirse

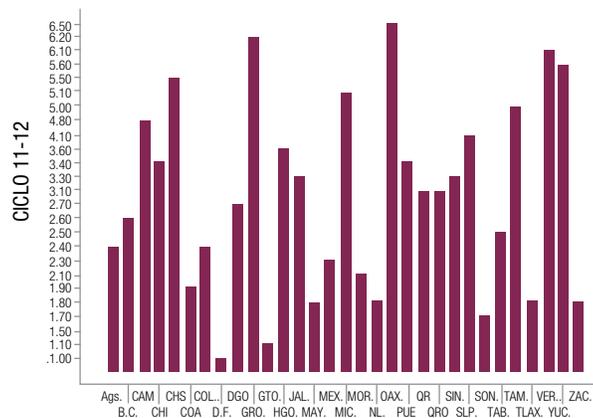
son los estados con mayor rezago en cada caso: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, entre otros.

FIGURA 8. ÍNDICE DE DESERCIÓN. PRIMARIA



Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Secretaría de Educación Pública. Son datos estimados con base en el ciclo escolar anterior.

FIGURA 9. ÍNDICE DE REPROBACIÓN. PRIMARIA



Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Secretaría de Educación Pública. Son datos estimados con base en el ciclo escolar anterior.



CONSIDERACIONES FINALES

El proceso descentralizador en el sector educativo lleva veinte años en curso. Esta política ha contribuido a mejorar distintos aspectos de la enseñanza básica, como lo es la cobertura universal. Por su parte, los gobiernos estatales cuentan ahora con un marco legal que regula los servicios educativos que ofrecen en la entidad; asimismo, han creado un organismo público propio que no sólo atiende los asuntos educativos locales, sino que funciona como nexo entre el órgano central y el gobierno local.

Sin embargo, como se ha podido constatar, las administraciones locales se encuentran sujetas a las determinaciones que se toman en el centro. Desde la erogación de recursos presupuestales hasta la elaboración de planes y programas de estudio, el diseño e implementación de pruebas piloto; la instrumentación de programas educativos

para cualquier tipo del nivel básico, etc., corren a cargo o se administran desde la SEP.

Por otro lado, como se ha podido mostrar, existen indicadores que en primer lugar, difieren de los datos que ofrece el gobierno federal. En los estados los resultados sobre la calidad de la enseñanza revelan un mosaico desigual, heterogéneo. La calidad de la enseñanza, que fue uno de los principales objetivos que motivaron la descentralización, constituye un factor de análisis y reflexión para el gobierno federal y los gobiernos estatales.

La situación que se presenta en los estados mayormente rezagados tiene sus efectos en el contexto general. Es importante que los esfuerzos emprendidos por otras entidades y las medidas que impulsan deban tomarse en consideración para resolver la situación crítica de los estados del sur de la República. Cuestiones pedagógicas, administrativas y resolución de demandas magisteriales son puntos que las autoridades están llamadas a atender.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Armando. Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006, en *Revista Iberoamericana de Educación*. N.º 48 (2008), pp. 147-165.
- Arnaut, Alberto. La federalización educativa y el sindicato nacional de trabajadores de la educación, en María del Carmen Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. COLMEX, México, 1999.
- Cabrero Mendoza Enrique (Coord). Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos. CIDE, México, 1998.
- Fierro Evans, María Cecilia y Guillermo Tapia García. Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato, en María del Carmen Pardo (Coord.), *Federalización e innovación educativa en México*. COLMEX, México, 1999.
- Hévia Rivas, Ricardo. Política de la descentralización en la educación básica. UNESCO-REDUC, Santiago de Chile, 1991.
- Ornelas, Carlos. El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo. FCE, México, 1996.
- El ámbito sectorial. La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil, en Cabrero Mendoza Enrique (Coord). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. Logros y desencantos. CIDE, México, 1998.
- Prawda, Juan. Educational decentralization in Latin America. Lessons learned. Human Resources Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region. El Banco Mundial. 1992.
- Reyes Santos, Marcos. Descentralización educativa y actores locales. Un acercamiento al nuevo rol sindical dentro de la gestión descentralizadora de los servicios educativos en Baja California. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, año/ vol. 13 núm. 037. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México, 2008.
- Rogel, Rosario. Los laberintos de la descentralización. Gernika, México, 2004.
- Zorrilla Fierro, Margarita. Diez Años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México. Retos, tensiones y perspectivas. 2002., en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2. Universidad Autónoma de Baja California. México, 2002.

Legislación y documentos consultados

- Ley General de Educación.
- Ejecutivo Federal. Sexto Informe de Gobierno. 2000.
- Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Programa Sectorial de Educación 2007-2012
- Ejecutivo Federal. Quinto Informe de Gobierno 2011.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación. Mayo de 1992.
- Acuerdo número 610 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. DOF. Diciembre 2011.
- Acuerdo número 475 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. DOF. 31/12/2008.
- Acuerdo número 527 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. DOF. 30/12/2009.
- Bases de Operación del Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo 2008. <http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/reglasop/BasesdeOperacion.pdf>

LIBRE Y SECRETO

Las elecciones del 2012 o la gobernabilidad difícil

Mayahuel Mojarro

Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales



El concepto de gobernabilidad tiene muchas definiciones así como diversas dimensiones. Se le aplica, asimismo, a diversos objetos de estudio y en cada región del mundo se ha entendido de distinta manera. En este trabajo nos avocaremos a una sola dimensión del concepto de gobernabilidad: a la dimensión axiológica, normativa, la cual implica ciertos valores que deberían realizarse o deberían estar presentes en el gobierno de un país que se precie de tener gobernabilidad o un “gobierno de calidad”. Esta calidad se ve reflejada en el grado de legitimidad del que goce un gobierno frente a la sociedad.

México, después del 1 de julio de este 2012, ya no es el mismo: se repite el fenómeno de desconfianza entre la población de nuestro país en los comicios que organiza el Estado, como sucedió hace seis años, cuando el ahora saliente Felipe Calderón ascendió al poder con tan sólo 0.58% de diferencia con el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador. En este año se eligieron representantes populares a fin de renovar ambas cámaras del congreso. También votaron los habitantes de los estados de Morelos, Yucatán, Tabasco, Guanajuato, Chiapas y Jalisco para gobernadores de cada entidad y los del DF para jefe de gobierno de la capital mexicana.

Los comicios fueron “dudosos” desde antes de que la ciudadanía acudiera a las urnas. Como sucedió, entonces, en la pasada elección de 2006,

ésta también fue cuestionada por las enormes irregularidades en que incurrió el PRI, triunfador en la contienda por la presidencia, antes de la elección. El próximo gobierno no gozará de suficiente “legitimidad” entre la ciudadanía como la tuvo, de cierto modo, durante 70 años, lo cual le generará al presidente dificultades para llegar a acuerdos que le permitan llevar a cabo las reformas estructurales que hace seis años, con los gobiernos del PAN, se perfilaban: la reforma energética, la laboral y la reforma fiscal. A esta clase de gobiernos se les llama “divididos” porque el Ejecutivo no tiene la mayoría de legisladores de su partido. De este modo, un gobierno puede ser eficiente, estable y/o legítimo. La gobernabilidad constaría de estos tres elementos. Sin embargo, en este trabajo queremos poner el énfasis en la tercera característica: la legitimidad. Por lo pronto, entenderemos gobernabilidad según la siguiente definición:

“... las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general; en suma, la tradición del ‘buen gobierno’. De acuerdo con esto (...), la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo (...) sin ignorar la necesidad de garantizar



las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, (según esta definición ética de gobernabilidad) se han enfatizado las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. De este modo, una gobernabilidad 'progresiva', que supere e integre a una más limitada gobernabilidad 'sistémica', debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva"¹.

La gobernabilidad desde el punto de vista del buen gobierno (es decir, un gobierno que lleve su tarea a cabo administrando los asuntos públicos sin privilegiar más intereses que los de llevar al colectivo que gobierna a una mejora en su desarrollo individual y comunitario) tiene como valor moral a realizar la legitimidad de cualquier grupo que pretenda acceder al gobierno de un país. Por legitimidad entenderemos lo que la tradición grecolatina ha definido como una característica de un gobierno "con calidad". Legitimidad, por lo tanto, es uno de los valores éticos fundamentales que integran la gobernabilidad. Sin legitimidad, los problemas de gobernanza son ineludibles. De esta forma: "La legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad; la estabilidad tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad".² La idea de legitimidad, como característica y valor moral de la gobernabilidad, es esencial para poder reconocer un gobierno como legítimo, cuyo fundamento ético lo constituía la *racionalidad*, tal y como lo entendía la filosofía grecolatina (...) Será la heredad que Aristóteles legará al Occidente europeo: una eticidad en donde los consensos y los acuerdos, los diálogos y los discursos, constituían el meollo del *vivir en conocimiento*, de ese *vivir para la felicidad*; una eticidad que describía e imponía, como *conditio sine qua non*, toda la serie de virtudes políticas que la filosofía política del futuro, de una manera u otra, ha recreado y, en ocasiones, copiado. Con todo el andamiaje anterior, mediante la utilización

de los *consensos de y para una polis* que no era sino *multitud y culturas*, podría surgir lo que hoy entendemos por *gobierno legítimo*.³

Pero la legitimidad no sólo es un valor tanto necesario como deseable en un gobierno: es la aceptación social de ese grupo de personas que se erigen en gobernantes, desde el Ejecutivo hasta todas las instancias burocráticas que hacen funcionar al aparato de Estado. Las expectativas que tiene el conjunto social sobre los beneficios que le traerá la nueva administración así como las mejoras a sus condiciones de vida que el relevo traerá consigo en el Congreso (en el caso específico de México en el año que corre) y en algunos gobiernos estatales se verán frustradas después de un tiempo. Entonces la sociedad, si sus expectativas no se han cumplido, empieza a restarle confianza a ese gobierno manifestando su inconformidad por diversos medios, ya sean pacíficos o violentos. Si a esta desilusión social se le añade otro componente, el de la dudosa calidad de la elección por medio de la cual se erigieron quienes gobiernan, la crisis de autoridad lleva al descontento y a la deslegitimación de las acciones de éste. Así, la sociedad demanda, el gobierno incumple y la estabilidad de las instituciones se ve amenazada. Para comprender el panorama de mejor manera es necesario también agregarle, a este descontento y crisis de legitimidad, que México es un país cuyo modelo económico, como se verá más adelante, es altamente injusto en cuanto a que produce una cantidad enorme de pobreza mientras la riqueza se acumula en pocas manos.

Los problemas de gobernabilidad o, mejor dicho, los problemas que desde la década de los años 70 la ciencia política ha llamado "el problema de la gobernabilidad" se encuentran sobre todo, en los países cuya forma de gobierno es la democracia, países plurales donde las reglas para elegir a los representantes son respetadas por los *ciudadanos*, miembros de la comunidad política, social, económica y cultural de ese país. Para Xavier Arbós y para Salvador Giner, "La cuestión es esclarecer por qué la modernidad avanzada -que pretende haber resuelto democráticamente las

¹ Mayorga, Fernando, Córdova, Eduardo, "Gobernabilidad y gobernanza en América Latina", trabajo realizado bajo mandato del NCCR Norte-Sur, 2007. Proyecto Gobernanza (IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra). 2007.

² Ancira García, Andrea, *Gobernabilidad democrática en América Latina*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Concurso de Ensayos, México, 2003.

³ Piñón Gaytán, Francisco, "La legitimidad política", en *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*. Gerardo Ávalos Tenorio, coordinador, Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición, México, 2009. pp. 54, 55.



antinomias entre legitimidad y eficacia- es precisamente la causa específica de los problemas de ingovernabilidad que dificultan la buena marcha de nuestras sociedades y el logro de sus ideales y objetivos como civilizaciones de libertad, progreso y paz.”⁴ Es una paradoja, según la lectura de estos autores, que si la modernidad puede ser entendida como un complejo cultural orientado hacia la creación de una comunidad política democrática y plenamente legítima, cuyos órganos gubernamentales sean capaces de garantizar los objetivos de bienestar, libertad, ciudadanía y progreso que la misma modernidad por definición significa,⁵ no cumpla con estos objetivos porque ella misma crea las dificultades estructurales que imposibilitan la realización de estos objetivos colectivos.

En cuanto a los llamados “países emergentes” en América Latina, y en concreto en nuestro país, el problema de la “governabilidad democrática” (Al hacer un análisis de la gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que nos indica el grado de gobierno que se ejerce en una sociedad)⁶ no es sólo saber si el “gobierno del pueblo” cumple las exigencias de la sociedad o éstas lo rebasan, como sucedía en los años 70 del siglo pasado en los países desarrollados. El problema de las nacientes democracias latinoamericanas es saber si es suficiente para una sociedad desigual y sin cultura política arraigada en sus ciudadanos, tratar de crear las estructuras necesarias para el buen funcionamiento de la forma de gobierno y si ésta se lleva a cabo en dichos países, de los cuales México forma parte.

Ya es casi un lugar común afirmar que las democracias del lado hispano del continente están apenas formándose, por varias causas: porque antes los regímenes eran autocráticos o porque en la historia particular de este lado del mundo (excepto en Estados Unidos de Norteamérica) no estaban sentadas las bases ni sociales ni políticas ni económicas que fundamentan una democracia

formal mínima, donde la toma de decisiones colectiva respondiera a ciertas reglas, mismas que todos los actores respetaran. Tampoco había partidos políticos consolidados, en algunos casos, ni ciudadanía informada, en otros. Al respecto, se afirma que:

“Lo específico de las democracias latinoamericanas actuales consiste, pues, en que no expresan meros cambios de régimen político dentro de un mismo modelo de desarrollo, sino cambios de régimen político para impulsar el cambio del modelo de desarrollo, es decir, la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad. De ahí procede su dificultad y su grandeza. A ello se refiere el uso consciente del concepto *governabilidad democrática*”⁷.



Desde mediados de los años 90, México ha seguido una ruta económica llamada neoliberalismo. Es éste uno de los factores determinantes en la “crisis” de gobernabilidad que vive nuestro país debido a que ha impedido que las desigualdades sociales sean menos marcadas y estas desigualdades, entre otros factores, generan que un gobierno no sea estable, ni eficaz ni tampoco legítimo. Desde aquellos años, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo le impusieron a América Latina en general y a nuestro país en particular, ese modelo económico neoliberal a través de diversos programas de estabilización económica desde la década de los 80 del siglo pasado y hasta la fecha. De esta manera, “los criterios de racionalidad económica son un factor que se relaciona directamente con los problemas de gobernabilidad que, hasta ahora, se hacen ostensibles en el cuestionamiento de la legitimidad de algunos gobiernos democráticamente electos. Ya en el ejercicio del poder, las todavía incipientes democracias latinoamericanas han encontrado serias dificultades para garantizar los acuerdos sociales y políticos básicos que son condición indispensable para la gobernabilidad y la conducción del Estado, no solamente desde el punto de vista legal sino

⁴ Arbós Xavier, Giner Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI editores, tercera edición, 2005. p. 5.

⁵ *Op. Cit.* p. 6.

⁶ Ancira García, Andrea, *Governabilidad democrática en América Latina*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Concurso de Ensayos, México, 2003.

⁷ Ojeda Paullada, Pedro, “Democracia y gobernabilidad”, en *Democracia y Governabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 239.



también legítimo.”⁸ El proyecto económico que México ha seguido desde entonces ha impedido el desarrollo de una democracia entendida no en su sentido formal, procedimental, sino en su sentido más sustancial, como una forma de gobierno que tiene como propósito la realización de ciertos ideales éticos, como lo son la libertad y la igualdad. En esta forma, la democracia haría de los miembros de la sociedad mejores ciudadanos, con mayor bienestar social. Si la democracia *también* puede ser una forma de gobierno “buena” que posibilite el desarrollo humano, y si un modelo económico lleva justo a lo contrario, estamos frente a un México que así lo explicaba, hace unos años, Pablo González Casanova:

“El Estado mexicano neoliberal, como otros similares del Tercer Mundo, parece crear una democracia sin opciones. Cualquier gobierno que pretendiera imponer un proyecto alternativo se enfrentaría a las políticas de desestabilización con menos armas de las que habría tenido hasta 1982. Es más, cualquier gobierno que propusiera un programa alternativo entraría en conflicto con el proyecto de un Estado debilitado y asociado. El proyecto neoliberal se halla en pleno proceso de consolidación y expansión. Las grandes desigualdades que genera no garantizan ningún cambio de sus políticas económicas, y menos la continuidad de formas democráticas que –por limitadas que sean– la clase gobernante está dispuesta a eliminar en caso de un ‘calentamiento excesivo’ del sistema”⁹.

La relación estrecha que hay entre la gobernabilidad, la calidad de la democracia –o la democracia entendida como la posibilidad de desarrollo humano gracias a que posibilita la realización de ciertos valores éticos– y el modelo económico que México sigue de manera tan estricta, se puede apreciar cuando se habla de desarrollo social.

Al respecto, hay una primera propuesta fuerte cuando se afirma que la gobernabilidad en relación con los problemas del desarrollo supera los problemas específicos de la acción de gobierno (p.ej. las relaciones del Ejecutivo con los demás pode-

res el Estado) y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano. Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias (...) Todo esto no sería importante si no fuera por que la meta/ valor que está en juego es conseguir elevar los niveles de “desarrollo humano” en América Latina, más allá del mero crecimiento económico, para lo cual un marco de gobernabilidad democrática es indispensable.¹⁰

El año 2000 fue el año de la alternancia en México. La “alternancia” de un partido en el gobierno durante más de medio siglo, el PRI, con otro, el PAN, generó la idea de que habría una gobernabilidad legítima mucho más robusta que en los años pasados con el Revolucionario Institucional a la cabeza del Ejecutivo, porque este cambio en la estafeta se dio en las urnas, en una elección prácticamente incuestionada. Sin embargo, la gobernabilidad de esos primeros seis años se puso en duda cuando el narcotráfico hizo su sangrienta aparición y, en general, la seguridad del país cayó en una profunda crisis. Hoy día el gobierno mexicano no ha podido superar el desprestigio ni la gobernabilidad, a doce años de dicha alternancia en el poder. Esa crisis ha sido diagnosticada por varios especialistas mexicanos, como el Dr. Aguilar Rivera, para quien la gobernabilidad se da sólo si las decisiones son adoptadas de manera oportuna y se requiere que estas decisiones sean implementadas con apoyo de la sociedad. La gobernabilidad, entonces, no se alcanza con reglas que distorsionan la representación para crear mayorías.¹¹ Con base en esta definición podemos decir que, desde 2006, se ha agudizado esta crisis de legitimidad,

⁸ Hernández López, Samuel, “Los retos de la gobernabilidad democrática en México y América Latina”, Revista *Tlatemoani*, editada por Eumed.net, Universidad de Málaga, España, número 5, marzo 2012.

⁹ González Casanova, Pablo, “México: ¿Hacia una democracia sin opciones?”, en *El nuevo Estado mexicano. IV: Estado y sociedad*. Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo, coordinadores. Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, CIESAS, primera edición, México, 1992, p. 276.

¹⁰ Prats i Català Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista *Instituciones y Desarrollo*, nº 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega España, 2001.

¹¹ Aguilar Rivera, José Antonio, *Gobernabilidad e instituciones políticas*, presentación en Power Point, CIDE, 18 junio, 2012.



que es de gobernabilidad, por el hecho de la enorme duda que dejaron los comicios de ese año en el electorado mexicano. El triunfo de la derecha evidenció, como nunca, la descomposición de las instituciones políticas, electorales y judiciales en el país, al oponerse a la demanda de más de 14 millones de mexicanos de abrir los paquetes electorales y del recuento voto por voto; por ello hasta la fecha, existe la duda en la limpieza y transparencia de la elección presidencial.¹²

Seis años después, en los comicios de 2012, el candidato del PRI ganó la presidencia por 3.5 millones de votos de diferencia entre el primer y segundo lugar, es decir, con 38.2% de la elección, número que representa a 19 millones 300 mil votos, seguido de Andrés Manuel López Obrador, con 15 millones, 900 mil votos, es decir, el 31.5%.

El padrón electoral constó de 79 millones, 500 mil mexicanos aproximadamente, de los cuales votaron el 63.1%, es decir, 49 millones 87 mil ciudadanos. El abstencionismo fue del 37% y el voto nulo ascendió a 2.42%. Con estas cifras, el candidato ganador no tiene a la mayoría de los mexicanos a su lado.

México, a pesar de doce años con un gobierno distinto al anterior, no ha superado los problemas de desarrollo que lo impulsarían hacia un gobierno más estable y más legítimo. El resultado de los comicios de este 2012 hace pensar que un gobierno legítimo, “bueno” en el sentido de agregarle bienestar social a los individuos que forman el colectivo gobernado, y democrático, entendiendo democracia como mayor libertad y mayor igualdad, todavía está lejos de ser una realidad en nuestro país.

¹² Hernández López, Samuel, “Los retos de la gobernabilidad democrática en México y América Latina”, *Op. Cit.*, p. 10.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, José Antonio, *Gobernabilidad e instituciones políticas*, presentación en Power Point, CIDE, 18 junio, 2012.
- Ancira García, Andrea, *Gobernabilidad democrática en América Latina*, Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), Concurso de Ensayos, México, 2003.
- Arbós Xavier, Giner Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI editores, tercera edición, México, 2005.
- González Casanova, Pablo, “México: ¿Hacia una democracia sin opciones?”, en *El nuevo Estado mexicano. IV: Estado y sociedad*. Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo, coordinadores. Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, CIESAS, primera edición, México, 1992.
- Hernández López, Samuel, “Los retos de la gobernabilidad democrática en México y América Latina”, *Revista Tlatemoani*, editada por Eumed.net, Universidad de Málaga, España, número 5, marzo 2012.
- Mayorga, Fernando, Córdova, Eduardo, “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, trabajo realizado bajo mandato del NCCR Norte-Sur, 2007. Proyecto Gobernanza (IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra). 2007.
- Ojeda Paullada, Pedro, “Democracia y gobernabilidad”, en *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Piñón Gaytán, Francisco, “La legitimidad política”, en *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*. Gerardo Ávalos Tenorio, coordinador, Universidad Autónoma Metropolitana, primera edición, México, 2009.
- Prats i Català Joan, “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, nº 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega España, 2001.

Las fronteras de la **Investigación Legislativa**



Luis **Mendoza Cruz**

Director General de Estudios Legislativos, Gobierno y Administración Pública del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigación Legislativos.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años el Congreso mexicano ha realizado diversos esfuerzos a fin de mejorar la información con la que cuentan los legisladores para llevar a cabo sus funciones, así como para comunicar a los ciudadanos los motivos, consideraciones y resultados de su trabajo. Entre muchos otros ejemplos, cabe recordar las páginas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el Canal del Congreso, los boletines informativos, un creciente número de publicaciones y múltiples foros de discusión abiertos al público. Aquí se inscriben también la creación de los Institutos tanto locales como federales y los Centros de Estudios de las instituciones de educación superior –cuya tarea primordial es informar a los legisladores– así como las publicaciones periódicas con las que cuentan.

En la actualidad, la mayor parte de los parlamentos en el mundo cuentan con algún tipo de organismo dedicado a informar¹ y apoyar a los legisladores ya sea en el seno de sus bibliotecas, o por medio de institutos y organizaciones creadas con la finalidad de proveer a los legisladores con documentos de información y análisis.

En México los orígenes de los servicios de investigación parlamentaria se remontan a 1982, con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas en la Cámara de Diputados. Aunque el Instituto desapareció antes de cumplir dos décadas, en 1998 la Cámara creó el Servicio de Investigación y Análisis (SIA), adscrito a la Dirección General de Bibliotecas. Más tarde, esta estructura se enriqueció con la instauración del Centro de las Finanzas Públicas (CEFP), el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y Equidad de Género (CEAMEG).

De acuerdo con el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, los Centros están adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara. Su función, según lo establece el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, es “prestar, en for-

¹ N.A. Informar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, significa “enterar, dar noticia de algo”; “completar un documento con un informe de su competencia”; “dar forma sustancial a algo”; “formar, perfeccionar a alguien por medio de la instrucción y buena crianza”; “dictaminar un asunto de su competencia” y “hablar en el estrado”. En suma, en sentido estricto, informar es un proceso que procura ofrecer datos veraces, sustantivos y competentes; potencialmente útiles para tomar decisiones o forjarse una opinión.



ma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica, en forma objetiva, imparcial y oportuna”.

Hoy en día, el SIA y los cinco Centros de Estudios de la Cámara cuentan, en conjunto, con cerca de 100 investigadores especializados en temas económicos, sociales, jurídicos, de género, del campo, financieros y de opinión pública, entre otros campos del conocimiento, sujetos a los valores de oportunidad, calidad y relevancia, imparcialidad y apartidismo, confidencialidad, eficiencia y eficacia. Además de realizar reportes técnicos y documentos de información analítica, realizan foros y seminarios, imparten cursos y publican una variedad de documentos.

Por su parte, la Cámara de Senadores cuenta con el Instituto Belisario Domínguez (IBD), su fundación data del 26 de diciembre de 1985. Al día de hoy han transcurrido veintisiete años y cinco reformas a su reglamento interior aprobadas en las siguientes fechas: 16 de mayo de 1986, 7 de diciembre de 1995, 28 de diciembre de 2000, 5 de diciembre de 2007 y, finalmente, el 14 de octubre de 2008.

De éstas, las dos últimas reformas muestran una auténtica refundación, pues centran en la agenda legislativa del Senado la actividad completa del Instituto.

El Instituto Belisario Domínguez realiza de manera preponderante, una actividad de investigación aplicada a las actividades legislativas.



Esto es, dicha investigación tiene un sentido determinado por la actividad legislativa del Senado y, por ende, se trata de investigación aplicada a los temas que interesan a los legisladores y a las comisiones de trabajo de la propia Cámara, concretados en su agenda legislativa. A su vez los temas de investigación, reflejo de la actividad que realiza el Senado de la República, buscan ser reflejo del acontecer nacional.

El Instituto y los Centros de Estudios aportan insumos informativos para profesionalizar el trabajo parlamentario, pero su contribución puede en el mediano plazo ser más amplia. La investigación parlamentaria puede asistir a mejorar tanto el desempeño del Congreso como al fortalecimiento de la democracia. En primer lugar, al proveer información y análisis que satisfagan las necesidades específicas de los legisladores, la investigación legislativa puede mejorar el proceso de toma de decisiones. Con la información adecuada, los legisladores comprenderán mejor tanto los aspectos generales como las particularidades del problema o tema que enfrentan, y contarán con mejores herramientas para tomar decisiones realistas y eficientes.

Segundo, la investigación parlamentaria puede ayudar a mejorar la dinámica institucional del Congreso. Una investigación útil, objetiva e imparcial puede contribuir a que los legisladores lleguen a acuerdos derivados de un conocimiento más amplio y profundo de los temas en los que trabajan.

Tercero, el uso de información técnica profesional, así como las investigaciones de calidad, pueden ayudar a mejorar la imagen pública del Congreso y de los legisladores. Finalmente, contar con información de calidad contribuye a que el Congreso tenga un papel más activo y decisivo en la política nacional, y le asiste para cumplir su función de control de los otros dos poderes, Ejecutivo y Judicial, y mejorar la función de representación de los ciudadanos.

LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

Los Congresos necesitan disponer de una gran masa de conocimiento actualizado para ejercer con eficacia sus funciones. Por ello, contar con organismos cuyos fondos insumos doten al legislador de información y conocimiento en distintos soportes y con entidades con capacidad de investigar permanentemente la realidad y de proyectarse al futuro es una necesidad ineludible.



Para un Parlamento la posibilidad de disponer de instituciones generadoras de conocimiento es fundamental para asegurar su autonomía como poder del Estado y la calidad de las funciones que le corresponden. De esta manera el conocimiento se convierte en activo o patrimonio del Congreso, y es generado por personas o capital humano que lo transmiten, organizan y almacenan para su recuperación, para ser compartido entre la comunidad parlamentaria y la sociedad. Para el Congreso, el conocimiento propio es un bien intangible que le posibilita alcanzar mayor certeza legislativa, mejor aplicación de la técnica legislativa, mayor capacidad fiscalizadora, mejor representación de las aspiraciones ciudadanas, mejor defensa de los intereses nacionales y adecuado equilibrio entre los poderes del Estado.

Es importante que las entidades de investigación que pertenecen a los Parlamentos estén vinculadas con otros órganos públicos, con universidades, con institutos de igual naturaleza, con centros de investigación y con ONGs que hagan investigación y generen conocimiento. Crear la red de información e investigación legislativa con las universidades, especialmente del Estado, es clave porque allí se genera no sólo conocimiento sino visión crítica que para el Parlamento es esencial.

Muchas veces los parlamentos y los parlamentarios legislan, especialmente en las cuestiones coyunturales, a partir de los hechos que ocurren, respondiendo a los acontecimientos con retraso sin una capacidad anticipatoria, en consecuencia la información existente en los Centros de estudios científicos legislativos locales o federales, podrían permitirse de dotar al legislador de herramientas para adelantarse legislativamente a los acontecimientos.

En Costa Rica, por ejemplo, existe la Red Nacional de Investigación Legislativa (RENIL) que intercambia información y conocimiento sobre la diversidad de temas que interesan a la Asamblea Legislativa.

En la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, la investigación legislativa, allí llamada asesoría parlamentaria, radica en dos unidades orgánicas, el Departamento de Estudios y Extensión y las Asesorías Técnicas Parlamentarias. El primero investiga, analiza, sistematiza, compara y avizora aquellos temas de relevancia nacional e internacional que apoyen al trabajo parlamentario, particularmente en la diplomacia parlamentaria y en la función representativa y orientadora. Además difunde, a través de publicaciones, el trabajo, his-

toría y reflexión de los parlamentarios respecto de temas relevantes para el país.

Esta visión se desprende de la convicción que la realidad humana es diversa, compleja y cambiante, por lo que se requiere de una instancia que esté reflexionando y analizando los fenómenos históricos y los fenómenos sociales del presente, que permita entregar una perspectiva de largo plazo y que considere diversas implicancias presentes y futuras de dichos fenómenos.

Las Asesorías Técnicas Parlamentarias están orientadas principalmente al apoyo del trabajo legislativo en Comisiones, en Sala y a los Comités Parlamentarios. La asesoría técnica a Comisiones comprende tanto las de naturaleza legislativa como las investigadoras y las especiales. También da respuesta a peticiones individuales de asesoría que hacen diputados y senadores. Tiene una estructura dividida en áreas especializadas del conocimiento que cubren las necesidades diferenciadas de las Comisiones, entre otras, derecho, economía, relaciones internacionales, defensa del medioambiente, ciencia y tecnología. Dispone, además, de un área de gestión del conocimiento que entrega referencias especializadas.

Los estudios y otros productos de información y conocimiento que se elaboran en la Biblioteca del Congreso chileno se caracterizan porque deben ser sintéticos, suficientes en su contenido, orientadores para la toma de decisiones y oportunos en su entrega. Con excepción de los textos guiados por los mismos parlamentarios, los documentos no suelen ser monopolio de un parlamentario sino que deben pertenecer a la comunidad de parlamentarios y funcionarios del Congreso, además de la comunidad nacional a través de salones de lectura y la web de la Biblioteca.

El caso de Estados Unidos es uno de los más sobresalientes: las autoridades gubernamentales implementaron programas y fondos para asegurar la vinculación entre la investigación especializada y el gobierno desde 1830 y a principios del siglo XX se creó el servicio de referencia en el seno de la Biblioteca. Esta estructura se enriqueció con la posterior institucionalización del Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service o CRS) y la Oficina General de Contabilidad (General Accounting Office –GAO–). Hoy en día el Congreso de Estados Unidos cuenta con más de 700 investigadores, 500 de ellos adscritos al CRS y fondos millonarios para desarrollar investigaciones especializadas en el trabajo parlamentario (112.5 millones de dólares en 2010, según el informe anual del CRS).



El conocimiento es fundamental para apoyar la asesoría legislativa. Se entiende la investigación legislativa como aquella función de apoyo caracterizada por la entrega de conocimientos, antecedentes, elementos de juicio o de opinión sobre temas requeridos por diputados, senadores y comisiones parlamentarias para cumplir con las atribuciones que la Constitución Política asigna al Congreso. Tal función, cuando es institucional, debe ser imparcial, en el sentido que no toma partido político. Para ello recurre a una pluralidad de fuentes que dan una visión de las más importantes corrientes o referentes teóricos que abordan un tema o problema.

No obstante, también la investigación puede ser personalizada cuando corresponde a la proyección de la identidad del parlamentario ante situaciones nuevas sobre las cuales debe opinar o resolver, sea en el Pleno, en comisiones, en el debate público o ante la comunidad que representa. La investigación, en tanto sólo recomienda, encuentra sus límites y puede o no ser aceptada por el legislador. Nunca se debe perder de vista que el legislador, valga la redundancia, es el único facultado para legislar.

DEL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

Derivado de la observación en los parlamentos modernos, es posible considerar que la investigación legislativa debe ser integral y, como ya se ha expresado, debe considerar las distintas funciones y responsabilidades que corresponde cumplir a un parlamentario. Si particularizáramos los temas a investigar y los dominios que requiere un buen equipo de asesores en cuanto a conocimiento y/o manejo de información, mencionaremos, entre otros, los siguientes:

- Conocimiento de la realidad nacional desde la perspectiva económica, social, política, cultural, medioambiental, científica tecnológica, de defensa y otros. Además, sensibilidad intelectual y rigor metodológico para anticiparse a los fenómenos a través de advertir su probable evolución para recomendar reconstrucciones o re-arquitecturas que puedan ser útiles a la solución de crisis o evitar conflictos o resolver situaciones de inequidad que se manifiestan en el presente.
- Conocimiento de la realidad internacional en sus nuevas dimensiones política y estratégica (alianzas, tratados de cooperación y defensa, situaciones limítrofes, etc.); económica (comercio, bloques comerciales o nuevos espacios territoriales de comercio y beneficios mutuos, finanzas, energía, materias primas, crisis, etc.); dimensión medioambiental; migraciones; redes delincuenciales (narcotráfico, tráfico de niños, etc.); ciencia y tecnología; potenciales escenarios de conflicto; etc., lo que permite la elaboración de análisis de coyuntura e investigación prospectiva, ventajas y desventajas de las relaciones comerciales, ratificación de tratados y una diversidad de estudios. En este ámbito también es necesario adelantarse a situaciones de crisis proponiendo alternativas que puedan resolverlas.
- Capacidad de valorar los beneficios o no de los proyectos de ley en cuanto a su impacto futuro en la sociedad, junto con la posibilidad de proponer alternativas.
- Experticia en dar seguimiento y evaluar las leyes fundamentales para eventualmente hacer las modificaciones legislativas que se estimen necesarias.
- Capacidad para detectar problemas regionales y distritales que puedan necesitar rectificación o hacer propuestas a los demás Poderes y organismos autónomos en beneficio de la población o de sectores de ésta.
- Conocimiento y capacidad de valoración del impacto de las políticas públicas del Gobierno: educación, salud, vivienda, disminución de la pobreza y otras.
- Experticia para hacer el seguimiento y evaluación del presupuesto de la Nación y su correspondencia con las políticas públicas y grandes objetivos nacionales definidos por el Gobierno.
- Capacidad para mirar a futuro e idear escenarios posibles a partir de las características presentes. Esto, para prever hechos e intentar modificarlos positivamente. Este ejercicio requiere conocimiento, manejo de métodos adecuados de análisis e imaginación para aportar a la creación del futuro.



Ahora bien, una de las funciones principales del legislador es la elaboración de la ley y en ello los juristas, técnicos del Derecho, cumplen un papel importante, sin que se entienda esta afirmación como la única profesión que debe participar en el proceso legislativo, de modo contrario éste será insuficiente. Si entendemos la complejidad y la amplitud del trabajo parlamentario, debemos necesariamente concluir en que la investigación y la asesoría corresponden a un conjunto de disciplinas y exige crear conocimientos disciplinarios, multi, inter y transdisciplinarios.

Si la función parlamentaria es un instrumento que regula, corrige, sanciona, promueve el desarrollo, financia las políticas públicas, orienta la vida en sociedad considerando sus problemas y sus necesidades, para que sea justa y sabia, requiere del conocimiento integral de la sociedad en la cual incidirá. Y este conocimiento integral lo dan las visiones, al menos, multidisciplinarias.

Una cuestión fundamental a considerar es la relación con el sentido último y trascendente de la investigación legislativa y de la asesoría parlamentaria. La respuesta parece obvia: les corresponde aportar al fortalecimiento de nuestras instituciones democráticas. Particularmente el Parlamento, como Poder del Estado altamente representativo de la voluntad soberana del pueblo. Pero la mayor responsabilidad para este propósito noble corresponde a los políticos, quienes tienen la obligación de salir de cierto estado de perplejidad ante las complejidades del presente, perplejidad que también alcanza a los intelectuales, para hacer las correcciones y modernizaciones que requieren las instituciones.

ALGUNOS CASOS

Es momento de hacer un alto en el camino para compartir la experiencia de cómo el Instituto Belisario Domínguez, constituido pluralmente —es multidisciplinario e interactuante—, ha logrado ser, a través de su vinculación con la sociedad y con las instituciones de educación superior, un eje fundamental de las reflexiones políticas, económicas y sociales del Senado, de tal suerte que las ideas se vuelvan cada día más consistentes con la participación de todos y cada uno de ellos.

La investigación legislativa no puede ser estática ni ubicarse en el largo plazo. Requiere seguir el paso de la actividad y de la agenda legislativa con oportunidad, con calidad y profesionalismo.

A continuación se expondrán tres ejemplos, de como un organismo puede coadyuvar con herramientas al momento de la coyuntura política partiendo de la experiencia propia:

1. En 2007 y 2008 el Instituto Belisario Domínguez acompañó, a la LX Legislatura, a las Cámaras de Senadores y de Diputados en un proceso muy interesante, después de las elecciones del 2006, que resultaron tan accidentadas, para dialogar, negociar y construir acuerdos, al amparo de la Ley para la Reforma del Estado, así como para celebrar audiencias que nos ayudaran a arribar a lo que podría ser la modernización del Sistema Electoral Mexicano.

El resultado fue que el Senado de la República auspició un encuentro y construyó puentes, entre todos aquellos que mantenían una discusión sobre lo que había acontecido en el año 2006 y, permitió entonces arribar a nuevas discusiones que ameritaban la participación del Poder Legislativo.

2. Eso sucedió en un determinado espacio de tiempo, pero posteriormente en el 2009 —en ese aciago año de la crisis global— fue el Instituto Belisario Domínguez el que organizó eficientemente el seminario “México ante la crisis; ¿qué hacer para crecer?”.

Y de ahí se derivaron una serie de compromisos legislativos que se cumplieron oportunamente y que le permitieron al país enfrentar, con menores dificultades a las de por sí drásticas condiciones que le imponía la situación internacional, lo que son los procedimientos económicos. Del seminario “México ante la Crisis”, derivaron dieciséis proyectos de reforma legislativa, todos aprobados, publicados y vigentes, durante la crisis global del 2009.

3. Posteriormente ya en el 2010, vino un debate todavía más profundo, sobre el entorno político nacional y la necesidad de una reforma política, que encontró un debido eco en la organización de seminarios internacionales sobre reforma política y reforma al régimen político.

Todos esos pasos, o la mayoría de ellos, siempre se hicieron acompañados de los estudiosos, académicos, intelectuales, investigadores, que acercaron al Instituto a distintas instituciones, como la participación del Instituto de Investigaciones Jurídicas.



dicas de la UNAM, por supuesto, la propia UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey, entre otras.

Es así como la investigación legislativa y las labores realizadas por el Instituto Belisario Domínguez, tratan de enriquecer la perspectiva de los legisladores y nutren el proceso de gestación, discusión y aprobación de las leyes.

En este sentido es que se explica la función de los Institutos y Organismos de Investigación legislativa al dotar de herramientas para la toma de decisiones en el momento de analizar propuestas legislativas y su trascendencia.

LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA Y LA PROSPECTIVA

En México el día de hoy se vive un clima enrarecido y polarizado, las elecciones en puerta encienden pasiones y generan enconos, pero es deber de los Institutos, Organismos y Centros de Investigación Legislativa mirar más allá de las diferencias y como un órgano apartidista, objetivo, técnico e imparcial, iniciar con un proceso de búsqueda de coincidencias entre el universo de candidatos y así comenzar a trabajar con miras al futuro y no en retrospectiva sino en prospectiva.

Es decir, se encuentran coincidencias y propuestas que no se oponen entre sí, lo que puede constituir materia para elaborar un gran programa integrador de los ejes con los que se puede trabajar en las subsecuentes legislaturas y crear un panorama de la agenda legislativa que está por venir; a continuación se ejemplifican algunas visiones concurrentes o no excluyentes de propuestas de los candidatos presidenciales en distintas materias. No se precisa el partido o el emisor para no politizar la presente exposición:

1. Cultura

- La cultura será esencial para estructurar la vida social de los mexicanos; inversión en cultura al 2.5% del presupuesto; CONACULTA con representación de entidades federativas, artistas, sector público y privado.
- Incluir la política cultural en los planes de desarrollo; brindar becas para artistas; prever una legislación de apoyo de impulso a la industria cultural; legislación para

fortalecer las redes culturales de radio y televisión.

- Consolidar un sistema nacional de estímulos a expresiones culturales; fortalecer las industrias y empresas culturales orientadas al desarrollo social; crear una iniciativa para otorgar incentivos fiscales a quienes promuevan el trabajo cultural.
- La cultura como herramienta de política exterior; fundar un mecanismo de cooperación entre CONACULTA y la Secretaría de Relaciones Exteriores; establecer a México como una potencia cultural.

2. Economía

- Los sectores claves de la economía mexicana serán: turismo, minería, agropecuario y energético; mejorar la recaudación de impuestos; generar un gasto público eficaz; promover el crecimiento de las PyMEs.
- Impulsar la producción, al hacerlo habrá empleo, bienestar (alimentos), mercado y dinero; desarrollar sector energético; combatir prácticas monopólicas; abolir privilegios fiscales: que pague más el que gana más; austeridad republicana (ahorro por parte del gobierno, sueldos más bajos a gobernantes).
- Reactivar el campo, impulsar nuestra vocación turística y rediseñar una nueva política industrial; objetivo de crecimiento: 6% anual; PEMEX impulsará a México como una potencia energética; mayor inversión en capital humano, en ciencia y en tecnología; estrategia de comercio exterior para competir con China e India; reforma fiscal integral.
- El sector clave a desarrollar para mejorar la economía mexicana es el campo; transparencia en el ejercicio del gasto público; el gobierno apoyará el desarrollo de empresas exitosas.

3. Reforma Política

- Candidaturas independientes; transparencia económica de órganos de gobierno; legislación para la cooperación y corresponsabilidad entre órganos de gobierno y con organismos autónomos constitucionales; atención y detección de



la corrupción; diseñar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo con una visión de largo plazo.

- Eliminar el secreto bancario en relación con el manejo financiero de los partidos políticos; normar el registro de candidaturas independientes; garantizar autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades indígenas; fortalecer la representación de mujeres y hombres, sancionando la simulación de las cuotas de género.
- Impulsar candidaturas independientes; reelección de legisladores y revocación de mandato; impulsar la mejora regulatoria y la simplificación de los trámites y servicios en el sector público; combatir la corrupción en el servicio público; elevar las sanciones y los castigos por la comisión de actos ilícitos.
- Mantenimiento de la ética y lucha contra la corrupción; supervisión y revisión de la eficiencia en los procesos de compras de gobierno; fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas.

4. Educación

- Crear un Observatorio de Pertinencia Educativa para mejorar la oferta de educación; llegar a la cobertura universal en educación secundaria antes de 2015; alinear educación con necesidades del sector productivo; la educación ampliará oportunidades de superación de los mexicanos nacional y globalmente; transparencia entre la SEP y el SNTE; despolitizar educación.

- Otorgar becas con criterios socioeconómicos; garantizar la cobertura al 100% (preescolar a media superior); vinculación con empresas; reformar sustantivamente el sistema de formación, capacitación y actualización de maestros; Consejo Nacional de Educación para la planeación educativa; reducir la asimetría educativa entre las distintas regiones del país; incrementar los presupuestos estatales, federales y municipales.
- Garantizar la cobertura al 100% (preescolar a media superior); inglés en educación pública básica, jornadas de tiempo completo para educación básica, educación financiera y ambiental, atención a capacidades especiales y sobresalientes; vinculación con empresas; revisar estructura de la Secretaría de Educación Pública; rendición de cuentas; evaluación de profesores; resolver las desigualdades que prevalecen en el sistema educativo.
- La escuela como pilar en la prevención de adicciones y la lucha contra la delincuencia; educación diferenciada por necesidades del entorno social, urbano, económico y cultural; vinculación al aparato económico y a las empresas; escuelas de tiempo completo; crear un sistema federal e independiente de evaluación al SNTE.

Si se hace un análisis de las propuestas descritas, y en otros temas, se encontrará que las propuestas habrán de determinar en buena parte la agenda legislativa por venir. Convendrá ir trabajando sobre ellas.



Perspectivas sobre la investigación legislativa en México

Roberto **Ehrman**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Venecia y es investigador sobre temas de Cabildeo y de Producción Legislativa del Congreso Mexicano.



“El objeto de la investigación legislativa es la de apoyar a los legisladores en proporcionar datos e información acorde al tema de política pública que en ese momento esté en consideración en la legislación, para una mejor toma de decisiones”¹.

En 2002 se crea la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, y celebramos hoy su décimo aniversario.

Al respecto la Asociación agrupa a 25 Institutos de Investigación Legislativa, que dependen de los Congresos locales y del federal.

Su función es la de apoyar al Congreso y en particular a las Comisiones legislativas, y a los legisladores en particular, en las tareas de elaborar normas jurídicas por medio de investigación documental y de campo.

Su responsabilidad es relevante: son los garantes de la calidad de la legislación en un Estado democrático Federal en donde los Congresos tienen cada vez más un rol determinante.

Hay algo extremadamente relevante en la historia de la Asociación, y es la toma de conciencia por parte de sus líderes e integrantes, del rol estratégic-

co que deben tener los Institutos para la optimización del desempeño legislativo de los Congresos locales y federal.

Y digo deben, porque todavía no lo tienen, por las razones que trataré de explicar a lo largo de la ponencia.

El pasado 19 de abril del presente, en el Senado de la República, al término del Foro sobre el “Fortalecimiento de las Investigaciones Legislativas”, que contó con la participación, entre otros, de distinguidos legisladores del H. Congreso de Tlaxcala, se llevaron a cabo distintos acuerdos y compromisos, entre ellos el de fortalecer los mecanismos de comunicación y colaboración entre los Institutos de Investigación Legislativa de los Congresos estatales y federal para el intercambio de información, además de involucrar a las instituciones educativas que tengan centros especializados en materia de investigación legislativa.

El Foro representó un momento importante para resaltar la necesidad de profesionalizar e institucionalizar la actividad legislativa.

Sin embargo, para que los Institutos adquieran y desempeñen el papel por el cual fueron creados

¹ Kansas Legislative Research Department.



se necesita todavía una serie de condiciones: políticas, de diseño institucional y técnicas, que trataré brevemente de enunciar y comentar.

Desde un punto de vista político, para que los Congresos locales, y por ende los Institutos, puedan desempeñar un papel relevante en el análisis y la producción legislativa, se necesitan ciertas condiciones e incentivos.

La primera, que haya pluralismo de grupos parlamentarios en la composición de las legislaturas de los Congresos.

De esta manera, la competencia política crea incentivos para la negociación y la elaboración de proyectos legislativos que tengan el apoyo de las distintas fracciones parlamentarias. No quiero decir con esto que se garantiza la calidad de la legislación, pero sí la publicidad de los temas y el costo político de elaborar proyectos deficitarios en términos de técnica legislativa.

La competencia, obligando a los líderes partidistas a la negociación, favorece el desarrollo de una cultura democrática en la cual el adversario no es el “enemigo público”, sino un interlocutor obligado. Así es como se dan las condiciones para la creación de instituciones u órganos directivos que permitan y favorezcan el diálogo y la resolución de conflictos.

Ejemplo de ello es la reciente creación en la actual legislatura del Congreso de Oaxaca, de la Junta de Coordinación Política, órgano que no tenía razón de ser en regímenes anteriores, en donde un partido detentaba la mayoría absoluta.

La tendencia, desde 1997, inicialmente en la Cámara de Diputados, y sucesivamente en el Senado y en los Congresos locales, ha sido la de un incremento del pluralismo político.

En la actualidad existen quince Congresos con sistemas de partido predominante (Aguascalientes, Baja California, Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán); diez multipartidistas (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas) y siete bipartidistas (Campeche, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora). El estado de Baja California es el único en la República Mexicana que tiene un gobierno dividido; es decir, donde el partido del gobernador (PAN) no tiene la mayoría absoluta en el Congreso, sino otro partido (PRI).

En diecisiete Congresos locales ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento de los asientos

legislativos (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, y Zacatecas), lo que significa que las fuerzas políticas tienen que establecer acuerdos y consensos para construir “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas para formular políticas públicas y, por ende, promover reformas a la Constitución, a leyes secundarias y reglamentarias. Lo anterior, sin considerar al Congreso Federal.

Ahora bien, no es casual que los Institutos adquieran cada vez más reconocimiento gracias al pluralismo político. Sin embargo, el cambio del contexto político, si bien es necesario, no es suficiente para que los mismos puedan tener las herramientas y recursos para funcionar conforme a sus objetivos.

Aquí es en donde entra el segundo nivel de análisis, lo relativo al diseño institucional.

Contrariamente a lo que se piensa, los Congresos, en un régimen o forma de gobierno presidencialista, no representan órganos de producción legislativa, sino de control del desempeño legislativo y presupuestal del Poder Ejecutivo.

Que los Congresos, Federal y locales, en los últimos años estén ejerciendo facultades de producción legislativa que van más allá del control, demuestra que *de facto* la forma de gobierno en México está transitando a un régimen semi-presidencialista, en donde la facultad de producción de normas está dividida entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Hasta 1997, el Congreso Federal y los locales no ejercían cabalmente las facultades asignadas en los artículos del 73 al 76 constitucional, debido, como es sabido, a un partido hegemónico que funcionaba como correa de transmisión del poder presidencial.

Desde 1997, los legisladores han comenzado de manera gradual a ejercer sus facultades de elaborar leyes (*condere legem*), y también las de incidir en el presupuesto y en la Ley de Ingresos de la Federación, ámbitos esenciales para el gobierno de una nación.

Un mayor protagonismo del Congreso Federal (a mayor razón con la nueva reforma política) y de los Congresos locales, constituye el incentivo y la condición *sine qua non* para que se puedan fortalecer las competencias técnicas y para la creación de órganos especializados, como son los Institutos de Investigación Legislativa.



No obstante, una cosa son los incentivos, y otra que los actores políticos lo tomen en cuenta debidamente.

El incremento del protagonismo político de los Congresos no se ha traducido, todavía, en una mayor profesionalización de los trabajos legislativos, y los Institutos no son la excepción.

En efecto, el funcionamiento y la estructura institucional de los Institutos padecen de muchos problemas, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- El primero, lo representa la aparente desvinculación de los Institutos de la actividad legislativa de los Congresos; parece que se trata de organismos con una lógica y funcionamiento propios. Lo anterior debido a las siguientes razones:
 - No existe un servicio civil de carrera en los Congresos que favorezca la permanencia y la profesionalización de los funcionarios de apoyo a las labores legislativas, lo cual favorece la precariedad y la politización de los puestos.
 - La selección de los cargos directivos obedece, en su mayoría, a criterios de orden partidista y de afiliación a una camarilla, respondiendo a una necesidad de repartición de cuotas o de favores a apoyos políticos.
 - Por otra parte, los legisladores, preocupados por una eventual fuga de información de los investigadores del Instituto respecto a sus propuestas, tienden a no requerir investigaciones vinculadas a temas puntuales de la agenda legislativa, lo cual merma la capacidad productiva de los Institutos.
 - A su vez, los legisladores quieren ser los protagonistas de reformas legales importantes, pero no saben cuales ni cómo hacerlas, para ello cuentan con asesores de confianza y despachos especializados, lo cual produce una duplicidad de funciones y un incremento en la carga administrativa y presupuestal para los Congresos, sin que se vea reflejada en una mejor calidad de la legislación. Por ello, se desarrollan las investigaciones fuera del ámbito parlamentario local, contra-

tando a asesores y despachos que, en el mejor de los casos, proporcionan un producto que cumple los requisitos formales, pero mal se adapta a las necesidades de la realidad jurídica, política y social: por lo anterior, tenemos muchos casos, documentados, de plagios de leyes de otros Congresos locales y del Congreso Federal.

- Respecto de los tiempos requeridos para el desarrollo de las investigaciones, muchas veces las exigencias son tales que se solicitan datos y cifras en un tiempo muy corto, no coincidiendo los tiempos requeridos para una investigación con los del calendario legislativo, por tener que cumplir, una investigación seria, con los criterios de calidad de la norma, lo cual parece no interesar a muchos de los legisladores que buscan nada más lucirse en tribuna.

■ En los Congresos locales, en donde el pluralismo es reducido o inexistente, la mayoría de las propuestas de iniciativa de ley provienen del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, lo que hace inútil el trabajo de los Institutos;

■ Finalmente, no hay recursos suficientes para contratar a buenos investigadores, para su capacitación, y para adquirir los materiales bibliográficos y la infraestructura necesaria.

Lo anterior produce como resultado que el desarrollo de las investigaciones sea insuficiente, desde un punto de vista técnico, para cubrir las necesidades reales de la agenda legislativa.

¿Qué se necesita, desde el punto de vista institucional, para fortalecer a los Institutos y a la investigación legislativa?

- Dotar de mayor autonomía a los Institutos, en particular en el ámbito administrativo.
- Implementar un servicio civil de carrera, con exámenes para el ingreso, la permanencia y la promoción de puestos (a partir de los funcionarios directivos), y con la colaboración de instituciones y centros



de investigación universitarios, para garantizar una mejor objetividad del proceso.

- Obligar a los legisladores “primerizos” a tomar cursos de proceso y técnica legislativa, para acortar la curva de aprendizaje y para que valoricen (y entiendan) el trabajo de los investigadores.
- Prevenir y prohibir de manera más efectiva el conflicto de intereses de los legisladores y de los funcionarios de apoyo parlamentario.
- Promover la reforma constitucional para la reelección de diputados y senadores, y para extender la duración de los periodos legislativos.
- Crear, en los Institutos, grupos de apoyos técnicos especializados dependientes directamente de las Comisiones.
- Vincular, vía reglamento interior, las funciones de los Secretarios Técnicos de las Comisiones con los Institutos, obligando a los Institutos o en su caso a las unidades temáticas, a emitir opiniones técnicas sobre temas específicos en tiempos preestablecidos.
- Crear una unidad de enlace con el Poder Ejecutivo y el Judicial.

- Dotar de los recursos necesarios a los Institutos.

La profesionalización de la actividad de investigación legislativa se encuentra en una etapa inicial, no obstante y por el peso cada vez mayor que ha adquirido el Poder Legislativo, es improrrogable la formación de los recursos apropiados para garantizar la calidad de la legislación, así como la profundidad y el alcance requerido para su implementación.

La tercera condición para garantizar un mejor desempeño y mejores resultados para la investigación legislativa, reside en razones de carácter técnico y metodológico.

El tema técnico no es secundario respecto al desempeño y al apoyo requerido por parte de los Institutos.

Cuando hablamos de cuestiones técnicas nos referimos a los criterios que hacen que una investigación pueda contribuir a la calidad de la legislación.

Desde la LVII Legislatura, y tomando en cuenta solamente el Congreso Federal, ha aumentado de manera exponencial la producción legislativa.

En el cuadro se señalan los datos más relevantes.

Legislatura	Ejecutivo			Congresos Locales			Legisladores		
	Presentadas	Aprobadas	(%)	Presentadas	Aprobadas	(%)	Presentadas	Aprobadas	%
LVII	56	50	89	35	7	20	667	144	22
LVIII	86	72	84	98	19	20	1459	351	24
LIX	77	60	77	129	24	18	2733	599	22
LX	71	56	78	109	16	15	4133	456	11
LXI	53	41	77	93	7	7.5	4893	591	12

Fuente propia con base en los datos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.

Los datos nos deben hacer reflexionar, más allá de las razones del porqué tanta inflación normativa, sobre la enorme presión que esto constituye para los funcionarios del Poder Legislativo y en particular sobre los encargados del área especializada en el apoyo legislativo, como los Institutos y los centros de investigación legislativa.

Por ello se requiere urgentemente de un método que pueda ejercer una función de control de la calidad normativa y en particular para evaluar ex-ante los impactos de una legislación, no solamente sobre el ordenamiento jurídico sino, y más importante, sobre los ámbitos sociales, económicos medioambientales y, por último, políticos.



Los métodos tradicionalmente utilizados para la investigación legislativa, si bien constituyen una guía útil para ubicar en un contexto jurídico y político al tema sobre el cual se quiere legislar, y para evitar controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos, son francamente insuficientes.

Los más utilizados son:

- Evaluación del impacto de la modificación normativa sobre el cuerpo de una ley u ordenamiento (cuadros comparativos).
- Evaluación del impacto de la modificación normativa sobre el ordenamiento jurídico en materia (Constitución, Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, etc.)
- Análisis de los antecedentes normativos (proyectos, dictámenes y opiniones) respecto a una propuesta de iniciativa de reforma.
- Estudio de la jurisprudencia en materia.
- Estudio y mapeo de las posiciones de los actores políticos (legisladores, grupos parlamentarios, representantes del Poder Ejecutivo, etc.) sobre el tema.
- Estudios de derecho comparado.

Estas metodologías nos dan una fotografía parcial del tema sobre el cual se quiere legislar no tomando en cuenta la pregunta más importante ¿Realmente es necesaria la legislación que se quiere elaborar e implementar?

Para ello necesitamos entender el sentido mismo de la norma.

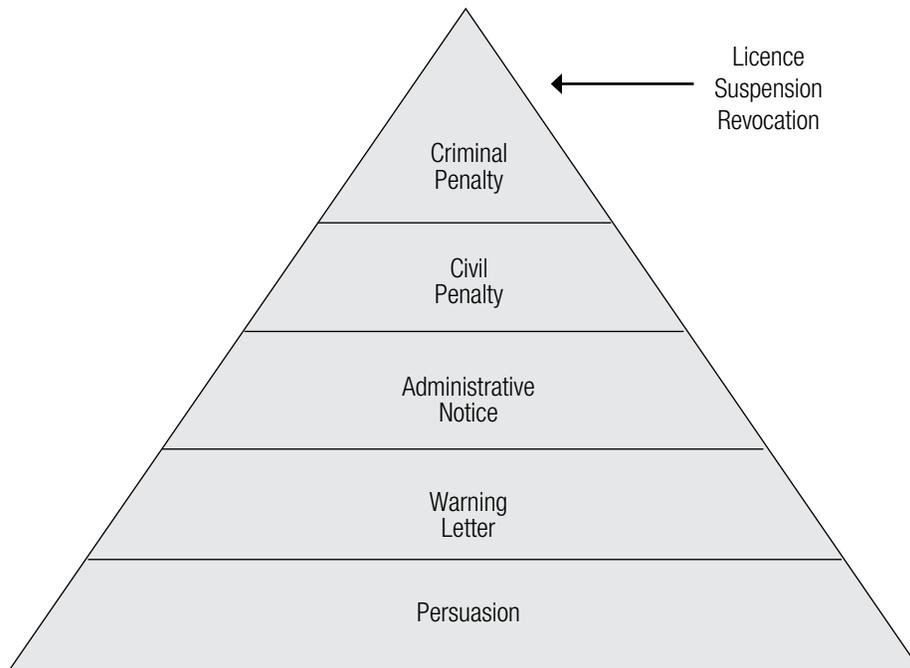
Una norma es una **restricción intencional**, prolongada y focalizada, en el ámbito de **elección** de una actividad de un sujeto privado o público, operada a través de un organismo **no directamente** involucrado (para evitar conflictos de intereses) en el ámbito de la actividad objeto de restricción, lo anterior, conforme una regla establecida conforme al **interés público**.

La actividad, para ser sujeto de reglamentación, debe gozar, por parte de la colectividad, de una **particular relevancia social**.

Asimismo, debe existir un "interés público" que hay que garantizar, y hay que demostrar.

Debe de existir un sujeto público (regulador), dotado de poderes de coerción, que puede **modificar la conducta** de otros sujetos también contra sus voluntades **imponiendo sanciones o incentivos**.

Las normas llegan hasta el final de una pirámide de restricciones y advertencias previas, de naturaleza social y cultural, que, al ser ineficaces, hacen necesaria la existencia de la norma así como de sus sanciones.





Tiene que existir un *mix* regulatorio, dinámico y dependiente de la reacción de los sujetos a la regulación: el regulador inicia con ofrecer *soft regulation* (*regulación suave o laxa*), sin embargo, si observa un nivel de adecuación y respeto más bajo de lo previsto, incrementa **su capacidad de intervención**.

No es correcto, como se tiende a hacer comúnmente, iniciar con una legislación para resolver un problema o promover una conducta.

Esto, entre otros, constituye la causa que determina el incremento exponencial de la producción legislativa por un lado, y su enorme costo e ineficiencia a la hora de implementarla por el otro.

Estamos llenos de leyes que no se aplican y estamos llenos de problemas que no se resuelven.

Para evaluar *ex ante* la necesidad de la norma y encauzar la investigación legislativa, se necesitaría contestar previamente las siguientes preguntas:

1. ¿El *problema* se ha definido de manera correcta?
2. ¿Se justifica la *intervención del Poder Legislativo*?
3. ¿La legislación es la *mejor cosa que se puede hacer*?
4. ¿Existe el fundamento legal por la intervención normativa?
5. ¿Cual es el nivel *apropiado* de gobierno para la intervención?
6. ¿Los beneficios de la intervención normativa justifican los costos?
7. ¿La *distribución de los efectos* en la sociedad es transparente?
8. ¿La regulación es clara, consistente, comprensible y accesible para los *usuarios finales*?
9. ¿Todas las partes interesadas tuvieron la posibilidad de presentar sus *puntos de vista*?
10. ¿De qué manera se llegará a un nivel aceptable de *conformidad o rechazo*?

En Inglaterra, a partir de 2009, se han implementado criterios generales de los cuales han derivado una serie de métodos que se sustentan fundamentalmente sobre cuatro pilares:²

1. Las leyes existentes necesitan ser simplificadas para adecuarse con rapidez a los

cambios constantes que caracterizan a la sociedad.

2. Hay demasiadas leyes que no tienen razón de ser, por lo cual se ha implementado una meta normativa que impone una validez de cinco años para todas las leyes y normas vigentes. Cada cinco años tendrán que pasar a través de un proceso de validación para justificar su existencia (eficacia, beneficios superiores a los costos, resultados, etc.)
3. Se ponen filtros muy estrictos a la elaboración de nuevas leyes y normativas enfocándose sobre el cómo se van a implementar y sobre el cálculo de riesgo (qué justifica la intervención).
4. Es indispensable la participación de los usuarios finales de la intervención legislativa o legal, por ende hay que establecer e implementar estrategias y procesos de comunicación constructiva.

En Europa, a partir de 1997, y con base en una recomendación del Consejo de la OCDE se implementa progresivamente un instrumento de evaluación normativa denominado Análisis de Impacto Normativo (*Regulatory Impact Analysis*).

Una de las más recientes definiciones, señala que el Análisis de Impacto Normativo es la **valoración preventiva** de los efectos de las hipótesis de intervención normativa sobre los ciudadanos, empresas y organizaciones, y sobre el funcionamiento de la administración pública, a través de comparaciones y opciones alternativas.

Tal instrumento tenía y tiene la finalidad de racionalizar la intervención legislativa con base en la implementación de una serie de técnicas de evaluación que permiten, por parte del legislador, tomar la mejor decisión y la más informada.

Cabe decir que las técnicas de evaluación están diseñadas expresamente para cada tema, no son rígidas, y van cambiando, adecuándose a las innovaciones de carácter tecnológico, económico y social.

Hoy en día hay, *grosso modo*, tres ámbitos de evaluación; el económico (incluyendo los sectores de energía, transporte, finanzas, turismo, producción, distribución, etc.), el social (salud, educación, protección social, seguridad, justicia) y de medio ambiente.

² Better Regulation and Regulatory Reform – The interlinking Pillars (UK’s BERR 2008-09). UK’s Department for Business, Enterprise, and Regulatory Reform (BERR), now called Department for Business, Innovation and Skills (BIS).



A través del Análisis de Impacto Normativo se evidencia la relevancia del análisis del **contexto** sobre el cual se aplica la Ley, por lo cual se impone la exigencia de la consulta previa.

Una propuesta de ley debe tener referencia obligatoria a **exigencias específicas/necesidades** de la **colectividad** y de los potenciales usuarios finales (ciudadanos, empresas, administración pública), mismas que tienen que definirse **empíricamente**, en términos **cualitativos, cuantitativos y controlables**.

Por ende, la necesidad de contar con un grupo de investigadores con perfiles distintos para garantizar la multidisciplinariedad de enfoques requerida para evaluar el impacto legislativo. Menos abogados y más sociólogos, economistas, antropólogos, médicos, etc.

Asimismo, se requiere de una gran capacidad de gestión para coordinar la investigación, en cuanto a que no se trata de un trabajo de gabinete sino, en su mayoría, de campo, en donde se requiere del auxilio, indispensable, de los expertos y técnicos del Poder Ejecutivo (en los tres niveles de gobierno), y de los órganos y asociaciones del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, lo más conveniente sería elaborar e implementar manuales de investigación correspondiente a cada tema para formar cuadros especializados que garanticen realmente la calidad en la producción legislativa.

Terminando, y con base en la experiencia de los cabilderos profesionales, no debe olvidarse que la variable política juega un papel determinante en la selección de los proyectos de ley y en la investigación legislativa.

Por ello deben considerarse las siguientes variables que permiten “calcular” el valor de una iniciativa respecto a otras, por lo que se considera el impacto o correspondencia que una propuesta legislativa tiene sobre:

1. Las agendas legislativas de los partidos políticos.
2. La variable electoral y sus resultados.
3. El impacto mediático.
4. La doble agenda de los legisladores.
5. La capacidad de incidencia de las organizaciones de interés.
6. La capacidad de incidencia y los intereses del Gobernador, de los representantes del gobierno federal y de otros Gobernadores.

Sucesivamente, tendremos que considerar el “peso” político del promotor del proyecto:

1. Al interior de la fracción parlamentaria.
2. A nivel de partido.
3. Su capacidad de interlocución con el Gobierno.
4. Su capacidad de interlocución con las organizaciones de interés.

Lo anterior para realmente determinar la viabilidad política de un proyecto legislativo que puede, por sí sólo, permitir el tránsito hasta su aprobación.

En conclusión:

- Hay que seguir profesionalizándose a pesar de las dificultades;
- El futuro está en menores y mejores instrumentos regulativos;
- La práctica de la implementación es fundamental para tener experiencia para el diseño del instrumento legal.
- Hasta un pésimo legislador puede hacer una buena ley, si es bien aconsejado...

Todos somos usuarios de las normas, no solamente las personas se ganan la confianza, también las leyes, y malas leyes hacen perder la confianza en las instituciones, con los resultados por todos conocidos.

La Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, a diez años de su fundación



David Eduardo **Vázquez Salguero**

Coordinador del Instituto de Investigaciones del H. Congreso de San Luis Potosí. Vicepresidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas. Dedicó este trabajo a los ex coordinadores de institutos y organismos de investigación legislativa del país.

La Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas nació en Ixtapan de la Sal, Estado de México el 26 de marzo de 1999, dentro del marco de la Primera Reunión Nacional de Institutos Legislativos, convocada por el Dr. Manuel González Oropeza.

Su constitución formal ante Notario Público ocurrió el 12 de junio de 2002, en la ciudad de Toluca, Estado de México, de manera que este año de 2012 se han cumplido exactamente diez años de vida legal. El acta notarial registra como miembros fundadores al entonces diputado José Ramón Arana Pozos (Estado de México), al licenciado Alfonso Martínez Pimentel (Coahuila), la licenciada Lucia López Pescador (Durango), licenciado Carlos Alfonso Chico Sánchez (Durango), al doctor José Gilberto Garza Grimaldo (Guerrero), licenciado Juan Carlos Córdova González (Estado de México), al licenciado Eleael Acevedo Velázquez (Morelos), licenciado Raúl Rosales Rosas (Nayarit), licenciado Jorge de Jesús Romero Pacheco (Oaxaca), licenciado José Norberto Rodríguez Medina (Puebla), licenciado Fernando Sámano Álvarez (Querétaro), licenciado Juan Pablo García Rocha

(San Luis Potosí), licenciado Manuel Bernardo Espinoza Barragán (Sonora) y a la licenciada Lorena González Aceff (Tabasco).

Su principal objetivo es que los representantes de los institutos, centros y organismos de investigación legislativa,

“[...] alcancen con plena independencia y respeto a la soberanía de los Poderes Legislativos que dependen, la unidad en el empeño por fortalecer la cultura parlamentaria en nuestro país. A este propósito, coordinarán acciones, intercambiarán información, conocimientos y experiencias en vínculo con la función que desempeñan, para concretar los objetivos y fines que persigue la Asociación”.

Entre otros fines y objetivos de la Asociación plasmados en su acta constitutiva vale la pena mencionar los siguientes:

1. Promover y difundir investigaciones que tengan como propósito perfeccionar la vida parlamentaria en el país, atendiendo siem-

- pre las características de pluralidad y tolerancia requeridas para expresar las diferencias de la sociedad mexicana.
2. Promover y fomentar el intercambio de estudios relativos al Derecho Parlamentario y práctica legislativa en los ámbitos Internacional, Federal y Estatal.
 3. Analizar los problemas derivados de la emergencia del Poder Legislativo como principal arena de discusión pública, para recomendar acciones tendientes a buscar la gobernabilidad democrática.
 4. Colaborar en los análisis de los problemas de interpretación legislativa que soliciten los institutos, partidos o cualquier organismo relacionado con el tema.
 5. Proponer a las legislaturas correspondientes, como grupo de especialistas, las iniciativas de nuevos ordenamientos o reformas de índole parlamentario que se estimen necesarias.
 6. Fomentar el intercambio de opiniones, estudios e investigaciones con instituciones afines a la Asociación, sean nacionales o extranjeras.
 7. Divulgar los trabajos de la Asociación y sus miembros.
 8. Denunciar ante la opinión pública toda violación a la institucionalidad parlamentaria.
 9. Fomentar el desarrollo de ideas, iniciativas, estudios y proyectos de los asociados y aplicarse a la realización de los que se consideren benéficos para la Asociación.
 10. Establecer relaciones con otras asociaciones de igual o similar objeto.

A partir de que se realizó la primera reunión en que nació esta Asociación el 26 de marzo de 1999, cada año se realizan los Congresos Nacionales, de ahí el desfase entre el número de años que celebramos con el número de congresos que hemos efectuado. A partir del año 2004 también se realizan los llamados Encuentros Nacionales, con la finalidad de cumplir con los objetivos de la

Asociación. Hasta este año 2012, se han celebrado 14 Congresos y 7 Encuentros Nacionales.

En todo este devenir, nuestra Asociación ha vivido múltiples transformaciones, la mayoría de ellas para mejora de sus actividades y cumplimiento de objetivos, en donde ha prevalecido el intercambio de experiencias e información, en un marco de cordialidad y amplia discusión académica.

Para ello, han sido fundamentales los Congresos Nacionales y los encuentros de institutos, puesto que en cada ocasión se han definido las temáticas siempre acordes a la realidad social y necesidad nacional, gracias a la estrecha vinculación entre la Mesa Directiva y el Poder Legislativo anfitrión.

Me refiero por ejemplo a los Congresos Nacionales, el primero de ellos realizado, como ya se ha dicho, en Ixtapan de la Sal, Estado de México en 1999. Aquel representó el primer impulso para establecer las bases del funcionamiento de la Asociación. Al ser el momento fundacional de la serie de actividades que conmemoramos este año, se tuvo la visión de la importancia que tendría la Asociación para el desarrollo y difusión de la cultura parlamentaria nacional, de manera que se estipuló realizar de manera continua reuniones anuales que permitieran la actualización y análisis de problemáticas locales en contextos nacionales.

Una preocupación fue los problemas de gobernabilidad y pluralismo, así como establecer relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación; proponer la publicación de una Gaceta Nacional de Legislación; y fomentar la creación de Institutos Legislativos en los Estados en los que aún no existían, ya que en ese momento sólo había un Instituto en el Congreso de la Unión y 15 en los Estados de la República.

Al revisar los distintos temas que se han tratado tanto en los congresos como en los encuentros, se advierte la pertinencia y vigencia de lo expuesto, y nos percatamos del grado de preocupación que compartimos en cada reunión para dar salida a los distintos retos legislativos, que en la mayoría de los casos nos son comunes.¹



¹ Rodríguez Gallardo, Lorenzo, *et al.*, *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: Situación Actual y Perspectivas*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LX Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, México, Diciembre de 2008.

Congresos Nacionales
Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos

No	Fecha	Sede	Temáticas principales
I	25 y 26 de marzo de 1999.	Ixtapan de la Sal, Edo. de México.	Estructura y organización del Poder Legislativo, y los procesos parlamentarios.
II	11 y 12 de marzo de 2000.	Taxco de Alarcón, Guerrero.	Organización y funcionamiento de los congresos y sus institutos de investigaciones. Reformas del Estado y Reformas Constitucionales. Relaciones de las legislaturas y los Municipios.
III	31 de mayo al 2 de junio de 2001.	Chihuahua, Chihuahua.	Procesos Legislativos. Las entidades federativas y las políticas hacendarias. El nuevo constitucionalismo estatal.
IV	19 al 21 de junio de 2002.	Hermosillo, Sonora.	La importancia de los Institutos. Avances en materia de derecho constitucional estatal y la fiscalización de los recursos públicos.
V	19 al 21 de marzo de 2003.	Cuernavaca, Morelos.	Presidencialismo vs. parlamentarismo. Información y control parlamentario. Argumentación y técnica legislativa. Reforma del Estado. Derechos humanos y Poder Legislativo. Gobernabilidad y desempeño constitucional. Poder Legislativo y medios de comunicación. Medición del desempeño legislativo. Retos de los institutos de investigaciones legislativas.
VI	6 al 8 de mayo de 2004.	Tlaxcala, Tlaxcala.	La pluralidad legislativa. El acceso a la información pública: retos y perspectivas. La formación de investigadores en materia legislativa. Poder Legislativo ante la Convención Nacional Hacendaria. La experiencia legislativa y sus dilemas.
VII	1 al 3 de junio de 2005.	Guanajuato, Guanajuato.	La investigación en el quehacer legislativo. Democracia y gobernabilidad. Estatuto y organización en la AMEXIL. Plan de trabajo de la AMEXIL.
VIII	21 al 23 de junio de 2006.	Tlaxcala, Tlaxcala.	Perspectivas de los Congresos Locales Mexicanos. Federalismo hacendario Mexicano.
IX	6 al 9 de junio de 2007.	Zacatecas, Zacatecas.	Implicaciones de la Reforma del Estado en las legislaturas locales. Transparencia en el Poder Legislativo. Necesidad e importancia de los órganos de estudios legislativos. Servicio profesional de carrera parlamentaria.
X	12 al 14 de junio de 2008.	Acapulco, Guerrero.	El papel de las legislaturas locales en la construcción de las reformas del Constituyente Permanente. El fortalecimiento de los congresos locales a través de los institutos. Los retos de la consolidación democrática.
XI	6 y 7 de agosto de 2009.	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Implementación del sistema de justicia penal y juicios orales. Organización y funcionamiento de los institutos y organismos de investigación legislativa. Sistema Mexicano de Información Legislativa.
XII	3 y 4 de junio de 2010.	Cuernavaca, Morelos.	Actualidad, impacto y perspectiva de la reforma política, y sus implicaciones constitucionales ante los congresos locales. Responsabilidad de los servidores públicos frente a los nuevos mecanismos de rendición de cuentas. Los institutos de investigaciones legislativas desde la óptica de los legisladores. Perspectiva de los archivos históricos legislativos. Importancia y fortalecimiento bilateral entre estado y sociedad, en torno a la seguridad pública.
XIII	9 al 11 de febrero de 2011.	Toluca, Estado de México.	Tecnologías de información y comunicación y la función legislativa: necesidades, requerimientos y experiencias de legislaturas locales.
XIV	8 y 9 de marzo de 2012.	Aguascalientes, Aguascalientes.	Democracia y parlamento. Vinculación de organismos e institutos de investigación parlamentarias en el proceso legislativo. Desempeño de los congresos locales. Cultura de responsabilidad social legislativa.



Institutos y organismos de investigación legislativa, 2012



Encuentros Nacionales Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos

No	Fecha	Sede	Temáticas
I	2004.	Morelia, Michoacán.	
II	28 al 30 de septiembre de 2005.	Durango, Durango.	Ciencia de la legislación y bicameralismo. Función parlamentaria. Representación, democracia y federalismo.
III	20 de abril de 2007.	Guanajuato, Guanajuato.	Institutos de investigaciones legislativas en México: situación y perspectivas. Retos de la consolidación democrática. El papel de las legislaturas locales en la construcción de las reformas del Constituyente Permanente.
IV	1 de febrero de 2008.	Ciudad Victoria, Tamaulipas.	Reforma federal electoral. Representación parlamentaria. Federalismo y congresos locales.
V	Abril de 2009.	Senado de la República.	Sistema Mexicano de Información Legislativa.
VI	11 al 13 de febrero de 2010.	Durango, Durango.	Reforma Política. Participación ciudadana moderna.
VII	13 al 15 de julio de 2011.	San Luis Potosí, San Luis Potosí.	Gobernanza y nueva gestión pública: retos desde el Poder Legislativo. La gestión del espacio público: responsabilidad compartida. Articulación entre el Poder Legislativo, la iniciativa privada y la sociedad civil. Importancia del fortalecimiento de las unidades de investigación en los Poderes Legislativos.

Institutos y organismos de investigación legislativa, 2012



Elaboró: DEVS



Podemos advertir que un tema recurrente es el relativo al fortalecimiento y consolidación de los institutos, para analizar cómo se van desarrollando y profundizar en la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades.

En el presente, el Congreso de la Unión y el Senado de la República, así como prácticamente todos los Congresos Locales cuentan con un área de investigación legislativa, ya sea un instituto, centro o departamento. El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República es el más antiguo de los institutos, cuyos antecedentes se remiten a 1986. De todos los poderes legislativos locales, San Luis Potosí fue el primero que abrió el sendero de la investigación legislativa en 1994. Después de su fundación le siguieron Querétaro, Tabasco, Estado de México, Morelos, Guerrero, Guanajuato, y así de manera casi anual se fueron creando el resto de los institutos, lo que incluso se ha llevado al ámbito universitario, pues actualmente tanto la Universidad Autónoma de Nuevo León como la Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa han fundado centros de investigación parlamentaria.

La Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas,

Institutos y organismos de investigación legislativa, 2012



fundada hace 10 años, agrupa a la totalidad de ellos, y se ha convertido en una vía de colaboración e intercambio con mucha fluidez en todo este tiempo.

La tradición y la cultura de la investigación legislativa en el país no es un hecho reciente, pero sí la institucionalización de la investigación parlamentaria en cada uno de los Congresos locales desde 1994, de manera que podemos afirmar que el décimo aniversario de la Asociación representa la etapa joven de la investigación legislativa formal en el contexto nacional.

A diez años de distancia de la creación de la Asociación y 18 de la fundación del primer instituto en un Congreso local, celebramos el inicio y fortalecimiento del conjunto de los institutos y organismos dedicados a la investigación legislativa. A partir de ahora se tiene el compromiso de ir en búsqueda de la consolidación de los cuerpos de apoyo parlamentario.

Desde sus orígenes la mayoría de los institutos, y por extensión la Asociación que hoy los agrupa, ha contado con el respaldo de académicos y profesionales del ámbito legislativo, ya que el espíritu que impulsó su establecimiento llevaba la intención de apoyar, desde una perspectiva profesional y académica, las actividades legislativas. Desde lue-

go, nuestro quehacer tiene su razón de ser en el trabajo parlamentario que desempeñan las legisladoras y legisladores, y en gran parte su destino y existencia depende de la voluntad política y del interés por realizar leyes fundamentadas en análisis profundos y acordes a la realidad social.

Por ello, no cabe duda de que para lograr la consolidación de la investigación legislativa es necesario crear las mejores condiciones para llevarla a cabo. Una de ellas es el establecimiento del servicio profesional de carrera dentro de los institutos y organismos de investigación legislativa, de manera que la renovación de las legislaturas no deje trunco el desarrollo de los cuerpos técnicos de apoyo, sino que al contrario, cada vez se vean favorecidas con la experiencia adquirida.

Histórica y legalmente estamos comprometidos a realizar un trabajo de investigación legislativa de alto nivel. En este sentido, los Congresos Locales en particular y la Asociación que nos reúne en general, deben mantenerse como un referente de innovación, competencia y liderazgo en la creación de legislación moderna.

Revaloremos pues, los órganos de apoyo técnico de los Congresos, su relevancia en el proceso legislativo y tomemos acciones para fortalecer su papel en el futuro.

Una década de investigación legislativa



Luis **Mendoza Cruz**

Director General de Estudios Legislativos, Gobierno y Administración Pública del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Presidente de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigación Legislativos.

El 30 de Mayo de 2012, en el marco de los festejos de los 155 años de la creación del Congreso del Estado de Tlaxcala se celebró el X Aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos (AMEXIIL). En la inauguración, la diputada presidenta de la Junta de Coordinación y Concertación Política, Lilia Caritina Olvera Coronel agradeció y

reconoció la ardua labor que día con día llevan a cabo todos y cada uno de los Organismos e Institutos de Investigaciones y Estudios Legislativos de los Congresos Estatales, al auxiliar a los congresistas en la importante tarea de creación y modificación del cuerpo normativo, ya sea a nivel federal o estatal y hacer más eficiente la producción legislativa.



Inauguración del X Aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.



En el mismo acto el doctor David Vázquez Salguero, vicepresidente de la Asociación, en representación del doctor Luis Mendoza Cruz, presidente de la AMEXIIL, se pronunció por la profesionalización de los cuerpos de investigación de estos organismos a través del establecimiento del servicio civil de carrera. Ello con el fin de que la experiencia del personal de los institutos no se pierda en los cambios administrativos en cada le-

gislatura y esto sea causa de retraso en el trabajo legislativo, así como impulsar que el perfil de los integrantes de los cuerpos de asesores no se limite únicamente al de abogados, sino que éste sea de sociólogos, politólogos, economistas, ambientalistas, entre otros, para de esta forma integrar leyes y ordenamientos que den respuesta a los reclamos de la sociedad.



El Dr. David Vázquez Salguero, vicepresidente de la Asociación, en representación del presidente de la Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, Dr. Luis Mendoza Cruz.

Como parte de los trabajos de la conmemoración formal de la Asociación, se llevaron a cabo dos mesas de trabajo, la primera bajo el rubro “La Investigación Legislativa y Órganos de Apoyo Técnico, ayer y hoy” y la segunda con el tema “Perspectivas y Fronteras de la Investigación Legislativa”

En la primera mesa El director del Centro de Investigaciones Legislativas de la UAM, Unidad Iztapalapa, Dr. Adrián Gimete Welsh, en su ponencia “Estructuras de apoyo en los Congresos estatales. Una mirada comparada a los Congresos” explicó que dada la naturaleza multitemática del proceso legislativo, los representantes requieren de personal especializado en todas y cada una de las disciplinas del trabajo parlamentario.

Asimismo, dijo que el impacto de los equipos de apoyo no sólo se traduce en mayor eficacia, eficiencia legislativa y calidad de las leyes, sino que

además fortalece la autonomía del Legislativo frente a los demás poderes.

El doctor Gimete comentó que en la reforma de los años setenta, el Congreso Norteamericano creó las condiciones para que cada uno de los miembros de los comités del Congreso tuviera su propio equipo de apoyo y que la minoría del comité dispusiera de asistencia en el trabajo legislativo, y que con estos cambios, el Poder Legislativo reforzó su autonomía frente al Poder Ejecutivo y frente al poder de los cabilderos.

El también director del Centro de Investigaciones Legislativas de la UAM concluyó que si la premisa es el fortalecimiento del profesionalismo legislativo, se requiere que los Congresos aprueben las leyes necesarias para que se generen los incentivos apropiados, no sólo para los legisladores, sino también para el personal de los equipos de los órganos de apoyo.



Panelistas de la primera mesa de trabajo “La Investigación Legislativa y Órganos de Apoyo Técnico. Ayer y Hoy”.

En la misma mesa de trabajo el Coordinador del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso de Zacatecas, Lic. Pedro Antonio Argomaniz Realzola, presentó la ponencia “Importancia de los Institutos y Órganos de Investigación legislativa en la actividad parlamentaria” donde hizo un recorrido histórico de como se fueron creando en diversos países órganos de apoyo legislativo y que en México se creó en 1985, un órgano de asesoría y apoyo denominado Centro de Informática Legislativas (CILSEN), hoy Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Agregó que actualmente hay un replanteamiento de la técnica legislativa, que en el derecho comparado se manifiesta en tres planos: el primero, el Institucional, por la progresiva instauración de órganos permanentes con el cometido de perfeccionar los textos legislativos.

El segundo plano, el Académico, por expansión de la técnica legislativa como materias curriculares en los estudios profesionales o posgrados, o como especialidad o maestría y el tercero, el Normativo, por la adopción de normas positivas que incluyen criterios o pautas de técnica legislativa.

En los últimos años se han intensificado los esfuerzos por fortalecer los organismos legislativos

del país. En México los órganos que tienen la finalidad de apoyar a las legislaturas para mejorar la creación de leyes, son los Institutos de Investigación Legislativa, los cuales creado vínculos interinstitucionales que permiten la actualización y el intercambio de información y experiencias parlamentarias, que fortalecen y apuntalan el quehacer legislativo, por medio de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas.

Los primeros años de la Asociación fueron de consolidación, se buscó poner en marcha el proyecto de fortalecimiento y colaboración entre los diversos institutos de investigación. Hoy la organización de institutos de estudios legislativos ha funcionado como un medio para publicitar nuestro trabajo, para compartir experiencias, para impulsar la profesionalización de los investigadores, así como para motivar los vínculos de cooperación para fortalecer el conocimiento y la reflexión de la cultura parlamentaria de nuestro país.

El maestro Miguel Ángel Camposeco Cadena, consultor independiente, también participó en esta primera mesa de trabajo y aseveró que los Institutos Legislativos de los Congresos nacieron promovidos por el Ejecutivo Federal, con el objetivo



de conocer más acerca de los problemas de orden mundial como lo son las telecomunicaciones, derechos de patente, de protección y manejo de energéticos, no sólo en nuestro país sino también en países como Australia, Canadá, Estados Unidos e Italia. Por lo tanto los Congresos se debían formar con gente conocedora y muy analítica en los ámbitos económicos y de derecho, pues debía haber cooperación abriendo campos de negociación ante los retos de esos tiempos.

Camposeco explicó cómo el Ejecutivo Federal elabora sus iniciativas por medio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la cual estudia todo lo que vamos legislar, por medio de ella las iniciativas llegan bien estructuradas, funcionalmente aplicables, con destinatarios específicos y con la opinión de la sociedad.

El consultor exhortó a los institutos de investigación legislativa a que participen en los periodos de consulta de proyectos de ley que realiza la COFEMER “¿cómo es posible, nos dan a opinar la ley y no opinamos en lo preventivo?, Nadie opina y los que opinan modifican el proyecto del Ejecutivo”.

El maestro Camposeco agregó que los secretarios técnicos de las comisiones también deberían ser miembros de los institutos o de los centros de investigación y que con esto se tendría más presencia de los institutos en los trabajos de las comisiones.

El último ponente de la mesa, el doctor Vázquez Salguero, vicepresidente de la Asociación y Coordinador del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de San Luis Potosí, durante su intervención dijo que en el Estado existe la necesidad de realizar evaluaciones de impacto legislativo, desde que se gesta la idea, pues es ahí donde se tomará la decisión de si se continúa con esa iniciativa o se modifica o si, definitivamente, debe ser rechazada.

El doctor Vázquez hizo un recuento histórico de las temáticas que se han abordado en los diferentes Congresos y encuentros que ha realizado la Asociación y aseveró que hace falta un espacio físico o virtual que almacene la memoria histórica de todos los eventos de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.

En la segunda y última mesa de trabajo “Perspectivas y fronteras de la investigación legislativa”, el doctor David Vázquez Salguero, leyó la ponencia “Las Fronteras de la Investigación Legislativa” en la cual señaló que en los últimos años el Congreso

Mexicano ha realizado grandes esfuerzos a fin de mejorar la información con la que cuentan los legisladores, dando un enfoque a la investigación legislativa en la que se contemple el conocimiento de la realidad nacional desde la perspectiva económica, política, social y cultural. Además de valorar los beneficios o no de los proyectos, detectar los problemas regionales y locales, así como tener la capacidad para mirar el futuro e idear escenarios.

La ponencia describe que la “investigación parlamentaria puede asistir a mejorar tanto el desempeño del Congreso como al fortalecimiento de la democracia. En primer lugar, al proveer información y análisis que satisfagan las necesidades específicas de los legisladores; la investigación legislativa puede mejorar el proceso de toma de decisiones. Con la información adecuada, los legisladores comprenderán mejor tanto los aspectos generales como las particularidades del problema o tema que enfrentan, y cuentan con mejores herramientas para tomar decisiones realistas y eficientes”.

Es fundamental para un Parlamento el disponer de instituciones generadoras de conocimiento para asegurar su autonomía como poder del Estado y la calidad de las funciones que le corresponden. El conocimiento es un patrimonio, es un bien intangible que le da la posibilidad de alcanzar la certeza legislativa, una mejor aplicación de la técnica legislativa, mayor capacidad fiscalizadora, mejor representación de las aspiraciones ciudadanas, mejor defensa de los intereses nacionales y un adecuado equilibrio entre los poderes del Estado.

El documento apunta la importancia de que las entidades de investigación que pertenecen a los parlamentos estén vinculadas con unidades generadoras de conocimiento como los institutos o centros de investigación de universidades.

En este caso el Instituto Belisario Domínguez, a través de su vinculación con la sociedad y con las instituciones de educación superior, ha sido un eje fundamental para las reflexiones políticas, económicas y sociales en el Senado.

En mi presentación concluyo que “los Institutos, Organismos y Centros de Investigación Legislativa deben mirar más allá de las diferencias y como un órgano apartidista, objetivo, técnico e imparcial, iniciar con un proceso de búsqueda de coincidencias entre el universo de candidatos y así comenzar a trabajar sobre los temas de la agenda legislativa con miras al futuro y no en retrospectiva sino en prospectiva”.



Panelistas de la segunda mesa de trabajo "Perspectivas y Fronteras de la Investigación Legislativa".

En su intervención el doctor Roberto Ehrman, director de Dynamis Consultores, habló de las "Perspectivas sobre la investigación legislativa en México". En su concepción, los Institutos son los responsables de la calidad de la legislación, por lo cual estos deberían de contar con una autonomía presupuestal, con manuales que garanticen la calidad y veracidad de los análisis que se emitan.

Asimismo, dijo que hay algo muy importante en la historia de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, que es la toma de conciencia por parte de sus líderes e integrantes, del rol estratégico que deben de tener los institutos para la optimización del desempeño legislativo de los Congresos locales y federal.

El doctor Ehrman manifestó que no es casual que los Institutos adquieran cada vez más reconocimiento gracias al pluralismo político que hay en los Congresos y que deben de tener las herramientas y recursos necesarios para funcionar conforme a sus objetivos y funciones. Sin embargo, aclaró que aunque los institutos tienen un papel importante, estos enfrentan algunos problemas en su diseño institucional, algunos no están realmente vinculados con la actividad legislativa de los Congresos, pareciera que se trata de organismos con una lógica y funcionamiento propios.

En la mayoría, no existe un servicio civil de carrera que favorezca la permanencia y la profesionalidad de los funcionarios de apoyo a las labores legislativas; numerosos cargos directivos obedecen, en su mayoría, a criterios de orden partidista

y en muchos otros Congresos locales la mayoría de las propuestas de iniciativa de ley provienen del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, lo que hace inútil el trabajo de los institutos.

El director de Dynamis Consultores afirmó que para fortalecer a los órganos de investigación legislativa se tiene que implementar un servicio civil de carrera; crear grupos de apoyo técnicos especializados dependientes directamente de las comisiones; vincular las funciones de los Secretarios Técnicos de las Comisiones con los Institutos; contar con un grupo de investigadores con perfiles multidisciplinarios para garantizar el enfoque requerido para evaluar el impacto legislativo.

Por su parte el maestro Javier Martínez Cruz, Vocal Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México con su ponencia "Perspectivas y Fronteras de la Investigación Legislativa: un enfoque desde la teoría del Caos" apuntó que uno de los grandes retos de los institutos es privilegiar la investigación legislativa, para lo cual propone líneas de investigación, con sublíneas y temas específicos sobre instituciones parlamentarias, desempeño y práctica legislativa.

El maestro Martínez Cruz concluyó que la investigación parlamentaria debe tomar en cuenta el contexto local, ajustando los temas de investigación a un entorno globalizado, es por ello que es fundamental establecer que la investigación legislativa debe realizarse en su ambiente natural, que es de constante cambio; es decir, que permita ver la esencia del tema de investigación, no se debe ordenar, se debe encontrar el sentido dentro del caos



en que se encuentra. El caos se percibe como la oportunidad de innovar a través de una reingeniería, que prevea la interrelación entre distintas disciplinas y los temas que generan ideas novedosas.

Por último agregó que la investigación legislativa deberá de generar información oportuna y objetiva, apoyar la toma de decisiones de forma imparcial y objetiva, estar articulada a las agendas legislativas, al trabajo de los comités y comisiones, además de ser realizada por grupos multidisciplinarios.

En su oportunidad la licenciada Guadalupe Gutiérrez Fregozo, directora del Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales del Congreso del Estado de Baja California participó con la ponencia "Perspectivas y Fronteras de la Investigación Legislativa: caso Baja California". La directora comentó que en el caso del Instituto de Baja California, la investigación legislativa está encaminada a coadyuvar a la implementación de normas jurídicas que permitan el bienestar de la población.

La licenciada Guadalupe Gutiérrez subrayó que en el Instituto que ella representa, la investigación legislativa se dedica al estudio permanente y sistemático entre la legislación mexicana y la de otros países, como es el caso de la legislación de Estados Unidos. Asimismo afirmó que la investigación legislativa que se hace, busca incidir en la construcción de consenso entre cada una de las fuerzas políticas.

El Instituto de investigación legislativa es de reciente creación y con el propósito de apoyar la labor legislativa la XX Legislatura del Congreso decidió crear el Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales (IOCEES) cuya actividad preponderante es la de contribuir a la función legislativa en materia de estudios e inves-

tigaciones de índole económico y social, agregó la licenciada Gutiérrez.

En el X Aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos estuvieron presentes la anfitriona titular del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Tlaxcala y Tesorera de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, Patricia Zenteno Hernández, así como representantes y directores de los Institutos y Organismos Legislativos de los Congresos de los Estados de Baja California, Durango, Estado de México, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tabasco, Zacatecas, de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y el Centro de Investigaciones Legislativas de la UAM-Iztapalapa.

Cabe destacar que en la primera reunión de institutos y organismos de investigación legislativa celebrada en Ixtapan de la Sal en el Estado de México, participaron las representaciones de trece entidades federativas, las cuales constituyeron en julio de 2002 la Asociación.

Actualmente la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos está integrada por 27 institutos de Congresos locales; por el Congreso Federal participan el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y los centros de estudios de la Cámara de Diputados, además de representaciones de los Congresos locales que no cuentan con institutos de investigación legislativa y dos miembros honorarios, el Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad de Nuevo León y el Centro de Investigaciones Legislativas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.



Foto oficial del X Aniversario de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos.



Estado	Instituto u Organismo	Titular
Aguascalientes	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado	Lic. Angélica Flores Cervantes
Baja California	Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales del Congreso del Estado.	Lic. Guadalupe Gutiérrez Fregozo Dr. Benedicto Ruiz Vargas (Secretario de la Comisión de Honor y Justicia de la AMEXIIL)
	Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Francisco Domínguez García
Baja California Sur	Departamento de Apoyo Parlamentario del Congreso del Estado.	Lic. Silvia Alejandra Almendariz Puppo
Campeche	Dirección de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Karla Villasis Chable
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. Víctor Marcelo Ruiz Reyna
Chihuahua	Secretaría de Servicios Jurídicos Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Lorena Serrano Rascón
Coahuila	Instituto de Investigaciones del Congreso del Estado.	
Colima	Dirección Jurídica del Congreso del Estado.	Lic. José Luis Fonseca Evangelista
Distrito Federal	Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa	Lic. José Alfredo García Franco
Durango	Instituto de Investigaciones de Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica del Congreso del Estado.	Lic. Ángel Gerardo Bonilla Saucedo
Estado de México	Vocal Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Mtro. Javier Martínez Cruz
Guanajuato	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. Tomás Bustos Muñoz
Guerrero	Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" del Congreso del Estado.	Mtro. Nelson Valle López
Hidalgo	Encargada del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Karla Rocha Mendoza
Jalisco	Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Mtro. Roberto Rodríguez Preciado
Michoacán	Centro de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Carlos Vital Punzo (Secretario General de la AMEXIIL).
Morelos	Instituto de Investigaciones del Congreso del Estado.	Lic. Susana Cárdenas Martínez
Nayarit	Dirección de Investigación Legislativa y Biblioteca del Congreso del Estado.	Mtro. Edgar Román Salazar Carrillo
Nuevo León	Centro de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Baldemar Tudón Martínez
Oaxaca	Centro de Información e Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado	Ing. José Ángel Díaz Navarro
Puebla	Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y Proyectos Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Rafael Guzmán Hernández
Querétaro	Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso del Estado.	Prof. Humberto Sánchez García
Quintana Roo	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. José Luis Patrón Azueta
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado	Dr. David Eduardo Vázquez Salguero (Vicepresidente de la AMEXIIL).
Sinaloa	Instituto de Investigación Parlamentaria del Congreso del Estado.	Lic. Natividad Madrid Uriarte
Sonora	Dirección Jurídica del Congreso del Estado.	Lic. Daniel Nuñez Santos
Tabasco	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Mtro. Luis Andrés Pampillón Ponce
Tamaulipas	Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado	Dr. Edy Izaguirre Treviño (Vocal de la Comisión de Honor y Justicia de la AMEXIIL).
Tlaxcala	Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado.	Lic. Patricia Zenteno Hernández (Secretaria de Finanzas de la AMEXIIL).
Veracruz	Coordinación de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. Enrique Agustín Ceron Morales
Yucatán	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. Jaime Izmael Magaña Mata (Presidente de la Comisión de Honor y Justicia de AMEXIIL).
Zacatecas	Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado.	Lic. Pedro Antonio Argomaniz Realzola
Legislativo Federal	Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.	Dr. Luis Mendoza Cruz (Presidente de la AMEXIIL) Mtro. Fernando Pérez Noriega Dr. Eric Villanueva Mukul
	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.	Mtro. Edgar Díaz Garcilazo
	Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.	Lic. César Becker Cuellar
	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.	Dra. María de los Ángeles Máscoff Sánchez
	Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados.	Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
Instituciones Univesritarias	Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León.	Dr. Abraham Nuncio Limón
	Centro de Investigaciones Legislativas Universidad Autónoma de Metropolitana.	Dr. Adrián S. Gimete-Welsh

Acciones Legislativas en torno a la **defensa de los derechos** de los connacionales en el exterior

Teresa Libertad Ganado Guevara

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.



RESUMEN

Este artículo tiene como finalidad presentar las diversas acciones legislativas emprendidas en el Senado de la República durante la LXI Legislatura, a partir de las iniciativas xenófobas presentadas por varios estados del vecino país del norte que vulneran los derechos de nuestros connacionales residentes en aquel país.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo al censo de población y vivienda 2010 publicado por el INEGI, 1,112,273 personas emigraron a los Estados Unidos de Norteamérica en busca de mejores oportunidades que no encontraron en su país de origen. Sin embargo, aquellos que cruzan la frontera enfrentan un mundo de barreras culturales, discriminación, explotación y malos tratos.

The New York Times señaló que en los primeros tres años de gobierno del presidente Barack Obama, la cifra del número de personas deportadas fue de 1.1 millones, sin que hasta la fecha el Ejecutivo estadounidense haya logrado avanzar en

el Congreso una reforma que esté a favor de dar estatus legal a los inmigrantes ilegales.

En contraste, durante el 2010 los legisladores estatales de la Unión Americana presentaron más de 1,400 proyectos de ley en relación con los inmigrantes. Sin embargo, la denominada Ley de Arizona recibió una considerable atención tanto a nivel nacional como internacional, por tratarse de una disposición notoriamente violatoria de los derechos humanos de los inmigrantes.

Si bien, cada país tiene la potestad soberana de regular sus fronteras, determinar las políticas de migración y controlar el ingreso y salida de extranjeros a su territorio, de igual forma el derecho Internacional establece que dichas acciones deben realizarse bajo los principios fundamentales, como la no discriminación y los derechos a la libertad e integridad personal, a fin de proteger los derechos humanos de cualquier persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

Ante este contexto de reformas y acciones antiinmigrantes, el Senado de la República ha impulsado acciones legislativas que tienen como propósito velar por la protección de nuestros connacionales y garantizar el respeto de sus derechos humanos, independientemente de la situación migratoria en la que se encuentren.



ANTECEDENTES

En abril de 2010, Arizona promulgó las leyes SB 1070 y HB 2162, referentes a la migración irregular. En dichas leyes se pretende “desalentar y disuadir el ingreso y presencia ilegal de extranjeros a través de medidas específicas”¹.

En primer lugar, tipifica como delito en el Estado aquellos casos en que un individuo incumpla las normas federales de inmigración. Por lo cual la presencia de una persona como indocumentada o inmigrante irregular sea considerada como un delito, así como el no llevar consigo los papeles o documentos de inmigración.

De igual forma pretende criminalizar los siguientes aspectos:

- Que los inmigrantes indocumentados busquen empleo o ejecuten algún trabajo.
- Exige que los oficiales de Policía de Arizona, tanto a nivel local como estatal, investigue el estatus migratorio de todo individuo que sea retenido por cualquier motivo, si cuentan para ello con una sospecha razonable de que dicha persona se encuentra de forma ilegal en los Estados Unidos.
- Verificar el estatus migratorio de toda persona formalmente arrestada.
- Contratar a trabajadores indocumentados. Los patrones están obligados a verificar la situación legal de sus empleados.
- Transportar y alojar indocumentados.

Antes de que las leyes entraran en vigor, el Departamento de Justicia de EE.UU. presentó una demanda solicitando una orden judicial en contra de estas leyes, bajo el argumento de que son inconstitucionales. Fue así que el 28 de julio de 2010, la jueza Bolton concedió la solicitud de medidas cautelares, por lo que la ley aludida se aplicó de forma parcial.

En este contexto, la gobernadora de Arizona, Jan Brewer, apeló la medida cautelar emitida. Sin embargo, el pasado 25 de junio de 2012 la Suprema Corte de Estados Unidos estableció que dicha ley continuará suspendida en lo tocante a las sec-

ciones 3, 5(C) y 6 por haber sido declaradas como inconstitucionales; dichas secciones refieren a lo siguiente:

- Pedir o realizar un empleo sin tener permiso de trabajo.
- Subir a un carro en la calle para ser contratado.
- Parar un carro en la calle para contratar trabajadores.
- No portar papeles de estancia legal en Estados Unidos.

De igual forma, las autoridades estatales no podrán detener a ningún individuo por la sola sospecha de que dicha persona se encuentra de forma ilegal en los Estados Unidos.²

No obstante, la Corte no encontró elementos para declarar como inconstitucional la sección que faculta a las autoridades estatales, en casos de detención o arresto, a verificar la condición migratoria de las personas. Asimismo, se siguen tipificando como delitos:

- Contratar a trabajadores indocumentados. Los patrones están obligados a verificar la situación legal de sus empleados.
- Transportar y alojar indocumentados.

LEYES ANTIINMIGRANTES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Cabe destacar que el estado de Arizona no fue el único que impulsó e implementó leyes antiinmigrantes, las legislaturas estatales de Illinois, Michigan, Minnesota, Pensilvania y Rhode Island, presentaron iniciativas de ley similares a las de Arizona, pero en ninguna se aprobó.

No fue el caso, en los estados de Alabama, Georgia, Indiana, Carolina del Sur y Utah, en las que si fueron aprobadas leyes antiinmigrantes. Si bien, fueron impugnadas de inconstitucionales, cabe mencionar que se aplican de forma parcial hasta que sea declarada su inconstitucionalidad, tal es el caso de la Ley HB658 del Estado de Alabama que prevé lo siguiente:

¹ Véase <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/2010-immigration-related-laws-and-resolutions-in-t.aspx>

² “El Gobierno de México toma nota del Fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso Arizona vs. Estados Unidos” Secretaría de Relaciones Exteriores.





En cuestiones de trabajo, los patrones estarán obligados a comprobar el estatus legal de sus empleados.

La ley considera como delito, usar documentos falsos para conseguir trabajo, tramitar documentos oficiales o solicitar servicios públicos.

En materia de servicios públicos, se redujeron los trámites con agencias de gobiernos estatales y locales en lo que podrán solicitar un documento que comprueba la estancia legal del solicitante, como por ejemplo, solicitar o renovar licencia de conducir, placas para su vehículo o una identificación del estado, así como tramitar una licencia de negocios comercial o profesional.

En tema de educación, se mantiene suspendida temporalmente la sección que obligaba a las escuelas públicas a solicitar a los alumnos de nuevo ingreso y a sus padres información sobre su calidad migratoria. Asimismo, prohibía a las personas indocumentadas ingresar a instituciones de educación superior del estado, como universidades y colegios comunitarios.³

Ley HB87 de Atlanta, Georgia.

De igual forma la aplicación de la ley es parcial en tanto que no se resuelva sobre la constitucionalidad de la misma en este sentido cabe mencionar que la sección que se encuentra suspendida es aquella que consideraba como delito lo siguiente:

- Transportar o albergar personas indocumentadas.
- Fomentar la inmigración de personas indocumentadas en el Estado de Georgia.
- No contar con los documentos que comprueben la debida estancia legal en los Estados Unidos.

Sin embargo, la ley si considera como delito:

- El uso de documentos falsos para conseguir trabajo será castigado hasta con 15 años de prisión.
- Los patrones tendrán la obligación de comprobar la situación legal de los empleados que trabajen 35 horas o más en la semana.⁴

Ley SB590 de Indianápolis.

Un juez de distrito de Indiana suspendió temporalmente algunas partes de la Ley SB590; por ello, hasta en tanto se resuelva sobre la constitucionalidad de la misma dentro de las disposiciones que entraron en vigor destacan las siguientes:

- Se tipifica como delito el transportar, alojar y ocultar personas indocumentadas con fines comerciales.
- Las empresas tienen la obligación de comprobar la situación migratoria de sus empleados.

Ley S20 de Carolina del Sur

El 27 de junio de 2011 fue aprobada en Carolina del Sur la Ley S-20, misma que entró en vigor por etapas a partir de enero de 2012. Lo anterior en razón de que el 22 de diciembre de 2011, un juez de distrito de dicho estado ordenó la suspensión temporal de la ley.

Dentro de las disposiciones que fueron suspendidas, destacan las siguientes:

- Tipificar como delito, transportar o albergar a una persona que ha ingresado al país de forma indocumentada o evitar que esa persona sea detenida por autoridades estatales o federales.
- La obligación de que los policías locales verifiquen el estatus migratorio de las personas cuando en el curso de una detención o arresto, existiera la sospecha de que la persona se encuentra en Estados Unidos de manera indocumentada.
- Las sanciones criminales por uso y posesión de una identificación falsa con la finalidad de comprobar la estancia legal en el país.

Sin embargo, sí entraron en vigor las siguientes disposiciones:

- Elaborar, vender o expedir documentos de identificación falsos a personas indocumentadas se castigará con multa desde 25,000 dólares hasta cinco años de prisión.

³ Véase <http://www.ncsl.org/issues-research/immig/2010-immigration-related-laws-and-resolutions-in-t.aspx>

⁴ Véase <http://www.sre.gob.mx/index.php/leyes-antiinmigrantes-en-eua>



- Podrá realizarse la verificación del estatus migratorio de las personas que se encuentren recluidas en cárceles locales o estatales.
- De igual forma existe la obligación de todos los patrones de verificar que las personas a contratar tengan permiso de trabajo.⁵

Otra de las propuestas de los grupos antiinmigrantes apoyadas por algunos conservadores del Partido Republicano, ha sido modificar la decimo-cuarta Enmienda a efecto de acabar con la ciudadanía por nacimiento.

“De hecho, el aspirante republicano a la presidencia, Mitt Rommey comparte la línea dura de su asesor, Kris Kobach, quien participó en las leyes antiinmigrantes SB1070 de Arizona y HB56 de Alabama. Rommey ha señalado la posibilidad de imponer una ofensiva nacional en contra de los indocumentados y a sus hijos a fin de obligar a más de un millón de personas a abandonar el país cada año”⁶.

ACCIONES LEGISLATIVAS

Ante este nuevo contexto de reformas antiinmigrantes que intentan implementar en los Estados Unidos de América, el legislador mexicano debe establecer los elementos normativos que garanticen y protejan los derechos humanos de nuestros connacionales, independientemente de su situación migratoria y legal.

En esta tesitura, destaca la reforma legal propuesta por la diputada Norma Leticia Salazar Vázquez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, misma que tiene como propósito permitir a los descendientes de segundo grado en línea recta de un mexicano por nacimiento, queden exentos de comprobar la residencia en territorio nacional cuando menos de dos años inmediatos anteriores a la solicitud, siempre que no cuenten con otra nacionalidad, o bien no le sean reconocidos los derechos adquiridos de su nacimiento.

La propuesta se basa en las diversas iniciativas presentadas, en las cuales se propone negar y despojar de la ciudadanía americana a los niños nacidos de padres indocumentados independien-

temente de si estos trabajan, estudian o contribuyen a la sociedad.

En este sentido, la reforma garantiza a los descendientes de nuestros connacionales una nacionalidad, de lo contrario, quedarían como apátridas, sin apoyo de las instituciones por no tener ningún documento que compruebe su nacionalidad, y más aún porque no han cumplido con el mínimo de residencia para iniciar los trámites.

Al respecto es importante destacar que el Derecho a la Nacionalidad es uno de los más elementales derechos de los que debe gozar todo individuo. Como señala la Declaración Universal de Derechos Humanos que en el artículo 15 establece:

- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.
- Por ello la reforma al artículo 20 de la Ley de Nacionalidad aprobada por el Senado de la República el 8 de marzo de 2012, tiene como finalidad que los nietos de mexicanos por nacimiento puedan acceder y obtener su nacionalidad quedando exentos de la comprobación mínima de residencia, dos años previos a la solicitud a efecto de otorgar certeza jurídica a los connacionales y a sus descendientes que se encuentran fuera de territorio nacional a fin de que sus derechos sean respetados.

Por otro lado, el senador Luis Alberto Villarreal García del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó el pasado 4 de enero de 2012 ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la proposición con Punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, por la cual expresa su preocupación por la seguridad y el respeto a los derechos humanos de nuestros migrantes y exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores a enviar un informe al Congreso de la Unión sobre la estrategia del gobierno mexicano para proteger la integridad física y el respeto de los derechos humanos de los mexicanos que residen en el exterior, así como un análisis de capacidad operativa de sus consulados para realizar esta labor.⁷

⁵ <http://www.sre.gob.mx/index.php/leyes-antiinmigrantes-en-eua>

⁶ Véase nota periodística <http://noticias.aollatino.com/2012/03/06/costosa-anulacion-de-ciudadania-ninos-nacidos-eeuu/>

⁷ Punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión expresa su preocupación por la seguridad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes mexicanos, y solicita a la SRE un informe sobre la estrategia que el gobierno ha realizado para protegerlos, a cargo del senador Luis Alberto Villarreal García, del Grupo Parlamentario del PAN. Miércoles, 4 de enero de 2012. Primer Receso Comisión Permanente No. Gaceta del Senado No. 1.



Asimismo, el Senado a través de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, lleva a cabo reuniones interparlamentarias entre los Congresos de México y Estados Unidos como un mecanismo de diálogo adicional a la acción diplomática del Ejecutivo Federal.

La importancia de estas reuniones radica en que brindan la oportunidad de analizar y discutir política e integralmente los temas más relevantes de la agenda bicameral. La última reunión fue celebrada el pasado 14 y 15 de junio de 2011 en Washington D.C., en la cual indispensablemente se abordó el tema migratorio.

Al respecto, la delegación norteamericana mencionó que si bien es poco factible aprobar una reforma migratoria integral que permita la legalización de los inmigrantes que residen de forma indocumentada en esa nación por el momento, fomentaría la adopción de pequeñas medidas de gran impacto en el corto plazo como la *Dream Act* la cual propone otorgar la nacionalidad americana y así brindar oportunidades a los hijos de inmigrantes indocumentados que hubieran llegado a los Estados Unidos a muy temprana edad, y que puedan acceder a la ciudadanía norteamericana a través de los estudios universitarios o si se incorporan a las fuerzas armadas. Dicha iniciativa fue signada por el presidente Obama el pasado 12 de junio de 2012. Asimismo anunció que su administración no deportará aquellos individuos que califiquen bajo el *Dream Act*.⁸

La delegación mexicana respondió asegurando su aprecio por la relación entre ambos Congresos y exhortó a los senadores estadounidenses a continuar los esfuerzos por aprobar una reforma migratoria y por mantener el tema en la agenda, aun cuando se reconoció que es una tarea difícil. Aclaró que todos los mexicanos en Estados Unidos, representan una ayuda a la economía norteamericana y no una amenaza.

De igual forma, los senadores mexicanos manifestaron la preocupación por el surgimiento de iniciativas como la SB1070 en Arizona, expresa-

ron su satisfacción por la actuación del presidente Obama al presentar una demanda de inconstitucionalidad en contra de dichas iniciativas e invitaron a los senadores estadounidenses a apoyar las demandas del gobierno federal al respecto.

Por último, reconocieron que el fenómeno de la migración no puede verse como un tema aislado, sino como un efecto de la falta de oportunidades y del clima de inseguridad que se vive en el país; y resaltaron la necesidad de dar soluciones pactadas y de tener un mecanismo que dé seguimiento a la agenda bilateral.⁹

CONSIDERACIONES FINALES

La discusión de la cuestión migratoria seguirá siendo uno de los temas prioritarios en la agenda legislativa del Congreso Federal mexicano, en razón del creciente número de mexicanos que emigran a los Estados Unidos para mejorar su entorno económico y social.

Sin bien, debido al año electoral por el que atraviesa Estados Unidos de Norteamérica, hubo algunos avances significativos en la materia, es fundamental que se continúe el diálogo interparlamentario a fin de elaborar una política preventiva y eficaz centrada en el respeto y protección de los derechos de los migrantes, bajo el principio de responsabilidad compartida.

Asimismo, es necesario que la Cámara Alta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 76 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponga y verifique el cumplimiento de las políticas públicas de servicio a los connacionales a efecto de que las instituciones que llevan a cabo los programas de asistencia y protección brinden mejores servicios y atención a los mexicanos en el exterior.

Sin olvidar, que la mejor política de prevención es lograr e impulsar el desarrollo económico de nuestro país a fin de que brinde mejores oportunidades e incentivos económicos a sus habitantes.



⁸ Nota periodística <http://www.eluniversal.com.mx/notas/853660.html>

⁹ Informe sobre la L Reunión Interparlamentaria México-EEUU, Reunión bilateral de senadores. Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte del Senado de la República.



BIBLIOGRAFÍA

- Dictamen de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la H. Cámara de Diputados*, Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3361-II, 04 de octubre de 2011. (En línea) <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al inciso a) de la fracción I del artículo 20 de la Ley de Nacionalidad*. Gaceta Parlamentaria, número 3301, de fecha 11 de julio de 2011. (En línea) <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Informe sobre la L reunión interparlamentaria México-EEUU*, (2011) reunión bilateral de senadores. Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte del Senado de la República.
- "Listo plan de Estados Unidos para suspender deportaciones". *El Universal*. 15 de junio de 2012.
- "Leyes Estatales en Materia Migratoria en Estados Unidos". *Secretaría de Relaciones Exteriores*. Junio de 2012, (en línea) disponible en Internet: www.sre.gob.mx
- Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo, la fracción I y el inciso c) y la fracción II del artículo 20 y se adiciona un párrafo segundo a la fracción III del artículo 33 de la Ley de Nacionalidad*. Gaceta del Senado de fecha 28 de julio de 2010.
- Morales Sánchez, Julieta. "Derechos de los Migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México 2011.
- "Obama, satisfecho con dictamen a ley antiinmigrantes". *El Universal*. 28 de junio de 2012.
- Punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión expresa su preocupación por la seguridad y el respeto de los derechos humanos de los migrantes mexicanos, y solicita a la SRE un informe sobre la estrategia que el gobierno ha realizado para protegerlos, a cargo del senador Luis Alberto Villarreal García, del Grupo Parlamentario del PAN*, miércoles, 4 de Enero de 2012 Primer Receso Comisión Permanente No. Gaceta: 1
- Preston, Julia "EE.UU. las deportaciones continúan" *The New York Times*. 07 de junio de 2012.
- "Reforzará gobierno defensa de connacionales en Arizona: SER". *El Universal*. 27 de junio de 2012.

Fuentes electrónicas:

www.sre.gob.mx
www.senado.gob.mx
www.diputados.gob.mx
www.eluniversal.com.mx
www.uscis.gov
www.inegi.gob.mx



Primera infancia en México

Yaneth **Hernández Medina**

Investigadora en la Dirección General de Estudios Legislativos: Investigaciones Sociales.



El cuidado y la atención de los niños en la primera infancia (de cero a nueve años de edad) son primordiales para el desarrollo y vida futura de un infante. Es por ello que el trabajar corresponsablemente gobierno y sociedad se ha vuelto una necesidad en México.

Las políticas públicas para este grupo de población aún no son del todo claras y concisas. Sobre esta base, cabe resaltar la necesidad de impulsar la construcción de políticas que ayuden a proteger los derechos de los niños y niñas menores de 8 años, todo en aras de desarrollar su potencial biológico, psicológico, social y cultural.

Es en este periodo cuando los niños pueden alcanzar un desarrollo neurológico intenso. Este desarrollo neurológico dependerá de que se les proporcione una estimulación y nutrición adecuadas para el desarrollo de estos primeros años de vida. Sentar las bases psicológicas, intelectuales, físicas, emocionales, morales, sociales y económicas son determinantes para su vida adulta.

Es en los tres primeros años de vida cuando los niños y niñas aprenden y se desarrollan más rápidamente, ya que su cerebro es más receptivo. El factor que ayuda a que esto se dé, es prioritariamente el vínculo emocional-afectivo, (el amor, el afecto y la estimulación mental), sin dejar de lado el medio socioeconómico en el que viven y desarrollan (la nutrición, aprendizaje –educación– y la salud).

Dentro de los aspectos sociales y culturales, no podemos dejar de lado los cambios del mundo contemporáneo. La incursión de la mujer al mercado laboral, las transformaciones de la estructura familiar y la problemática económica de nuestro país. Estos factores obligan a repensar la atención y el cuidado de la infancia para brindar un apoyo adecuado a los menores y su familia, ya que no solo se trata de una responsabilidad exclusiva de la madre, pues se reconoce el papel del padre y se acepta la participación de otros agentes socializadores miembros del grupo familiar (abuela, tía, hermanos mayores, etc.).

Estas nuevas formas de atención de la primera infancia exigen un fortalecimiento de los vínculos paternos y de las redes de apoyo familiar y comunitario para reducir los factores que afectan el desarrollo infantil, factores asociados a condiciones de maltrato, abandono y desvinculación afectiva que influyen de manera directa en la salud física y emocional del niño y por ende en su desarrollo.

Son estas condiciones, las responsables, en un futuro de los problemas que sufren los hombres y mujeres en edad adulta, (salud mental, obesidad, cardiopatías, delincuencia, y una deficiente alfabetización y destreza numérica).

Por ello es necesario que se otorguen las condiciones adecuadas para lograr su mejor desarrollo para el aprendizaje, el juego y el descubrimiento, así como para estimular su motricidad y la creatividad.



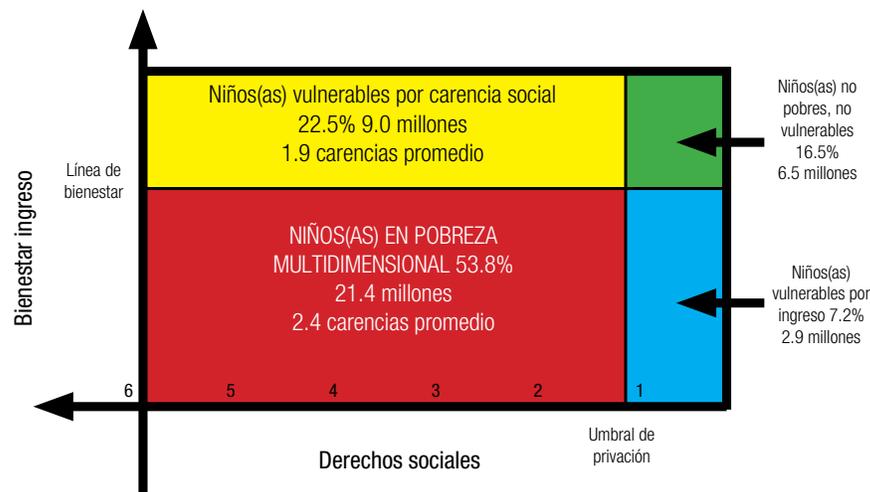
Con base en la Constitución y legislación universal, el Estado debe ser garante de la educación, salud y bienestar social, y la sociedad y la familia deben ser el principio orientador de los infantes.

Existen algunos factores sociodemográficos que nos muestran el estado actual acerca de la población infantil en nuestro país.

POBREZA

De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),¹ de 2008 a 2010, 52 millones de personas viven en pobreza. De esos, 21.4 millones de niños menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza multidimensional.² Y de los niños en pobreza multidimensional, 23.8% se encontraban en pobreza multidimensional extrema.

Población menor de 18 años en pobreza multidimensional 2010



Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

En base a resultados del Censo 2010, la población infantil en México es de 21,631,207 (niñas y niños entre los 0 y los 9 años de edad, de los cuales 50.7% son niños y 49.3% son niñas). Más de la mitad de ellos se encuentran en situación de pobreza patrimonial (62.2%) y uno de cada cuatro (28%) no cuenta con los ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios.

El Censo también nos arroja que más de 537 mil niños y niñas de entre 5 y 9 años de edad no asistían a la escuela debido a la falta de dinero en sus hogares, y por consiguiente estos niños abandonaban la escuela para salir a las calles a conse-

guir alimento y trabajo, (en 2007, se estimó que 556 mil niñas y niños de entre los 5 y los 11 años trabajaban).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirmó que la desigualdad social en México es la segunda más alta de las economías que integran el organismo, asegurando que en 2008 el ingreso de 10% de los hogares más ricos del país fue 26 veces el registrado en 10% de las familias mexicanas con menores recursos.

Otro punto a considerar, es el comportamiento reciente de la pobreza en México, la cual muestra

¹ Medición multidimensional de la pobreza en México realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

² La pobreza multidimensional está definida como la situación de una persona cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social.



que la pobreza alimentaria (o extrema) en el país, entre el 2006 y el 2010 pasó de 13.8% de la población al 18.8%; mientras que el número total de pobres extremos creció en alrededor de 6.5 millones de personas (pasó del 14.7 a 21.2 millones).

EDUCACIÓN

La educación es fundamental para el desarrollo y bienestar en la vida de un niño. Y aunque los esfuerzos se han hecho, los avances en este sector no han sido significativos. Principalmente, podemos observar que la educación básica en nuestro país aún no es universal. Así lo muestran los resultados del último Censo de Población y Vivienda 2010; 5.5% de la población de entre cinco y nueve años no asiste a la escuela.³

Y cada niño o niña que no recibe la educación elemental (lectoescritura) no ven satisfechos sus derechos humanos de manera plenamente. Datos censales indican que 3.6% de la población infantil de entre ocho y catorce años, no sabe leer ni escribir, 29.6% de los cuales no asiste a la escuela.⁴

Según pruebas internacionales, la mitad de los alumnos que cursan la educación básica en México no entienden bien lo que leen, no utiliza adecuadamente las matemáticas y además tienen insuficientes conocimientos y habilidades en ciencias. Esto es resultado de la falta evidente de programas actualizados y la ausencia de personal calificado en la educación básica. Según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la docencia en México está ubicada en el lugar 34 de 41 países examinados de América Latina.

El estudio "Panorama de la Educación 2010" de la OCDE, que realiza un balance de la situación de los países respecto de sus sistemas educati-

vos, estimó que México dedicó el 5.7% de sus ingresos nacionales (PIB) a sistemas educativos y el 21.7% de su gasto público total.

Sin embargo, donde mejor se puede dilucidar el nivel de inversión educativa que posee un país, es en aquel índice que mide el gasto por alumno. Y en el caso de México, lamentablemente el índice de gasto por alumno es muy bajo, sólo alcanza 2,111 USD por alumno de educación primaria, comparado con un promedio de 6,741 USD en la OCDE, el resto es destinado a los gastos de consumo por el personal docente.

SALUD

Se establece como derecho, tanto en el artículo cuarto de la Constitución mexicana como en el artículo veinticuatro de la Convención sobre los Derechos del Niño, que los niños y las niñas tienen derecho de disfrutar de salud y de los componentes del desarrollo social.⁵ Asimismo, en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes,⁶ se plasma que será principio rector el proteger a los infantes, procurar en todo momento los cuidados y asistencia que requieran para lograr su crecimiento y desarrollo pleno. Tomando en cuenta que los niños son un grupo vulnerable que depende de adultos para su cuidado y desarrollo, cuidar su salud debe considerarse como una inversión y formar parte de las políticas de todos los países.⁷

Un factor que podemos observar para lograr medir el desempeño del estado de salud de los niños en nuestro país es el peso al nacer; este es reflejo de las condiciones socioeconómicas y de salud de las madres. Sólo en el 2010, de los nacidos vivos en México, el 8.3% presentaron bajo peso.^{8 y 9}

Y conforme los niños crecen, se enfrentan a problemas de salud que en ocasiones requieren

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que toda persona tiene derecho a la educación, la cual será gratuita y obligatoria al menos hasta la instrucción elemental. Para más información ver Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>, marzo de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. DOF 25-06-2012.

⁴ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos.

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACDH]. *Convención sobre los Derechos del Niño*, 2007. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>, marzo de 2012.

⁶ Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Última reforma publicada DOF 19-08-2010.

⁷ Organización Mundial de la Salud [OMS]. *Diez datos acerca del desarrollo en la primera infancia como determinante social de la salud*, 2012. http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/child/development/10facts/es/, marzo de 2012.

⁸ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos.

⁹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. *Progreso para la infancia. Un balance sobre la nutrición. Número 4*. Nueva York, UNICEF, 2006. http://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_SP_8X11.pdf, marzo de 2012.



de atención hospitalaria. Sólo en el 2009, el 62.8% de niños menores a un año fueron hospitalizados por afecciones originadas en el periodo perinatal; para niños de entre uno y cuatro años de edad las enfermedades del aparato respiratorio (24.3%) fueron causa de hospitalización y en los niños de cinco a nueve años las enfermedades del aparato digestivo alcanzó el 15.8% de hospitalizaciones. Llama la atención que los traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de

causas externas, aparecen entre las primeras tres causas de morbilidad hospitalaria a partir de los 5 años de edad, lo que permite identificar un importante problema de salud pública.¹⁰

Al respecto, durante 2010, del total de enfermedades de seguimiento en niños de 0 a 14 años, las infecciones respiratorias agudas concentran el porcentaje más alto, 76.5%, seguido de las infecciones intestinales por otros organismos de las mal definidas (11.4%).¹¹

Mortalidad hospitalaria 2009

Principales causas	Menores de 1 año		De 1 a 4		De 5 a 9		De 10 a 14	
	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	62.8	1	4.3	6				
Otras enfermedades del aparato respiratorio	11.20	2	24.3	1	11.6	2	5.2	4
Malformaciones congénitas, deformidades y otras anomalías	7.1	3	7.8	3	5.6	5	3.7	8
Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud	4.7	4						
Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	2.9	5	10.7	2	5.2	7		
Enfermedades de otras partes del aparato digestivo	2.3	6	7.0	5	15.8	1	17.4	1
Infecciones y otras enfermedades de las vías respiratorias superiores	1.3	7	7.4	4	7.8	4	3.6	9
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio no clasificados en otra parte	1.1	8	3.2	9	3.2	10		
Enfermedades del sistema nervioso	0.8	9						
Enfermedades endocrinas y metabólicas	0.7	10						
Traumatismo, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas			3.3	7	10.1	3	8.6	2
Traumatismos internos e intracraneales y otros traumatismos			3.2	8	4.2	9	4.2	7
Tumores malignos del tejido linfático, de los órganos hematopoyéticos y tejidos afines			2.6	10	5.3	6	3.4	10
Enfermedades del aparato urinario					4.5	8	6.4	3
Causas obstétricas directas							4.9	5
Parto							4.8	6

Nota: La selección de las principales causas es con base en la Lista Mexicana.

La morbilidad hospitalaria corresponde al número de egresos hospitalarios por principal causa.

Fuente: SSA. Base de datos de egresos hospitalarios 2009.

MALTRATO INFANTIL

Los niños tienen el derecho a ser protegidos de toda forma de violencia, la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 19 y la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en sus artículos 11 y 13 así lo plasman. Es obligación del Estado y de los tutores velar en todo momento el cumplimiento de este derecho.

A pesar de que es un derecho fundamental, los niños experimentan violencia en el hogar, la escuela y en su comunidad, es decir, en espacios que

debieran ser de protección, afecto y estímulo para su desarrollo integral.

En nuestro país, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (incorporada al Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia) señala que en 2009 se recibieron 48 mil 591 denuncias por maltrato infantil y se atendieron a 41 mil 437 menores.¹² La Organización Panamericana de la Salud (OPS) comenta que la mayoría de las personas que golpean a sus hijos con la intención de corregirlos no son conscientes de que los golpes son poco eficaces para educar y que producen daño real o potencial sobre la salud, desarrollo,

¹⁰ SSA. Base de datos de egresos hospitalarios 2009.

¹¹ SSA, DGEPI. Anuarios de Morbilidad 1984-2010.

¹² Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. http://procuraduria.dif.gob.mx/micrositio_pdmf/, marzo de 2012.



la dignidad y la autoestima del niño; cuando se afecta su autoestima, se perturba su capacidad de relacionarse, la habilidad para expresarse y sentir, deteriora su personalidad, su socialización y, en general, el desarrollo armónico de sus emociones y habilidades.¹³ Se tiene evidencia estadística de que la violencia sobre los hijos es más frecuente en los casos donde la mujer sufre violencia por parte de su pareja.¹⁴ Según datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los

Hogares, en 2006, 44.3% de los niños menores de 15 años formaban parte de un hogar donde al menos una mujer de 15 años y más, casada o en unión libre, había sido objeto de algún tipo de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses previos al levantamiento de la encuesta.

De acuerdo a la Consulta Infantil y Juvenil del 2012, el 32.3% de los niños de entre 6 y 9 años dijeron que son maltratados en sus escuelas y el 51.6% en un entorno familiar (así lo muestran los cuadros 1 y 2).



Cuadro 1. Respuestas afirmativas sobre violencia escolar general según tipo de escuela

Grupo de edad	Maltrato			Bullying			Violencia sexual		
	Total	Escuela pública	Escuela privada	Total	Escuela pública	Escuela privada	Total	Escuela pública	Escuela privada
6 a 9	8.7	8.8	6	13.9	14.5	10.1	9.7	9.7	7.3

Cuadro 2. Respuestas sobre percepción de maltrato en el hogar según sexo

Grupo de edad	En mi casa no me quieren, no me cuidan, no me aceptan		En mi casa me maltratan		En mi casa tocan mi cuerpo (y me dicen que no lo cuente / y me siento mal)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
6 a 9	1.9	1.4	14.5	11.3	13.1	9.4

En 2007, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) atendió alrededor de 46 casos de maltrato a niños menores de 18 años por día, siendo las niñas ligeramente más afectadas que los niños, y señalando que dos de cada tres casos registrados de maltrato (62.3%) son de violencia física y emocional, mientras que los casos de abuso o explotación sexual representan el 3.9% de los maltratos registrados.

HOGARES

Factor fundamental para el desarrollo del niño es la relación que existe en el seno familiar. En el hogar se construyen valores, se entrelazan relacio-

nes y se definen obligaciones, responsabilidades y derechos, a partir de normas. Para los niños, la familia es la base más importante de educación y socialización. En México, según datos del INEGI (Censo 2010), hay 28.2 millones de hogares, de ellos 58.7% tienen al menos un integrante menor de 15 años y prácticamente todos son de tipo familiar (99.9%).

Los hogares mexicanos están constituidos, en la generalidad, como familias nucleares (hogares donde viven al menos un niño y por lo menos alguno de los padres) lo que representa el 66.9%. Otra conformación de los hogares familiares son los ampliados o compuestos, es decir, hogares donde además de los padres e hijos, cohabitan otros pa-

¹³ Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Maltrato infantil y abuso sexual en la niñez*. <http://www.paho.org/spanish/ad/fch/ca/si-maltrato1.pdf>, abril de 2012.

¹⁴ INEGI. *Mujeres y Hombres en México, 2005*. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujereshombres/2005/Mujeres_y_hombres_en_Mexico_2005_4.pdf, marzo de 2012.



rientes; estos representan 31.8% de los hogares familiares donde hay al menos un menor de edad.

Esto puede significar que en hogares ampliados o compuestos los niños encuentren una mayor interacción con personas con una edad más avanzada (adultos mayores de 60 años y más); esto beneficia no sólo los vínculos culturales entre distintas generaciones, sino que también establece un soporte de ayuda y protección del adulto mayor hacia los niños, dedicando buena parte del tiempo a su cuidado y atención. En 40.6% de los hogares ampliados y compuestos se da la convivencia de un niño y un adulto mayor.

Dado la situación a la que se enfrenta el mundo y nuestro país, durante las últimas décadas se ha observado que las familias actuales son más pequeñas. Con base a respuestas obtenidas en el cuestionario del Censo 2010, en uno de cada cinco hogares donde hay al menos un niño de 0 a 14 años, el jefe del hogar es una mujer; la mayoría de éstas (54.4%) se encuentran separadas, divorciadas o viudas, 12.9% son solteras y 32.6% está casada o en unión libre, aunque habría que señalar que en más de la tercera parte de estos hogares (35%) el cónyuge no reside en él. El cuestionario ampliado del Censo de 2010 brinda la oportunidad de identificar a los padres del niño al interior de los hogares; 73.5% cohabita en el hogar con ambos padres, 15.9% sólo con la madre, 1.1% sólo con el padre y 3.3% con ninguno.¹⁵

CONCLUSIONES

Estos factores nos dan un panorama claro de la situación a la que se enfrenta la “Primera Infancia en México”. La importancia del cuidado y la atención en esta etapa es primordial para su futuro. El reconocimiento de los beneficios de la inversión pública en programas para el desarrollo de la primera infancia es cada vez mayor, tanto en el ámbito internacional como a nivel gubernamental, sociedad civil y en el entorno familiar y escolar. La necesidad de destinar esfuerzos y recursos para favorecer el desarrollo de los menores de nueve años debería de ser hoy en día una prioridad. Sobre esta base, cabe resaltar la necesidad de impulsar la construcción de políticas públicas para este grupo poblacional en particular, a partir de las cuales se asienten los mecanismos que posibiliten la protección de los derechos de los niños y niñas, con el fin de desarrollar su potencial biológico, psicológico, social y cultural.

Para ello es importante: hacer una reestructuración a la inversión educativa, otorgando las condiciones necesarias para que la plantilla docente obtenga la capacitación necesaria, garantizando en todo momento una educación de calidad; garantizar empleos bien remunerados; aplicar programas que garanticen la alimentación de calidad al infante y su familia; eficientar los programas de asistencia social para víctimas de violencia, crear mecanismos que garanticen la no violencia y discriminación fortalecer los programas existentes en torno al bienestar familiar y educativo e implementar medidas pertinentes que garanticen la asistencia médica en niños y niñas.

¹⁵ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos.

FUENTE

CONEVAL – <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>. DOF 25-06-2012.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. México, INEGI, 1992.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos. México, INEGI, 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social

(INEGI-STPS). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Módulo de trabajo infantil 2009*. Base de datos. Cuarto trimestre. México, INEGI, 2010.

Organización de las Naciones Unidas. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. 2012 <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/>

Secretaría de Salud. *Base de datos de egresos hospitalarios 2009*. México, SSA, 2010.

Secretaría de Salud-Dirección General de Epidemiología. *Anuarios de Morbilidad 1984-2010*. México, SSA, 2012.

UNICEF *La convención sobre los derechos del niño*. http://www.unicef.org/spanish/crc/index_protocols.html

El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su **aprobación** por parte del Senado de la República

Silvia **Chavarría Cedillo**

Investigadora de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado



“La democracia limitada a los procesos electorales es el dogma neoliberal cuyo propósito esencial es destruir en la práctica a la democracia social y con ella al Estado social de Derecho”.

Dr. Miguel Covián Andrade

INTRODUCCIÓN

La estructura de gobierno de nuestro país está consignada en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este año se renovará al titular del Ejecutivo Federal, así como a los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión. Por lo que respecta al Poder Judicial de la Federación, deberán ser sustituidos dos Ministros de la Suprema Corte (Guillermo Iberio Ortíz Mayagoitia y Salvador Aguirre Anguiano), situación propicia para hacer una reflexión sobre la necesidad de una reforma de fondo respecto a los requisitos y procedimientos de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al constituir el Máximo Tribu-

nal Constitucional del país y a quien corresponde la responsabilidad fundamental de la defensa del orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de solucionar, de manera definitiva, otros asuntos jurisdiccionales, de gran importancia para la sociedad.

Por lo anterior, de todos los órganos depositarios del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más emblemático, lo cual es comprensible dada la importancia y trascendencia de sus funciones.

Además que por mandato constitucional y por naturaleza socio-jurídica, al Poder Judicial le corresponde contribuir a la paz social, mediante la solución justa de las controversias que surjan entre particulares, entre éstos y los órganos del Estado y finalmente, los litigios entre los diversos órganos y niveles de gobierno. Con esta función, el Poder Judicial tiene la misión de garantizar que se cumpla lo que establece el orden jurídico y de que las conductas cotidianas de gobernantes y gobernados respeten los derechos fundamentales de las personas.

El actual procedimiento de designación es el resultado del paquete de reformas de 1994, las cuales tuvieron entre sus objetivos, consolidar a la SCJN como un “auténtico Tribunal Constitucional”.



Para ello se modificaron, entre otras, sus competencias y cuestiones relacionadas con el *status* de los Ministros.

La exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, respecto a la modificación del procedimiento de designación, pretendía reducir el papel del Ejecutivo, incrementar la “corresponsabilidad” del Senado en el nombramiento de los Ministros. Para ello, proponía un procedimiento “más riguroso” consistente en que el candidato propuesto por el presidente de la República compareciera ante el Senado y se requiriera una mayoría “calificada” (dos terceras partes de los miembros presentes) para su aprobación. El procedimiento, con sus “ternas” y con la posibilidad de que el presidente designe directamente a uno de la segunda terna, en caso de que ninguno de ésta obtuviese la mayoría calificada en el Senado.

Diversos actores sociales han señalado que por décadas en México, de muchas y diversas maneras, el Ejecutivo Federal ha sometido a los poderes Legislativo y Judicial, con el propósito de legitimar y conservar el poder, por ello han alzado sus voces en pro de la necesidad de modificar este procedimiento, sin la injerencia del Ejecutivo Federal.

1. Antecedentes históricos sobre el procedimiento de nombramientos de los Ministros de la Corte

De la revisión a las Constituciones en nuestro país, se encuentra que en la de 1824 el procedimiento de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se realizaba por un sistema en el cual la elección era responsabilidad, más de las legislaturas de los estados, que del Congreso de la Unión, quien también tenía cierta injerencia. En este caso, el presidente de la República única y exclusivamente se concretaba a tomar protesta a los ministros designados.

La Constitución de 1857 estableció la elección popular como procedimiento para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 127 a 133). En el periodo de 1867 a 1876 fueron electos por votación popular figuras notables y eminentes abogados de la talla de Ignacio L. Vallarta, José María Iglesias, Sebastián Lerdo de Tejada, León Guzmán, José María Castillo Velasco, Ignacio Mariscal, entre otros.

En el periodo de la dictadura de Porfirio Díaz, el Poder Judicial Federal no fue la excepción y, al igual que el resto de las instituciones, también sucumbió al poder central y arbitrario del presiden-

te de la República. La autonomía de la Suprema Corte de Justicia fue sólo un enunciado de buenas intenciones en el texto constitucional.

La Constitución de 1917 quiso desterrar toda forma de intervención del Ejecutivo Federal en el nombramiento de los Ministros de la Corte y delegó a las legislaturas locales la facultad de proponer al Congreso los candidatos a presidir el más alto tribunal del país. El Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral, con un quórum de las dos terceras partes del número total de los integrantes de ambas cámaras, decidía los nombramientos de los ministros, mediante votación secreta y por mayoría absoluta (artículo 96 constitucional).

El artículo 96 constitucional sólo ha tenido dos reformas desde su expedición en 1917; la primera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, misma que modificó sustancialmente el mecanismo de designación de los aspirantes a Ministros de la Corte, al suprimir esta facultad a las legislaturas de los estados y ceder la asignación al presidente de la República, y su aprobación sólo a la Cámara de Senadores.

La segunda reforma a este dispositivo constitucional, se publicó en el DOF el 31 de diciembre de 2004, la cual conservó la facultad única del presidente de la República de proponer la terna correspondiente de la que eventualmente se elegiría al Ministro de la Corte y se estableció la renovación escalonada de los integrantes de la Corte.

2. Trascendencia del Sistema de Nombramientos

Entre las atribuciones que la Carta Magna encomienda a la Cámara Alta del Congreso de la Unión en materia de nombramientos, se encuentra la de designar a los Ministros de la Suprema Corte, entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República (artículo 76, fracción VIII de la Constitución Federal).

El proceso de nombramientos juega un papel importante en el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones públicas. La participación del Senado, dentro de sus facultades de control, resulta trascendental considerando que la división de poderes implica un sistema de pesos y contrapesos tendientes a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente, o como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o sus garantías.



¿Quién los elige?

Dentro de nuestro sistema de división de poderes, corresponde al Ejecutivo Federal la designación y como órgano de control la aprobación por parte de la Cámara Alta.

¿Cómo se eligen?

La elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se realiza a través del método de designación directa por parte del Ejecutivo Federal, situación que ha sido calificada con tinte de discrecionalidad política.

El Senado puede oponerse a las propuestas presentadas por el Ejecutivo Federal y éste tendrá la obligación de presentar una segunda terna. La participación del Senado tiene como finalidad cumplir con su función de control sobre los actos que realiza el Ejecutivo Federal. La aprobación ante el Pleno de la Cámara de Senadores solo requiere de la votación de una mayoría calificada, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión correspondiente.

Conforme al artículo 96 constitucional los requisitos para ser Ministro de la Corte son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Tener por lo menos 35 años cumplidos al momento de la designación.
- Contar con el título de licenciado en derecho, con por lo menor 10 años de antigüedad.
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, o por cualquier otro delito con pena de más de un año de prisión.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, o Gobernador en algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante al año previo al día de su nombramiento.

Conforme al artículo 94 constitucional, el cargo de Ministro de la Suprema Corte es de quince años; sin embargo conforme a las reformas de 1994, en el que se redujeron el número de sus integrantes, se estableció un sistema de sustitución escalonado, bajo el siguiente calendario:

- 30 de noviembre de 2006: Ministro Juan Díaz Romero.

- 30 de noviembre de 2009: Ministros Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel.
- **30 de noviembre de 2012: Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.**
- 30 de noviembre de 2015: Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan. N. Meza Silva y Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila de García Villegas.

Los Ministros pueden dejar definitivamente el cargo por tres motivos: conclusión de su período; renuncia, la cual sólo es procedente por causas graves que deberá calificar el presidente de la República y aprobar o negar el Senado; y por jubilación voluntaria, que procede cuando el interesado solicite su retiro, siempre que reúna las condiciones de edad y antigüedad.

El Título Cuarto de la Constitución Federal establece que los Ministros deberán responder por violaciones graves a la Carta Magna y a las leyes federales y cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En estos casos podrán ser sometidos a juicio político, teniendo como sanciones la destitución e inhabilitación para ocupar cargos públicos.

3. Procedimiento de aprobación ante el Senado

El Ejecutivo Federal está obligado a presentar una terna de candidatos a Ministros de la Corte a consideración del Senado. Cada uno de los aspirantes comparece ante el Senado. La Cámara de Senadores debe elegir a uno de los candidatos de la terna, para ello cuenta con 30 días para emitir su veredicto, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión correspondiente ante el Pleno. Si el Senado no resuelve dentro de este plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. En caso de que el Senado rechace la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva terna. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República (artículo 96 constitucional).

En opinión de Mayer (2010, pp. 36-37) el procedimiento de selección de los Ministros de la Corte, sólo se puede explicar en el contexto político en





el que se aprobaron las reformas constitucionales de diciembre de 2004, donde se removió a los 21 Ministros que conformaban este Tribunal por 11 integrantes, buscando con ello dar mayor legitimidad a la Corte y al mismo tiempo no renunciar de manera absoluta al control del Ejecutivo en el sistema de nombramientos.

Para este mismo autor, el sistema de terna de tres candidatos a Ministros tiene un efecto negativo en la fortaleza e independencia de la Corte esta situación obliga a los candidatos a competir entre sí para lograr los apoyos requeridos con su consiguiente costo político. Para los principales actores en este proceso, la importancia de los nombramientos está fuera de duda, por ello hay intercambio entre los partidos políticos para designar gente que les sea cercana en el puesto.

Otra de las consecuencias del procedimiento de selección de Ministros, así como el proceso por el cual los jueces llegan a sus decisiones, influyen en el resultado y percepción social de las mismas (Mayer, pp. 42 y 43).

Derivado de lo anterior, tanto en la academia como por parte de los legisladores existen propuestas para modificar los requisitos para ser Ministros de la Corte, así como del mecanismo de su designación.

La Cámara de Diputados a través de su Centro de Documentación, Información y Análisis, da cuenta de una serie de iniciativas de reforma constitucional tendientes a modificar, tanto los requisitos, como el procedimiento para el nombramiento de Ministros, las cuales van desde transferir la facultad de proponer la terna para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Ejecutivo Federal al Poder Judicial, al propio Pleno de la Corte, y adicionalmente establecer el término de designación improrrogable de 30 días, otra para que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus suplentes, sean electos a través del voto directo, libre y secreto de los ciudadanos; modificar el mecanismo de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la Cámara de Diputados designe a 6 y la de Senadores a 5, previa ratificación y verificación simultánea, de cada una de las Cámaras, de las designaciones.

Es importante resaltar que el diputado Juventino Castro y Castro, ex Ministro de la Corte presentó una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 76, 89 y 96, al considerar que el procedimiento de selección y nombramiento de

los altos funcionarios judiciales constituye, para algunos, uno de los presupuestos básicos en la prevención de la dependencia del órgano jurisdiccional de otros órganos del poder público. Entre los objetivos de esta iniciativa se encuentra facultar al Pleno de la Suprema Corte para someter a consideración del Senado, la terna para designar a los Ministros y éste, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro; la designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, dentro de un plazo improrrogable de 30 días; si dentro de dicho plazo el Senado no resuelve, ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro dicha terna designe el Pleno de la Corte (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de 12 de enero de 2011).

Por otra parte, considerando la función constitucional que ejerce la Corte como máximo tribunal constitucional, tanto académicos como legisladores pugnan por incluir dentro de los requisitos para ser Ministro, el contar con una especialización en control de la constitucionalidad, así como comprometerlos a una capacitación permanente.

4. Nominaciones de los Ministros de la Corte, en países con sistema presidencial, en derecho comparado

Argentina

El artículo 114 de la Constitución Argentina encomienda al Consejo de la Magistratura la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, el procedimiento de designación de los Ministros de la Corte, el cual se realiza mediante la propuesta del Ejecutivo y la ratificación del Senado. La propuesta del Ejecutivo es sometida a escrutinio público de los candidatos por un periodo de tres meses.

Venezuela

Conforme al artículo 264 de la Constitución venezolana, la elección de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia se realiza mediante postulación personal o por organizaciones vinculadas a la actividad jurídica ante el Comité de Postulaciones Judiciales. El Comité, oída la opinión de la comunidad, efectuará una preselección para su presentación al Poder Ciudadano, el cual efectuará una segunda preselección que será presentada a la Asamblea Nacional, la cual efectuará una tercera preselección para la decisión definitiva. Los ciudadanos podrán ejercer fundadamente objeciones a cualquiera de



los postulados ante el Comité de Postulaciones Judiciales, o ante la Asamblea Nacional.

Chile

Conforme al artículo 78 de la Constitución chilena, los ministros y los fiscales judiciales de la Corte Suprema serán nombrados por el presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte, y con acuerdo del Senado. Este adoptará los respectivos acuerdos por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quinta proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento. Cinco de los miembros de la Corte Suprema deberán ser abogados extraños a la administración de justicia, tener a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional o universitaria y cumplir los demás requisitos que señale la Ley Orgánica constitucional respectiva.

Perú

La Constitución peruana establece la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a cargo de un organismo constitucional autónomo denominado Consejo Nacional de la Magistratura, integrado por miembros de la Magistratura y los Colegios de Abogados y de Profesionales y de los Rectores de Universidades, públicas y privadas; el procedimiento se da, por lo menos en tres etapas, mediante concurso público por méritos (artículos 143, 147, 150, 151 y 154 numerales 1 y 2 de la Constitución peruana).

CONSIDERACIONES

- La facultad otorgada al presidente de la República para hacer la propuesta de la terna de los Ministros de la Suprema Corte, resta autonomía al Poder Judicial de la Federación, además de que constituye un factor que compromete la imparcialidad del resto de magistrados y jueces que presiden los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, ya que los Ministros asumen cierta lealtad con el Ejecutivo y con este criterio se conducen frente a

sus subordinados, quienes asimilan y reproducen el mecanismo de dependencia.

- El Ejecutivo Federal cuenta con amplia discrecionalidad para integrar la terna de candidatos a ocupar el cargo de Ministro de la Corte, no está obligado a emitir alguna declaración en la que exponga el perfil de los candidatos y las razones que justifiquen las propuestas; por ende el máximo Tribunal Constitucional de nuestro país mantiene dependencia del Ejecutivo Federal.
- El Poder Judicial de la Federación debe ajustarse a la actual coyuntura de transición democrática y a las necesidades y demandas de una sociedad, cada vez más crítica y participativa, que exige combatir la impunidad y una justicia apegada a la transparencia, a la política de rendición de cuentas públicas y a una independencia de criterios y de actuación.
- El nombramiento de los Ministros debe quedar a cargo de una institución diferente del Ejecutivo, y quien nombre a los Ministros no dependa o esté bajo la influencia de éste, para ello se requiere eliminar toda posibilidad de la imparcialidad e independencia de los Ministros de la Suprema Corte, con el consiguiente fortalecimiento de la autonomía del Poder Judicial Federal.
- El Poder Judicial, reflejado principalmente a través de la SCJN, debe estar alejado de todos los vicios políticos imperantes en el momento de emitir sus resoluciones, en la que deben imperar los principios jurídicos de certeza y legalidad, ya que la emisión de sus sentencias, da conclusión a litigios, plasmados en la Constitución, como: las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos en revisión sobre constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales.
- Para lograr lo anterior se deben retomar las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, pendientes de dictaminar, sobre reformas constitucionales tanto a los requisitos como al procedimiento de nombramiento de los Ministros de la Corte.





FUENTES DE CONSULTA

- Astudillo César, México, 2009 “*El perfil constitucional de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional, número 11.
http://www.iidpc.org/revistas/11/pdf/31_60.pdf
- Astudillo César, México, “El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/16.pdf>
- Cámara de Diputados, 2006, *Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Edición Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados, 2007, *Poder Judicial, Iniciativas de reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación*.
<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-24-07.pdf>
- Cossío Díaz, José Ramón, México, 2004, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, Fontamara, México, 2004.
- Covián Andrade, Miguel, México 2008, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar al Estado Social?*, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C.
- Covián Andrade, Miguel, México 2011, *diez Estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C.
- Fix Zamudio y Cossío, José Ramón, México, 2003, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica.
- Suprema Corte de Justicia *¿Cómo esta conformada la SCJN?*
<http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Documents/ComoestaconformadaSCJN.pdf>
- Mayer-Serra, Carlos, México, 2010 “*La forma es fondo: cómo se nombran y deciden los Ministros de la Suprema Corte de Justicia*”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 23.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/23/ard/ard2.pdf>

Otras fuentes

- Constitución Política de Argentina
<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>
- Constitución Política de Chile
http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf
- Constitución Política de Perú
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>
- Constitución Política de Venezuela
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>

Los jóvenes que **ni** estudian **ni** trabajan, un fenómeno mundial

Primera parte

Celín **García Acua**

Investigador en la Dirección General de Estudios Legislativos:
Investigaciones Sociales.



ORIGEN DEL TÉRMINO *NINI*

El término de *nini* se refiere al sector de la población de entre 12 y 19 años de edad que **ni** estudia, **ni** trabaja. Este fenómeno no es nuevo, por ejemplo, el subsecretario de Educación Superior, de la SEP, Rodolfo Tuirán sostiene que: “el fenómeno no es nuevo y tampoco se encuentra en condiciones peores que en el pasado.” Según sus datos, en 1960 seis de cada diez estaba en esa condición; en 1990, uno de cada tres y en 2010 casi uno de cada cinco.¹

En los países de lengua inglesa se utiliza el término “**NEET**”, acrónimo en inglés de la expresión *Not in Employment, Education or Training* (Ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación). Este acrónimo fue utilizado por primera vez por el gobierno británico y su uso se ha extendido prácticamente a todo el mundo.

En el Reino Unido, el concepto de “**NEET**” fue definido por el Departamento de Educación y Habilidades (DfES, por sus siglas en inglés) del gobierno central en el documento *Transforming Youth Work*, de la siguiente manera: “*respondents who were out of work or looking for a job, looking*

after children or family members, on unpaid holiday or traveling, sick or disabled, doing voluntary work or engaged in another unspecified activity”.

Este vocablo pronto será incorporado en el Diccionario de la Real Academia Española. “El término abarca a tal proporción de la población joven en tantos países que tiene asegurado su uso sociológico, periodístico, antropológico y también en el lenguaje cotidiano”².

En esta investigación utilizaremos los términos *nini*, en singular, o *ninis*, en plural; o **NEET**, indistintamente, como sinónimos.

EL FENÓMENO MUNDIAL DE LOS *NINIS*

El problema de los *ninis* es de carácter mundial, pues afecta a casi todos los países del mundo, tal y como se muestra a continuación.

En Europa

En toda Europa las cifras de *ninis* son verdaderamente alarmantes, pues el porcentaje de sus jó-

¹ Gómez Quintero, Natalia. (2011, 19 de noviembre). Hay en el país 7.8 millones de “*ninis*”: Imjuve.

² Blanco, José. (2010, 5 de enero). *Ninis*. *La Jornada*.



venes que “pasan el día en blanco” llega a 34% y continúa creciendo.

En el 2010, en la Unión Europea (UE), la tasa de *ninis* fue de 12.8%; y antes de la crisis 2008-09 era de 10.9%, y superó el 15.0% en Bulgaria, Italia, Irlanda, Letonia, Rumania y España.

En ese mismo año en Nueva Zelanda, la tasa de *ninis* era de 13.1%, mientras que el promedio en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) era de 12.8%.³

En el 2007 el 9.4% de los jóvenes del Reino Unido, de entre 16 y 18 años de edad podían ser clasificados como NEET. El primer estudio realizado a gran escala sobre el fenómeno de los NEET, denominado *The Cost of Exclusion* (El Costo de la Exclusión), “estimó que más de un millón de jóvenes hacen perder a la economía británica 3.65 billones de libras al año.”

En el 2010, el porcentaje de la población de entre 12 y 29 años de edad que ni estudiaba ni trabajaba, representaba: en Grecia 20.6%, en Rumania 20.1%, en Estonia 19.1%, en España 22.4%, en Irlanda 24.2% y en Bulgaria 27.8%. Los que menos tenían, pero también les representa un problema social, son: Holanda (5.9%), Luxemburgo (6.9%) y Dinamarca (8.1%).⁴

En España

Según Eurostat durante el 2011, España fue uno de los países de Europa con más NEET, con unos 800,000 jóvenes, esto es, el 23.1% de la población entre 18 y 24 años de edad; cifra que se ubica más de cinco puntos por encima de la media de la UE que se situó en 2011 en el 16.7%. La tasa de desempleo juvenil en España era a marzo de 2012

de 52.7%, es decir, más de la mitad de la población de ese rango de edad. Hoy a ese importante porcentaje de jóvenes españoles se les llama: la “generación NEET”, y ya se les considera un peligro para la competitividad y el empleo.

“El 54% de los españoles situados entre los 18 y los 34 años dice no tener proyecto alguno por el que sentirse especialmente interesado o ilusionado”⁵.

El *nini* ya ni tan siquiera busca empleo, ahora vive de sus padres como aconsejó el propio gobierno por boca de un secretario (que para eso tienen unas pensiones), duerme mucho, merodea por parques a cualquier hora y corteja sin mayor pretensión”⁶.

En España se conoce como la generación *nini*, a los jóvenes menores de 34 años inactivos que ni estudian ni trabajan, ni buscan trabajo, e incluye también a los desempleados sin empleo anterior –los que nunca han trabajado, pero están buscando trabajo– y a los que no cursan estudios reglados ni cursan estudios no reglados (títulos no oficiales); y que en teoría viven de sus padres.

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), España contaba, a mediados de 2009, con 712,735 *ninis*, cifra que representaba el 6% de la población menor de 34 años.⁷

En Japón

En Japón, el concepto NEET incluye a las personas de entre 15 y 34 años que están desempleados, solteros, no inscritos en la escuela o dedicados a las tareas domésticas, y que no están buscando trabajo ni recibiendo la formación necesaria, y alcanzan el 9.7% de ese rango de población.

³ Organización Internacional de Trabajo. (2012, 17 de mayo). No trabajan ni estudian: El futuro de millones de jóvenes en el mundo. Comunicado e Información al Público.

⁴ Aguilar Valenzuela, Rubén. (2012, 29 de febrero). El fenómeno mundial de los *ninis*. *El Economista*.

⁵ www.ninis.org. La Web de la Generación NI-NI. Consultado el 18 de junio de 2012.

⁶ Blanco, José. *Ibidem*. En el mismo artículo se comenta que: “Un reportaje del *Diario de Mallorca*... publicó el pasado 15 de diciembre que la palabra *nini*, se la autoaplican con guasa esos jóvenes que abandonaron sus estudios prematuramente, seducidos por el dinero fácil que les proporcionaba un *boom* económico, ávido de mano de obra poco cualificada... Cinco minutos, sólo cinco minutos era el tiempo que tardaban los tutores en extender la autorización necesaria para poder trabajar legalmente a partir de los 16 años. Cinco minutos, para convertir a un adolescente en hombre, para incrementar el fracaso escolar hasta 30% y subir la tasa de empleo a límites casi europeos, a caballo del *boom* de la construcción”.

“... un día la confianza se quebró y se paró la economía, de forma tan violenta como grande fue el exceso. El joven cayó en la gran trampa que la sociedad había urdido a su alrededor y, ... ahora ya ni estudia ni trabaja, ahora se autodefine como un *nini*, que engrosará las listas del paro hasta que vuelva a crearse empleo, pero mucho empleo, para que sea capaz de absorber la mano de obra tan extensa y poco cualificada como la que él representa...” (pp. 31-32)

⁷ www.libertaddigital.com. 700,000 *ninis*!!! Consultado el 19 de junio de 2012.



Según el Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar japonés, la población NEET pasó de septiembre de 2002 a septiembre de 2003, de 480,000 a 520,000 personas; y se ha convertido en un motivo de preocupación para los políticos japoneses por el impacto potencial que podría tener en la economía. Otros estudios realizados por el gobierno japonés en 2002, estimaron que unas 850,000 personas podían ser clasificadas como NEET en la población japonesa, el 60% de esa cantidad son jóvenes de entre 25 y 34 años de edad.

En Japón el término NEET se utiliza de manera despectiva, significa indiferencia o apatía y la negación a participar en el mercado de trabajo, en la educación o en la formación para el trabajo. La definición estadística incluye en este concepto a los caseros y a los lisiados, quienes no pueden participar en el mercado o en el entrenamiento para el trabajo. Pero en la práctica no se les incluye.

Como en Japón el subsidio de desempleo termina después de tres o seis meses, los NEET son financiados o apoyados por sus padres. El problema se atribuye al retiro social del individuo así como a la buena voluntad del padre de clase media en apoyarlos.

Esta forma de rechazo social de los NEET se vincula al fenómeno *hikiomori*, que constituye un síntoma de la cultura japonesa del trabajo, que considera indebidamente opresivas las demandas diarias de horas extras y de sacrificio familiar y personal para dedicar más tiempo al trabajo; situación que en casos extremos da por resultado lo que se conoce como *Karōshi*, esto es, la muerte debido al trabajo excesivo.

Los NEET, *hikiomoris* o *freeters* pertenecen a un segmento de la generación más joven de la población que está poco dispuesta a tolerar los valores impuestos por las generaciones viejas, o que los rechazan abiertamente.

En este país los NEET rechazan el modelo social establecido para la edad adulta que consiste en buscar empleo de tiempo completo después de la conclusión de los estudios universitarios o técnicos, o el obtener entrenamiento adicional de programas gubernamentales para adquirir habilidades adicionales de trabajo demandadas en el mercado laboral. Algunos expertos consideran que esta generación se gestó durante el estancamiento eco-

nómico de los años 90, que llevó al desempleo a 2.13 millones de jóvenes, lo cual a su vez propició que el segmento de los *freeters*, que habían sido empleados formales, se transformaran en NEET. En el término *freeteer* se incluye a las personas que se cambian continuamente entre los trabajos con salarios bajos.

Los *freeters* y los NEET son considerados como una reacción de la juventud japonesa contra la trayectoria de la carrera tradicional de los asalariados. La creación y el desarrollo de estas dos figuras sociales demuestran que el sistema de empleo permanente o de por vida, establecido por el capitalismo, ha sido desintegrado por las presiones económicas y la globalización; y se espera que las nuevas generaciones de jóvenes innoven y transformen los sistemas establecidos a través de culturas; entendiéndose que el papel o la figura del empleado, tal como se conoce actualmente, puede dejar de existir. Es más, la posibilidad de un empleo permanente en una misma empresa es cada vez más insostenible tanto para las corporaciones como para los trabajadores.

El profesor Michiko Miyamoto describe este fenómeno como una "avería del marco social forjado en una sociedad industrial, a través de la cual los jóvenes pasan a la adultez."

En África

En África del Norte el desempleo juvenil ha aumentado considerablemente después de la Primavera Árabe; y en todo el continente africano la tasa de los NEET es de 37%; y hay fuentes que sostienen que 40% de sus adolescentes está dedicado completamente al ocio.

En África Subsahariana la tasa de desempleo juvenil, es de 11.5% en 2001, nivel en el que se ha mantenido relativamente estable desde 2005.⁸

En Estados Unidos

En Estados Unidos, durante el año 2010, el 15.6% de sus jóvenes no trabajaban, ni estudiaban, ni recibían formación,⁹ (no employment, no education and no training); e integran lo que en ese país se conoce como la "generación NEET". Son cientos

⁸ Organización Internacional del Trabajo. (2012, 17 de mayo). Cuatro millones más de jóvenes desempleados desde 2007. www.ilo.org/getyouth.

⁹ OTI. No trabajan ni estudian: el futuro de millones de jóvenes en el mundo. *Íbidem*.



de miles y están desconectados de la esperanza,¹⁰ de ahí que también se les conozca como “jóvenes desconectados”.

En América Latina

Según el Informe Mundial sobre la Juventud de 2007, en el 2004, en América Latina, entre el 18 y el 20% de los adolescentes de entre 15 y 19 años eran *ninis*, pues no estudiaban ni trabajaban.

El Ministerio de Trabajo de Argentina informó que en ese país, 20% de los jóvenes de entre 14 y 24 años de edad, cifra que representa más de un millón de personas, no estudian ni trabajan, y que el 20% del total de 6 millones de argentinos de entre 15 y 24 años de edad no tienen ganas de hacer nada; ya ni siquiera buscan trabajo, y el 80% de ellos forman parte de familias pobres.

“De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), 18% de los jóvenes uruguayos no estudia ni trabaja; porcentaje semejante se presenta en Brasil (19%) y Paraguay (21%). En el Ca-

ribe, 20% tienen la etiqueta de *nini*, mientras que en Centroamérica la situación es similar: 21% de la población de 16 a 29 años se inscribe en esta categoría”¹¹.

Los datos de 24 economías en desarrollo muestran una tasa promedio para los *ninis* de 12,4% para los hombres jóvenes y de 28.1% para las mujeres jóvenes.¹²

Según el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Narro Robles, en América Latina existen 22 millones de jóvenes entre los 15 y 25 años que no estudian ni trabajan, mientras que en México esta cifra asciende a 7.8 millones de jóvenes, lo que representa que uno de cada tres *ninis* de Centro y Sudamérica se encuentra en nuestro país.

E informó que en Latinoamérica en total hay 106 millones de jóvenes de entre 15 y 25 años de edad, por lo que hizo un enérgico llamado a los gobiernos de nuestra región para que inviertan en educación.¹³

EN MÉXICO

DATOS RELEVANTES DE LA ENCUESTA NACIONAL DE LA JUVENTUD 2005 Realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud

Según diversos especialistas, la falta de oportunidades educativas, laborales y sociales ha hecho de los jóvenes que no estudian ni trabajan (*ninis*) seres sin sitio social, sin coordenadas sociales a dónde ir, ... Son jóvenes a los que el Estado no ha dado futuro.

José Luis Pérez Islas, coordinador del Seminario de Investigación en Juventud de la Universidad Nacional Autónoma de México, destacó que debería ser alarmante para cualquier autoridad que de las 6.1 millones de mujeres de 12 a 29 años que no estudian ni trabajan, cerca de 50% se encuentren en condiciones de pobreza extrema, sólo realizan labores del hogar porque probablemente nuestra sociedad no les ha ofrecido otra opción, y su única fuente de subsistencia es la familia.

La condición *nini* se agudiza conforme baja el nivel socioeconómico. La Encuesta Nacional de la Juventud 2005, revela que de los 7.4 millones de jóvenes de entre 12 y 29 años que no estudian ni trabajan –22% de la población nacional en ese rango de edad–, sólo 9.1% tienen nivel socioeconómico medio alto/alto, 15.1 medio, 25.1 medio/bajo, 29.7 bajo, y 32.2 muy bajo.

Al menos un tercio de quienes no estudian ni trabajan viven en condiciones prácticamente de sobrevivencia. A ello se suma que la mayoría son mujeres jóvenes que se están quedando en casa no porque quieran, sino porque han sido excluidas de las oportunidades educativas y laborales.

Siete de cada 10 mujeres que no estudian ni trabajan concluyeron la enseñanza básica. Sólo 10.6% terminaron su bachillerato y 5.4% la licenciatura. En contraste, 61.3% de esos varones tienen estudios de primaria y secundaria, 13.6% egresaron de la educación media superior y 13.7% terminaron su carrera universitaria.

¹⁰ Imgonzalez@eleconomista.com.mx. (2010, 12 de febrero). Generación Ni-Ni: una estampa del limbo. El Economista.

¹¹ Tarres Manuel. *Ninis ¿Generación sin esperanza?* Salud y Medicinas. ABC. Universidades.com.

¹² OTI. *Íbidem*.

¹³ Milenio. (2012, 19 de mayo). Uno de cada tres “ninis” en América Latina se encuentra en México.



En su mayoría, los *ninis* tienen experiencia laboral, pues 54.2% de hombres han trabajado como obreros y 59.2% de mujeres han tenido empleos en el sector servicios. Es evidente que no son jóvenes que desean quedarse en casa. Han buscado trabajo y al menos 26.3% de varones y 11.5 de mujeres buscan dónde emplearse.

De los 7.4 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, a 37.6% les gustaría seguir en la escuela, 38.4% preferiría trabajar y al menos 16.9% han pensado en emigrar hacia Estados Unidos.

Sin posibilidades de educación ni empleo, los jóvenes quedan fuera de los espacios institucionales de reconocimiento, es decir, están en la calle o en casa. Sin coordenadas sociales. Eso implica que no están desarrollando su talento ni sus habilidades... El problema no es dónde están y lo que hacen, sino constatar si es resultado de una elección libre o la cristalización del destino de los pobres.¹⁴



El número de *ninis* en México ha estado aumentando debido a la crisis económica que enfrenta el país. Tanto el rector de la UNAM como el exdirector del Instituto Politécnico Nacional (IPN) le han exigido a los políticos y al gobierno federal la creación de proyectos que generen empleos, mayores expectativas y oportunidades para la población juvenil, para no desaprovechar el “bono demográfico”, que está formado por los jóvenes de hoy, que en el futuro guiarán los destinos del país.

El Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM) advierte que: los *ninis* son una bomba de tiempo que el gobierno no ha querido desactivar, por lo cual aumentará el número de jóvenes que emigren hacia EU o Canadá en la búsqueda de mejores condiciones de vida, o que opten por la economía informal o la delincuencia; y que el 37% de los adolescentes abandonan la escuela antes de terminar la secundaria, cifra que podría aumentar debido a la situación económica de las familias mexicanas.

DATOS RELEVANTES DE LA ENCUESTA NACIONAL DE LA JUVENTUD 2010 Realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud

En México existen 36.2 millones de jóvenes entre los 12 y 29 años y de esa cantidad 7.8 millones (20%) ni estudian ni trabajan, son *ninis*.

De ese total, 5,919,000 *ninis* son mujeres (75 %), y 72.1% de esta cifra se dedican a tareas domésticas; y 1.9 millones (25%) son hombres. Estas cifras revelan un claro desequilibrio de género. La gran mayoría de las mujeres que se encuentran en esta condición se dedica a labores del hogar. Han dejado la escuela pero desarrollan actividades que permiten que otros miembros de la familia, en particular los hombres, realicen otro tipo de trabajos.

De los 7.8 millones de *ninis*, 43.8% concluyó el nivel de educación básica, o incluso incursionó en el nivel medio superior, 18.6% concluyó el nivel medio superior y 11% aprobó algún grado de educación superior o concluyó sus estudios.

41% de los *ninis* hombres están buscando empleo, y 72% de las *ninis* mujeres se dedican a las labores domésticas; lo cual muestra que los motivos de discriminación de género tienen un peso determinante en el surgimiento de dicho problema. 53% han tenido experiencia laboral previa y 47% nunca han trabajado.

El 53% de los *ninis* del país se ubica en siete estados: Estado de México, con el mayor porcentaje (15% que representa un millón de jóvenes), seguido de Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Distrito Federal, Michoacán y Sinaloa. El estado con el menor número es Baja California Sur.

El desempleo abierto en México es de 5.2%, frente a 9.1% en Estados Unidos y 20% en España.

El desempleo juvenil en el país es de 8.3%; mientras que la media de la UE es de 16.7%, la de Estados Unidos es de 16% y la de España de 40%.¹⁵

¹⁴ La Jornada. (2010, 22 de agosto). Generación sin esperanza. Los ninis, fracaso del Estado: especialistas.

¹⁵ Aguilar Valenzuela, Rubén. *Ibidem*; y Gómez Quintero Natalia, *Ibidem*.



El rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), José Narro, precisó que la mayor parte de los jóvenes *ninis*, están en esa situación no por una decisión propia, sino por una realidad que les ha sido impuesta.

Narro Robles subrayó que preocupa por igual la realidad de jovencitas de entre 15 y 19 años que tiene uno o dos hijos, “cerca de medio millón de jóvenes están en esa condición y para que no quede duda, esa cifra la dice el Plan Nacional de Salud”.

El rector de la Universidad Nacional Autónoma de México agregó el dato de que en 2005 casi siete mil 200 chicas de entre 10 y 14 años parieron.

“Esas cifras resultan muy preocupantes, no podemos como sociedad aceptar que parte de la normalidad de nuestras jovencitas es que de los 12 años tengan que estar en casa cuidando, a veces, a sus propios hijos, haciendo las labores (domésticas) o cuidando a ancianos y enfermos”¹⁶.

Además, generalmente las mujeres abandonan más temprano que los hombres la escuela por motivos económicos, por el matrimonio, por la conclusión de estudios o por maternidad.

Por otra parte, el subsecretario de Educación Superior, de la SEP, Rodolfo Tuirán, ha insistido en que:

Los jóvenes descritos en esta categoría no pueden ser calificados como perezosos o indolentes, pues muchos de ellos buscan trabajo activamente o se desempeñan en labores del hogar, aunque admitió que el hecho de verse marginados de ciertos espacios de desarrollo sí puede impedirles alcanzar la vida que consideran valiosa o deseable.

Las causas de que no estén matriculados formalmente en la escuela o no ejerzan una labor remunerada, dijo, son muy diversas, y entre ellas se encuentran las presiones económicas que los obligan a desertar, el acceso limitado a las oportunidades educativas por motivos de clase social, lugar de residencia o género, y a decisiones personales, como casarse o tener hijos a edad muy temprana.

También recalcó que el ser *nini* no es una condición permanente a lo largo de la vida, puesto que muchos siguen confiando en el trabajo y el

estudio como medios de superación económica y social.

Entre las acciones gubernamentales para disminuir las cifras de jóvenes sin empleo ni educación, Tuirán destacó las más de 7 millones de becas en diversos niveles escolares, la existencia del servicio nacional de empleo y los programas específicos de atención a la mujer, aunque reconoció que aún falta mucho por avanzar en este sentido.¹⁷

La discriminación de género juega un papel muy importante en la reproducción de las condiciones desventajosas para las mujeres, incluso superior al nivel de marginación económica o el grado escolar.

Factores como casarse o tener hijos, siendo todavía muy joven, también tienen un peso considerable en el rezago o la deserción escolar y el menor acceso a puestos de trabajo bien remunerados.

Las causas que generan el fenómeno de los *ninis* son diversas y complejas, entre las cuales podemos señalar, en un primer acercamiento, las siguientes: que los jóvenes provengan de familias de bajos ingresos; los efectos de las crisis económicas en las clases medias y bajas; radicar en zonas marginadas o de extrema pobreza; el acceso limitado a las instituciones de educación media y superior; la paternidad o maternidad a temprana edad, principalmente entre los 15 y 19 años de edad; la falta de atención en el ámbito familiar o la disolución de la familia; la discriminación por clase social, género o religión; la falta de vinculación entre las universidades y la empresas; el crecimiento del desempleo juvenil, el no querer estudiar y el ocio, entre otras.

En esta primera parte realizaremos una breve revisión de los siguientes temas: los problemas psicológicos de los *ninis*, el impacto social de los *ninis*, los efectos de la crisis económica en los *ninis* y las condiciones de vida de los *ninis*; y dejaremos para una segunda parte las propuestas concretas de políticas públicas, para tratar de reducir este fenómeno a su mínima expresión.

LOS PROBLEMAS PSICOLÓGICOS DE LOS NINIS

Las especialistas en temas de la juventud, María Eugenia Campo y Gabriela Flores, sostienen que:

¹⁶ *Milenio Diario*, Tendencias. (2010, 23 de agosto). Existen siete millones de *ninis* en México, insiste Narro Robles.

¹⁷ Camacho Servín, Fernando. (2011, 19 de noviembre). Mujeres, 75% de los *ninis* en México, según Encuesta Nacional de Juventud. *La Jornada*, p. 33.



“...la sociedad percibe como factor muy negativo a los llamados *ninis*, pues se asocia como positivo al joven que estudia y trabaja, y como algo muy negativo a quienes no logran insertarse en alguno de estos campos, lo que incrementa su condición de vulnerabilidad”¹⁸.

De ahí que los *ninis* sean objeto, de manera casi generalizada, tanto de exclusión laboral como de marginación social.

El grupo de NEET está integrado, por un lado, por personas que son consideradas NEET sólo durante un corto período de tiempo, mientras prueban diferentes opciones; y, por otro, incluye también a personas con graves y a veces múltiples trastornos mentales que en la mayoría de los casos se ven obligados a permanecer desocupados a largo plazo.

Diversos expertos del sector salud se refieren a un abanico de problemas que van desde las adicciones hasta la depresión y el suicidio.¹⁹

Una de las razones por la que los *ninis* sufren de angustia es porque están convencidos de que existen altas posibilidades que tengan en el futuro una calidad de vida inferior a la de sus padres. Otra de las causas de la angustia en este grupo de jóvenes se debe a que no le encuentran sentido a estudiar, si después de haberlo hecho les cuesta mucho trabajo conseguir un empleo relacionado con lo que estudiaron, deciden no hacer ninguna de las dos cosas y ocupar su tiempo en el ocio, conviviendo con sus amigos en un ambiente de permanente entretenimiento, lo que causa en ellos una sensación de sin sentido y desorientación.

En México, y en muchos países, existe la convicción de que esta generación de jóvenes sin esperanza es fruto de la frustración por el *status quo* que afronta la juventud, y que con el consentimiento de los padres, deciden no estudiar ni trabajar.

El Efecto Cicatriz

La mayoría de los jóvenes que están desempleados y sin posibilidad de estudiar, buscan alguna actividad productiva que les permita desarrollar sus habilidades, tener ingresos, cubrir sus gastos, y forjarse un proyecto de vida, pero encuentran que no hay oportunidades para ellos, que de una u

otra manera, no hay un cabida para ellos en nuestra sociedad actual.

En opinión del Mtro. Sabino Bastidas Colinas:

“Es lamentable,... que esta situación ocurra en una etapa muy delicada de la vida, precisamente en el inicio del desarrollo profesional, es decir, la fase donde se originan los primeros proyectos y se trabaja para cumplir los sueños que se han forjado. En ese instante los *ninis* están a la deriva, el camino se obstruye y no tienen ruta hacia ningún lugar cierto. Los chicos esperan una oportunidad, mientras sus padres comparten su angustia y ansiedad porque no saben qué decisión tomar. Como consecuencia,... el fenómeno influye en la autoestima de los muchachos, lo que hace que se sientan deprimidos y desorientados”.

El desempleo es psicológicamente debilitante a largo plazo. Según diversos estudios, los que permanecen desempleados al inicio de su carrera, tienden a perder con mayor recurrencia el empleo años más tarde; y todavía peor, a lo largo de su vida laboral tienden a ganar menos que sus colegas o sus pares, los cuales generalmente encuentran empleo más fácilmente y mejor remunerado.

Todas estas desventajas a largo plazo derivadas del desempleo al inicio de la carrera se conocen como el “efecto cicatriz”, y se deben a factores como el deterioro de las aptitudes y la experiencia laboral no adquirida, pero también a la posibilidad de que los empleadores duden de la productividad de estos trabajadores. Cuanto más se prolongue el desempleo, más duradero tenderá a ser el efecto cicatriz... y esa brecha puede persistir hasta 20 años.

El perjuicio en los ingresos vitalicios es más pronunciado cuando el desempleo ocurre en la juventud, sobre todo al concluir la universidad. Por ejemplo, los que entraron en el mercado laboral durante la llamada década perdida en Japón de los años noventa sufrieron el efecto cicatriz. El desempleo juvenil a largo plazo aumentó en más del doble y perduró hasta mucho después de iniciada la recuperación, porque los empleadores japoneses prefirieron contratar postulantes recién graduados en lugar de trabajadores atrapados en períodos de desempleo prolongado o inactividad persistente.²⁰

¹⁸ La Jornada. (2010, 22 de agosto). Generación sin esperanza, *Íbidem*.

¹⁹ Imgonzalez@eleconomista.com.mx. Generación Ni-Ni: una estampa del limbo. *Íbidem*.

²⁰ Morsy Hanan. (2012, marzo). Generación Marcada. Revista “Finanzas y Desarrollo” del FMI, p.16.



Es importante señalar que además de las pérdidas en los ingresos salariales futuros y del deterioro de las perspectivas de empleo, hay estudios que concluyen que el desempleo en la juventud con mucha frecuencia reduce la felicidad, la satisfacción laboral y la salud de la persona durante muchos años.

Son diversos los factores que afectan psicológicamente a los *ninis*, sin embargo, existe una constante en todos ellos, y ésta es “la frustración”, es decir, la falta de coincidencia entre las expectativas de los jóvenes con su realidad, las difíciles y complejas perspectivas que se abren ante ellos, las convulsiones del mundo los impactan, los paralizan y los dejan sin aspiraciones y sin perspectivas. De ahí podemos derivar, de manera preliminar, varios tipos de *ninis*:

Una Clasificación preliminar de los *ninis*:

- **Los confundidos o indecisos** que por falta de orientación vocacional no son capaces de elegir una carrera universitaria y optan por no estudiar.
- **Los rechazados** de las instituciones de educación media y superior, que por decepción deciden abandonar sus estudios
- **Los desertores**, es decir, los jóvenes que inician una carrera pero la abandonan por diversos factores, como son: la falta de recursos económicos, el bajo nivel de aprovechamiento académico, o que la carrera que eligieron no cumplió con sus expectativas y por decepción abandonan sus estudios.
- **Los jóvenes bien**, que por pertenecer a una clase social alta, deciden no estudiar ni trabajar, confiados en que tienen su futuro asegurado.
- **Los profesionistas desempleados**, estos son los egresados universitarios, que al no encontrar empleo en un lapso de tiempo determinado se resignan a no estudiar ni trabajar.²¹

Según hemos dicho, otra constante en el fenómeno de los *ninis* es la falta de motivación o exigencia por parte de los padres de familia, que, según parece, toleran y se resignan ante la falta

de oportunidades para sus hijos, influidos por una confusa comprensión de la situación económica en que se debate el país. Por ello:

“Es indispensable que se realice un trabajo conjunto entre el Gobierno, las instituciones educativas y los padres de familia para cambiar la perspectiva de los jóvenes, el trabajar sus frustraciones y darles oportunidades de desarrollo. No hay que olvidar que parte del futuro de México está en sus manos”²².

Con base en lo expuesto, particularmente el efecto cicatriz, ha generado preocupación entre los especialistas de estos temas, quienes nos advierten a tiempo que:

“No estudiar ni trabajar provoca depresión, desánimo y ansiedad, dicen los expertos en sociología y salud mental. Entre más tiempo dure una persona en esta condición, los efectos serán más profundos. Puede llegar a significar marginación e inadaptación social severas. Tenemos un problema enorme y le ponemos enfrente soluciones pequeñas y desarticuladas. Lo que hagamos con los jóvenes determinará nuestra viabilidad, como país. Son millones de ilusiones perdidas, cientos de miles de proyectos no realizados y una herida social de cicatrización complicada”²³.

Existe un sector muy amplio y creciente de jóvenes que sobrevive precariamente en un ambiente de escepticismo, que afronta un estado generalizado de angustia y desesperanza, un clima de desánimo carente de perspectivas y aspiraciones, debido a que nuestros hijos saben, consciente o inconscientemente, que en este sistema económico mundial no hay oportunidad para ellos; y están a la expectativa, en una serena y fría inactividad que pronto, muy pronto puede explotar.

EL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LOS *NINIS*

Generación X, generación Y, generación *nini*, generación perdida, generación sin esperanza, generación marcada, etc., son algunos de los conceptos demográficos y sociológicos que de manera coti-

²¹ Pérez Valencia, Israel. (2010, 04 de septiembre). Los “Ninis”, un nuevo fenómeno en México. Educación y Formación by suite 101; consultado el 18 de junio de 2012.

²² *Idem*.

²³ imgonzalez@Eleconomista.com.mx. *Ídem*.



diana se utilizan, a nivel internacional, para describir a las últimas generaciones de jóvenes nacidas en el mundo occidental, tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes.

“**Generación X** se usa normalmente para referirse a los nacidos en la década de los 70, cuya adolescencia transcurrió en los años 80 y principios de los 90, tras los *baby boom*.

También es conocida como la “**Generación Perdida**”, debido a su apatía por la falta de expectativas. Tener relaciones sexuales antes del matrimonio, no respetar a sus padres o priorizar la amistad antes que la familia son algunas de sus conductas sociales más características.

La **Generación Y** se refiere a los nacidos entre 1982 y 1992, en una década marcada por el inicio de la revolución tecnológica y el crecimiento económico, al tiempo que se producían los últimos coletazos de la Guerra Fría. Acostumbrados a un alto nivel de vida y dispuestos a asumir retos, esta generación protagonizó el auge de la conciencia social y el surgimiento de familias no tradicionales, entre otros aspectos”²⁴.

En principio es importante señalar que en México el problema de la generación *nini* es fundamentalmente femenino, en parte por la falta de oportunidades para nuestras generaciones jóvenes de mujeres; y en parte propiciado por las propias familias debido a:

Que los padres prefieren tenerlas en el hogar haciendo quehaceres domésticos en espera de que encuentren un hombre con recursos económicos suficientes para hacerlas sus esposas y darles un hogar con cierta calidad de vida.

Este fenómeno precede al de los *ninis* y en México las jóvenes en esa situación son catalogadas como “**Mmc**”, es decir, mujeres que estudian o están en casa, que nunca se desarrollarán profesionalmente porque en sus adentros está la frase “*Mientras me caso*”²⁵.

De ahí que el rector José Narro Robles insista en que es inaceptable que en nuestro país se considere normal que nuestras jovencitas estén encerradas en sus casas cuidando a sus propios hijos, a enfermos o ancianos. Sin embargo, el problema es que hablamos de ocho millones de *ninis* en México, una cifra que genera alarma, pues se trata de

un conglomerado humano que en algún momento de sus vidas perderá el apoyo económico y la protección de sus padres y demás familiares, y ello seguramente los va a empujar a incorporarse a los sectores marginados de sobrevivencia, como lo son el subempleo en la economía informal, o peor aún, a sumarse a las filas del narcotráfico y la delincuencia organizada. En México, muchos jóvenes *ninis* son captados por los grupos de narcotraficantes u otras organizaciones de la delincuencia organizada porque les garantizan la obtención de altos ingresos económicos, y su incorporación a un submundo de vicio, corrupción y de lujos exóticos e ilegales, sin los compromisos que implica una jornada laboral o un trabajo decente.

Por todo ello los *ninis* se convierten en un segmento de la población muy vulnerable que casi se pone a disposición de la delincuencia organizada, ya que estos grupos les ofrecen, prácticamente sin requisito alguno, altos ingresos y las oportunidades que el gobierno y la sociedad les niegan, en el corto y seguramente también en el largo plazo, porque no poseen determinados niveles de estudios, porque no cuentan con experiencia laboral, ni se han capacitado para el trabajo disponible en el mercado.

Voces calificadas, conocedoras de este tema y cercanas a estos problemas, nos advierten de estos riesgos:

Nelly Alarcón, encargada del área pedagógica de la Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores del sistema penitenciario del Gobierno del Distrito Federal, explica que el entorno familiar donde se desarrollan los *ninis* de México es de total abandono. Dicha falta de supervisión por parte de sus padres,... proviene de la necesidad de que ambos trabajen. Esta situación, aunada a la carencia de recursos para que los hijos puedan seguir su desarrollo escolar, promueve que haya gran ociosidad. “De allí a la delincuencia sólo hay un paso”²⁶.

Rubén Hallú, rector de la Universidad de Buenos Aires, señala la mayoría de estas personas son propensas a inclinarse hacia actividades ilegales. “No hay que ser demasiado inteligentes para saber que estos jóvenes se dedicarán a estas actividades. Es un número potencial de jóvenes que significa delincuencia, drogas y narcotráfico”²⁷.



²⁴ www.libertaddigital.com. 700,000 ninis!!! *Ídem*.

²⁵ Pérez Valencia, Israel. *Ídem*.

²⁶ Tarres, Manuel. *Ídem*.

²⁷ *Milenio*. (2012, 19 de mayo). Uno de cada tres “ninis” en América Latina se encuentra en México.



Dr. José Narro Robles

El Dr. José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ha subrayado la falta de oportunidades para los jóvenes mexicanos y el riesgo que esto implica, toda vez que muchos chicos creen que involucrarse con las organizaciones criminales es una manera de trascender socialmente. “Si seguimos confundiendo lo que es el éxito para una persona, si queremos pensar que alguien exitoso es aquel que en menos tiempo hace más dinero, estamos equivocándonos, y eso tiene que ver con el crimen organizado y con la búsqueda de salidas falsas que no llevan a ninguna parte”²⁸.

Para mayor precisión, basta señalar que la Secretaría de la Defensa Nacional informó recientemente que, en los últimos años, han muerto 1,200 jóvenes en enfrentamientos registrados entre los diversos grupos de narcotraficantes que operan en el país. México le está fallando a nuestros jóvenes, y debemos recordar que no hay futuro para un país que no tiene casi nada que ofrecerle a un tercio de su población joven. De ahí que la OCDE haya calificado de “especialmente grave” que en un momento de inestabilidad económica en México existan tantos *ninís*, y presagia que esta situación puede llegar a representar una “retrato de lo que le puede suceder al país en los años venideros”²⁹.

Asimismo, al no tener una actividad o responsabilidad que cumplir, se fomenta en ellos la vagancia, acercándolos irresponsablemente al consumo de sustancias tóxicas, que tarde o temprano termina en adicciones, las cuales a su vez producen la depresión que lleva a los jóvenes a lamentables intentos de suicidio; por ello, los impactos que los *ninís* producen en la sociedad no sólo son económicos, sino también sociales.

“La economía también aporta sus preocupaciones: tener millones de jóvenes que no estudian ni trabajan significa derrochar uno de los recursos más valiosos. (El) Bono demográfico, dicen los estudiosos. Todos se refieren a un potencial creativo, productivo y transformador que está en la juventud y no se realiza”³⁰.

Los *ninís* y, en particular, el desempleo juvenil tiene consecuencias inevitables, en el mediano y el largo plazo, para el crecimiento económico del país, por la pérdida o la degradación del capital humano en nuestros jóvenes; pero también implica muchas otras consecuencias de diversos tipos, tanto para las personas afectadas como para la sociedad y la economía nacional en su conjunto. Entre tales consecuencias podemos mencionar las siguientes:

Costos más altos para la economía. El desempleo juvenil implica prestaciones por desempleo y otros beneficios más costosos, (en los países desarrollados que cuentan con estas coberturas sociales), ingresos públicos no percibidos por el impuesto sobre la renta y un desperdicio de la capacidad productiva.

Fuga de cerebros. El desempleo juvenil suele promover la emigración, como está ocurriendo claramente en Irlanda e Islandia y como sucede desde hace tiempo en muchos países de Oriente Medio (fenómeno ampliamente difundido en México).

Tasas delictivas más altas. El aumento del desempleo ha sido vinculado al crecimiento del delito.

Caída de los ingresos futuros. El desempleo juvenil deja una “cicatriz salarial” en forma de un menor nivel de ingresos que puede perpetuarse durante décadas. Cuanto más dura, más fuerte es el efecto.

Menor esperanza de vida. El desempleo ha sido vinculado a una menor esperanza de vida, una mayor incidencia de ataques cardíacos en el futuro; e incluso tasas de suicidio más altas.³¹

Como puede observarse, el desempleo juvenil, que afecta fundamentalmente a los *ninís*, genera costos económicos y sociales elevados, como los siguientes:

- La subutilización laboral de los jóvenes puede crear un círculo vicioso de pobreza intergeneracional y exclusión social.
- La falta de oportunidades para los jóvenes propicia mayor violencia y delincuencia juvenil.
- El reciente y acelerado crecimiento del desempleo juvenil ha contribuido al ma-

²⁸ Tarres, Manuel. *Ídem*. Este mismo autor sostiene que: “El impacto de la crisis en numerosos rubros de la vida de los mexicanos, ha sido el caldo de cultivo para el nacimiento de un fenómeno muy particular, que de no ser atendido desde ahora, generará severos problemas en el tejido social en los próximos años: los “Ninís”.

²⁹ Martínez, Nurit. (2010, 8 de septiembre). OCDE: afecta futuro existencia de “Ninís”. *El Universal*.

³⁰ Imgonzalez@Eleconomista.com.mx. *Ídem*.

³¹ Shafik, Nemat. (2012, marzo). Sueños Truncados. Revista “Finanzas y Desarrollo” del FMI. p. 18.



lestar social en muchos países, avanzados, emergentes y en desarrollo.

- El creciente desempleo juvenil agrava el problema de la desigualdad del ingreso en muchas economías del mundo.

De acuerdo con estimaciones de la OCDE, se espera que la crisis mundial actual, exacerbará la desigualdad económica y social en el mundo, precisamente porque incrementará el desempleo, particularmente entre los jóvenes, e inhibirá la creación de nuevas fuentes de empleo.

Según otras estimaciones realizadas con base en el coeficiente de Gini, se determinó que el crecimiento del desempleo juvenil durante la crisis actual incrementó la desigualdad del ingreso en 4 puntos porcentuales en todas las economías desarrolladas; y en 8 puntos porcentuales en los países periféricos de Europa, particularmente en España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, en donde el deterioro del empleo juvenil es sumamente crítico.³²

El mayor desempleo juvenil amplió aún más la brecha entre ricos y pobres. Se estima que España e Irlanda fueron los países más afectados, con aumentos de la desigualdad del ingreso de 18 y 12 puntos porcentuales, respectivamente, debido a la desaparición de numerosos empleos en el sector de la construcción... Cerca de la mitad de la contribución del desempleo a la desigualdad en estos países puede atribuirse al desempleo a largo plazo. En cambio, la desigualdad apenas varió en Alemania y los Países Bajos, donde el costo de los despidos y los programas de apoyo al trabajo a tiempo parcial apuntalaron el empleo. Los efectos en la desigualdad podían haber sido peores si las economías avanzadas no hubieran contado con amplias redes de protección social.

Los datos de la OCDE también indican que cuanto más numerosos son los contratos temporales en un país, mayor es el nivel de desigualdad.³³

En la sección siguiente analizaremos brevemente la situación de los contratos temporales, los cuales afectan fundamentalmente a los jóvenes y constituye una modalidad que se está expandiendo aceleradamente en todos los países del mundo.

Ante este escenario inquietante es realmente preocupante ver la tranquilidad e inactividad com-

placiente con que se conducen las autoridades, como si no pasara nada. No pretendemos ser alarmantes, sin embargo, la alarma se ha encendido ya, desde hace varios años, en muchos países que están tratando desesperadamente de hacer frente a este fenómeno que amenaza la sobrevivencia de nuestras economías en el futuro. He aquí una advertencia más, de hace ya varios años.

“Al analizar esta situación nos preguntamos: ¿Cómo no ha pasado algo más grave en México? ¿A qué le apuestan las autoridades? ¿Pensan que el problema lo resolverá de manera natural la mano invisible del mercado? ¿Cuál es el efecto de tener a 7 millones de jóvenes en esa condición? ¿Qué consecuencias tiene? ¿Qué hacen esos muchachos? ¿Qué pasa con ellos? ¿Cómo se comportan? ¿A qué se dedican? ¿Qué piensan hacer? ¿Por qué no protestan? ¿Por qué no toman las calles?”³⁴.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS *NINIS*

El crecimiento de la generación de los *ninis* se ha acelerado en los últimos años debido a que, aunque las nuevas generaciones crecen en un ambiente de modernas tecnologías y de transición democrática, afrontan grandes dificultades para desarrollar un proyecto de vida propio y para emanciparse. Esta generación se enfrenta a condiciones laborales adversas como es el infraempleo, así como a la escasa o nula valoración de los estudios universitarios o de la formación para el trabajo.

En México, la palabra “crisis” ha sido parte del vocabulario cotidiano de la población en los últimos 30 años. Las generaciones nacidas desde los años 60 no conocen lo que es un país con crecimiento económico y los beneficios que trae a los que lo habitan, y por el contrario han sido testigos constantes de las dificultades económicas que viven sus familias.

Actualmente, México se recupera poco a poco del impacto de la crisis económica de los Estados Unidos, que es su principal socio comercial, pero el daño que provocó en aspectos como el empleo no se ha podido subsanar..., lo que aumentó nuevamente los niveles de pobreza en la población.

³² El coeficiente Gini tiene un escala de 0 a 100, en la que 0 indica igualdad perfecta en el ingreso de los hogares y 100 denota la concentración de todo el ingreso de la sociedad en un hogar.

³³ Morsy, Hanan. *Ídem*; p. 17.

³⁴ Tarres Manuel. *Ídem*.



...la tasa de desempleo en el 2009 en México fue de tres millones, mientras que el subempleo fue de cuatro millones, lo que implica que en el país alrededor de siete millones de personas no tienen un trabajo estable que satisfaga sus necesidades básicas.³⁵

En México el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) asegura que 17 millones de personas han dejado los estudios por dificultades económicas; y según la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, el desempleo abierto de los jóvenes es el doble que en la población general.

En tanto que nivel global, la crisis económica detuvo abruptamente la reducción gradual de la tasa mundial de desempleo juvenil que se había logrado durante el periodo 2002-07. La tasa mundial de desempleo juvenil ha comenzado a subir una vez más desde 2007.

La tasa mundial de desempleo juvenil fue de 12.6 por ciento en el 2011 y se espera que para el 2012 sea de 12.7 por ciento, manteniéndose muy cerca del punto máximo alcanzado durante la crisis de 2009.

Cerca de 75 millones de jóvenes están desempleados en el mundo, ... (y) Se prevé que en 2016, la tasa de desempleo juvenil se mantendrá al mismo alto nivel.

...todas las regiones enfrentan grandes desafíos en el área del empleo juvenil... A parte de los efectos negativos inmediatos, económicos y sociales, del alto desempleo juvenil, es impor-

tante considerar sus efectos perjudiciales sobre una futura inserción laboral y los salarios.³⁶

Decepcionados por las elevadas tasas de desempleo juvenil, millones de jóvenes han dejado de buscar trabajo, y han optado por permanecer dentro del sistema educativo. Pero la presión sobre el mercado laboral se incrementará aún más cuando estos jóvenes, que han retrasado su entrada al mercado laboral, empiecen a buscar trabajo.

Ante estas condiciones adversas en el mercado de trabajo, imperantes en todos los países del mundo, 6.4 millones de trabajadores, integrantes de la fuerza laboral juvenil se han retirado del mercado, resultando afectadas particularmente las economías desarrolladas y la Unión Europea.

Ya hemos comentado que según información de la OCDE: cuanto más numerosos son los contratos temporales en un país, mayor es el nivel de desigualdad en el ingreso de la población. En tanto que, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha encontrado que eso es precisamente lo que está sucediendo en la realidad, pues desde el inicio de la crisis económica, el uso de contratos temporales para los trabajadores jóvenes casi se ha duplicado.

En el mundo, muchos jóvenes están atrapados en trabajos temporales, de baja productividad o de otro tipo, que no están a la altura de sus aspiraciones y que generalmente no dejan abierta la posibilidad para obtener puestos permanentes, de mayor productividad y mejor remunerados.

DATOS RELEVANTES DEL INFORME "TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO JUVENIL 2012" DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- El mundo cuenta con un total de 75 millones de jóvenes desempleados, es decir, de *ninis* (4 millones más que en 2007), y se estima que esta cifra podrá disminuir hasta el 2016.
- Del total de desempleados en el mundo, 40% son jóvenes.
- Se proyecta que 12.7% de la fuerza de trabajo juvenil en el mundo estará sin empleo en este año, (porcentaje que fue de 12.6% en el 2011). Esta tasa de desempleo juvenil permanece invariable desde el punto más crítico de la crisis en 2009.
- 6.4 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad han desertado del mercado laboral, han dejado de buscar trabajo o han decidido continuar sus estudios debido a las condiciones sumamente desfavorables del mercado de trabajo. Si se toma en consideración esta cifra, la tasa mundial del desempleo juvenil realmente es de 13.6%. (p. 21)
- Todos los países afrontan este problema porque ninguno genera trabajo decente suficiente para sus jóvenes.
- Los puestos de trabajo que se ofrecen son de baja calidad; la exigencia de experiencia que se hace a los jóvenes es un impedimento para su contratación en la mayoría de los casos; no hay vinculación entre empresas y escuelas ni con el sector público; además, los sueldos son muy bajos, no se cuenta con prestaciones ni con seguridad laboral. (p. 16)

³⁵ Pérez Valencia, Israel. *Ídem*.

³⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012, mayo). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012, Resumen Ejecutivo, p. 3.



- 152 millones de jóvenes viven con menos de 1.25 dólares al día.
- Los jóvenes son 3 veces más propensos a quedarse sin empleo que los adultos.
- A nivel mundial, las mujeres jóvenes son las más afectadas, sobre todo en África del Norte, pero en los países desarrollados (países europeos, Estados Unidos o Japón) el impacto de desempleo fue mayor para los hombres jóvenes.
- Muchos jóvenes están atrapados en trabajos temporales, de baja productividad que no prometen mejores oportunidades. En las economías desarrolladas, los jóvenes realizan, cada vez más, trabajos temporales o de tiempo parcial, mientras que en el mundo en desarrollo muchos jóvenes realizan trabajo familiar no remunerado en empresas o granjas familiares informales.
- 1 de cada 3 jóvenes declaró que no podía encontrar un empleo permanente, y esta proporción ha aumentado desde que se inició la crisis de 2009, de 36.6% en 2008 a 37.1% en 2010.
- Los jóvenes que no trabajan ni estudian se han convertido en un motivo de gran preocupación, en particular en las economías desarrolladas. Este grupo con frecuencia representa al menos 10% de los jóvenes, y su número ha aumentado rápidamente en muchas economías desarrolladas.
- Los jóvenes en los países en desarrollo, incluido México, constituyen 23.5% de los trabajadores pobres, (muchos se encuentran atrapados en un círculo vicioso de bajos niveles de educación y empleos de baja productividad), frente al 18.6% de trabajadores no pobres.
- En el mundo desarrollado, los *ninis* suelen tener un bajo nivel de educación, bajo ingreso familiar o ser de origen inmigrante. Los jóvenes que postergan la búsqueda de empleo permaneciendo en el sistema educativo suelen tener un nivel de instrucción inicial más alto. (p. 16)
- En las economías en desarrollo, los *ninis* por lo general son menos pobres que los jóvenes que trabajan ya que, con frecuencia, el empleo es motivado por la pobreza, y muchos hombres jóvenes no tienen otra opción que trabajar. (p. 17)
- En las economías desarrolladas y la Unión Europea, la crisis expulsó a cerca de 2 millones de jóvenes del mercado laboral.
- En cambio, la tasa de participación juvenil en Europa Central y Sudoriental (no UE) y los países de la CEI es más alta de lo previsto sobre las bases de las tendencias anteriores a la crisis, lo cual es probable que esté ligado a la pobreza.³⁷



Según el informe: “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012” de la OIT:

“entre 2008 y 2011, la cuota de contratos temporales entre los empleados jóvenes – entre 15 y 24 años – aumentó en 0.9 puntos porcentuales por año, después de un incremento anual de 0.5 puntos durante el período 2000-2008”³⁸.

Ya desde 2000, en la Unión Europea se tenían 35.2 por ciento de trabajadores jóvenes con contratos temporales, frente al 8.9% de los adultos mayores de 25 años; situación que se ha incrementado desde el inicio de la crisis, pues del 36.3% del empleo temporal registrado en el 2008 se pasó al 37.1% en el 2010. Esto muestra que en las economías avanzadas, la importancia del trabajo temporal es cada vez mayor, como una opción de último recurso; situación que se está consolidando, ya que 30% de los jóvenes ha declarado que no han podido encontrar empleo permanente.

En las economías desarrolladas los jóvenes son contratados, cada vez más, a través de empleos temporales, y la transición al trabajo decente se

sigue postergando. En la última década, desde el inicio de la crisis económica mundial, el crecimiento del empleo temporal y del trabajo a tiempo parcial, demuestra que este tipo de contratación es cada vez más utilizado, y es prácticamente la única opción disponible, especialmente para los jóvenes.

La tendencia hacia un mayor índice de contratos temporales ha alimentado el debate acerca de la flexibilidad del mercado laboral en general, y de la dualidad del mercado laboral en particular. A pesar que no hay muestras concluyentes del impacto de la legislación de protección del empleo (LPE), en los niveles agregados de empleo/desempleo, la LPE podría afectar la posición de grupos particularmente vulnerables dentro del mercado laboral, tales como los jóvenes. Una estrategia de reforma parcial (de doble vía) de la LPE, que involucra solamente las reformas del mercado laboral para nuevos contratos, mientras que deja los derechos en materia de seguridad de los trabajadores involucrados iguales, podría haberse sentido desproporcionadamente por los jóvenes. Además, la tendencia hacia una menor permanencia de

³⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012, mayo). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012, Resumen Ejecutivo. OIT y Notimex (2012, 23 de mayo). La Organización Internacional del Trabajo publicó su informe sobre desempleo juvenil. OIT Noticias. (2012, 17 de mayo). El rostro oculto del desempleo juvenil.

³⁸ OIT Noticia. (2012, 22 de mayo). Empleos temporales y a tiempo parcial: ¿una trampa para los jóvenes?



los jóvenes trabajadores en muchos países Europeos podría deberse a la combinación de legislaciones menos estrictas hacia la regulación de los costos de despido y de los trámites para los contratos regulares (no contratos temporales), junto con el escaso poder de negociación individual de los jóvenes.

En las economías en desarrollo, los jóvenes enfrentan fuertes barreras estructurales en su búsqueda de trabajo decente. La proporción de empleo remunerado en relación al porcentaje del empleo total es baja en gran parte del mundo en desarrollo; una alta proporción de los jóvenes tienden a trabajar sin remuneración en el hogar (informal) o apoyar en los negocios familiares o granjas. La transición de la escuela al trabajo también puede incluir fases de desempleo o periodos de empleo temporal u ocasional, si tales oportunidades surgen, mientras que al final lo más probable es que los jóvenes terminen trabajando por cuenta propia.³⁹

El argumento de que las leyes de protección al empleo permanente (de los adultos), podría afectar la posición de los jóvenes es realmente discutible. Además, el planteamiento de que una reforma que regule solo los nuevos contratos (temporales), dejando igual los derechos de los contratos permanentes puede resultar desproporcionado para los jóvenes; parece sugerir, sin decirlo, que hay que proteger a unos o a los otros, pero no a ambos grupos, lo cual resulta realmente inaceptable.

Además, el reconocimiento de que la menor permanencia de los jóvenes en las fuentes de empleo puede deberse a la combinación de legislaciones menos estrictas hacia la regulación de los costos de despido y de los trámites para los contratos permanentes, junto con el escaso poder de negociación individual de los jóvenes; tiene muchas cuestiones implícitas, como son: que las nuevas formas de contratación, como el periodo a prueba, el contrato de trabajo para capacitación inicial, por no hablar del régimen de subcontratación, generan, en última instancia desempleo o inestabilidad en el trabajo, particularmente para los jóvenes. Asimismo, la legalización de las negociaciones directas entre trabajadores y la empresa, implica el debilitamiento y posible extinción progresiva de los sindicatos.

De ahí que un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sostiene que los jóvenes son la parte más vulnerable del mercado de trabajo, sufren discriminación, escasa oferta y alta rotación.

Estas son las reformas que se plantea realizar a nuestra Ley Federal del Trabajo, que como podemos ver, ya están generando problemas sociales en los países desarrollados en los cuales se encuentran vigentes estas nuevas normas proempresariales.

La conclusión del segundo párrafo de la cita, según la cual, “al final lo más probable es que los jóvenes terminen trabajando por su cuenta”, es probablemente la única salida que se les está dejando a ellos, opción que tiene sus propios inconvenientes y dificultades, y que por otra parte, puede empezar a perfilar la nueva modalidad del trabajo, diferente a la del empleo permanente que se desarrolla a través una jornada de trabajo.

LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS NINIS

Según el maestro Bastidas Colinas:

En realidad conocemos muy poco el fenómeno de los *ninis*. Se trata de un segmento muy especial y sensible de la sociedad, pero todavía no tenemos estudios serios que nos permitan saber realmente lo que está pasando con ellos y cómo procesan sus conflictos,... reconoce que muchos de estos muchachos viven de la solidaridad familiar, retardan la salida de casa y postergan planes de matrimonio e independencia económica. Algunos, por supuesto, no tienen otra opción más que la migración hacia Estados Unidos.

Otros más deciden formarse en institutos de muy baja calidad. Es por ello que optan por estudiar idiomas o computación en academias de muy bajo costo, que dan algunas facilidades y que han crecido sin control. Evidentemente, muchos se incorporan al mercado laboral informal, y otros más se inscriben en las filas de la delincuencia organizada y el narcotráfico. Este sector de la población, como lo dijo el Dr. Narro Robles, constituye la bolsa de trabajo del narcotráfico.⁴⁰

³⁹ Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012, Resumen Ejecutivo. OIT y Notimex (2012, 23 de mayo).

⁴⁰ Tarres Manuel. *Ídem*.



Pero si sabemos que este fenómeno surge generalmente en las clases medias y altas, porque son los estratos sociales que pueden asegurar a esos jóvenes la cobertura de sus necesidades básicas, como son: alimentación, vivienda, ropa, entretenimiento, viajes, etc.

“Algunos viven su drama en sintonía con las últimas tendencias de la globalización. Son bilingües, tienen acceso a la tecnología y patrones de consumo de ocio muy sofisticados, con frecuencia subsidiados por sus familias. La mayoría no tienen tanta suerte. Su ‘niniedad’ es una de las caras de la pobreza”⁴¹.

Los *ninis* viven en una condición social de verdadera marginación, discriminación y exclusión social; son chicos que están sometidos a una situación forzada de ocio frustrante, obligatorio, impuesto, incómodo, improductivo, angustiante y doloroso; y sin opción alguna, laboral o estudiantil, porque el Estado los ha abandonado, mientras sus familias los protegen con la débil esperanza de que surja alguna oportunidad para ellos.

En Gran Bretaña, las cosas no parecen ser muy diferentes:

“No estaba haciendo mucho, solo divagar en quedar destrozado todos los días”, dice Siobhan Dennehy, quién a los 18 años se ha convertido en un experto en hacer lo menos posible desde que dejó la escuela”.

Los NEET son 20 veces más propensos a cometer un crimen y 22 veces más propensos a ser padres adolescentes. Está estimado que hay 150,000 de ellos en Gran Bretaña y les cuesta a los contribuyentes alrededor de 100,000 libras a lo largo de sus vidas.

El exministro de Bienestar, Frank Field, dice que la situación se sale de nuestras manos: ¿Donde acabará Gran Bretaña si este grupo continúa creciendo? Lo que estamos enfrentando es una generación perdida.⁴²

Son millones de jóvenes que vagan por todo el mundo sin objetivos constructivos, sin proyectos de vida propios, viven en una especie de limbo existencial; y desafortunadamente, en las calles, en

sus reuniones y fiestas, caen fácilmente en el consumo de narcóticos, en la prostitución o en la delincuencia juvenil. Un ejemplo más de Gran Bretaña:

El gobierno no tiene opción. Si no se resuelve el problema de los NEET, tendrá una expansión sin fin de esta subclase en los márgenes de la sociedad. Chicas como Leach, con 16 años, vive en Barkin. Ella es una ex NEET que se distanció de sus padres y pasó años mezclándose con traficantes de drogas y prostitutas. Ahora ella tiene un BCSE y está dando sus primeros pasos hacia una vida normal. “Si esto no hubiese arreglado mi cabeza cuando lo hice, probablemente estaría muerta descansando en mi tumba”⁴³.

Se integran en grupos, tribus, clubs de amigos, vecinos y conocidos. Son millones y están por todas partes, en todos los países del mundo; sin embargo, pasan desapercibidos para un mundo globalizado que les niega toda posibilidad de desarrollar sus capacidades físicas e intelectuales, porque al parecer no tienen nada que aportar a un mercado altamente competitivo, sumamente exigente en cuanto a niveles de educación y especialización, con largas jornadas de trabajo y permanente actualización. Al parecer este mundo no está hecho para ellos.

(En la segunda parte de este trabajo trataré de abordar, además de las políticas públicas propuestas para hacer frente a este fenómeno, temas como los problemas de la educación superior, la transición demográfica y el incremento de la población de ancianos).



⁴¹ Imgonzalez@Eleconomista.com.mx. *Ídem*.

⁴² Cox Simon. A “Neet” solución. BBC. Consultado el 19 de junio de 2012.

⁴³ *Ídem*.

El Poder Legislativo

y los grupos de poder.

Una visión informativa



Carlos E. **Montes Nanni**

Investigador de la Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.
Con la colaboración de Juan Manuel Aguirre Quintana, asistente de investigación.

RESUMEN

El Congreso de la Unión transita por una obligada etapa de renovación, la totalidad de las Cámaras de Senadores y de Diputados tendrán nuevos legisladores, quienes tomarán posesión de su cargo bajo una coyuntura política nacional complicada.

Este ensayo fue realizado en el transcurso de la contienda política electoral; para cuando sea editado sabremos con seguridad los nombres y apellidos de quienes serán senadores de la República en la LXII Legislatura. Con la intención de mostrar un escenario de la orientación partidaria que tendrán, el presente artículo busca hacer una exposición objetiva y lo más cercana posible al trabajo parlamentario por venir.

INTRODUCCIÓN

La relación existente entre los actores políticos con diferentes grupos de poder que se forma a lo largo de cualquier carrera política, en ocasiones provoca que los representantes populares se vean limitados o influenciados en su labor, al encontrarse atrapados entre sus obligaciones legales y los intereses de aquéllos que en su momento los apoyaron, derivando por lo tanto un tipo de conflicto de interés.

Esto no significa de ninguna manera que el político profesional deba de aislarse o separarse completamente de todo grupo social, empresarial y en general, de cualquier sector participativo; esto

es prácticamente imposible, la política se debe en cierto sentido al manejo de relaciones y las personas dedicadas en ella también sirven como canal de comunicación entre sectores divergentes.

Para el caso particular de la Cámara Alta de nuestro país, conocer las filiaciones de distinta naturaleza que influyen en la toma de decisiones de los senadores es un tema complicado, de ahí que varios de los análisis al respecto se muevan en escenarios de la especulación. Sin embargo, hay casos donde estas conexiones pueden ser detectadas de forma relativamente fácil partiendo de la trayectoria de los legisladores, a partir por ejemplo, de revisar el historial profesional-político de quienes aspiran a ocupar un escaño en la LXII Legislatura.

Reviste gran importancia saber bajo qué principios e intereses distintos a su filiación partidaria o a su pertenencia a determinado grupo parlamentario estará orientado el trabajo legislativo de quienes integren el Senado, de forma tal de identificar los canales de comunicación adecuados para el logro de acuerdos en aquellos puntos en donde confluyan esos intereses, divergencias o coincidencias.

La presente exposición tiene como finalidad describir las relaciones que tienen algunos de los legisladores con los distintos grupos de poder económico, ideológico o político, para que así se pueda tener una perspectiva más amplia de los intereses que los mueven y la orientación de sus decisiones. Cabe puntualizar que estos legisladores podrían ser considerados los de mayor exposición mediática, que además, encabezan las listas pluri-nominales en sus respectivos partidos.



Para llevar a cabo esta descripción, es importante tomar en cuenta el conocimiento objetivo que se tenga de las relaciones que guardan los senadores con distintos grupos de poder y los efectos de éstas en las distintas decisiones estratégicas; para ello es importante considerar aspectos tales como:

- Conocer el potencial de acción que tiene el legislador y a través de qué medios (principalmente grupos o personas poderosas) pueden apoyarlo.
- Detectar las prioridades de un senador en particular y en conjunto, en torno a los temas de una Agenda Legislativa o iniciativa.
- Estar al tanto bajo qué principios estaría dispuesto a ceder o no en las negociaciones parlamentarias, estableciendo una previsión en la generación de consensos.
- Señalar el peligro que significa la cercanía de algún candidato con personajes implicados en casos de corrupción o con mala reputación, y sobre todo el posible impacto negativo que pueda tener hacia su partido y sus electores.
- Determinar objetivamente el conflicto de interés como consecuencia de las relaciones de legisladores con grupos de poder y proponer las medidas para evitarlo o disminuir los efectos negativos que pudieran derivarse.

En el presente ensayo analizaremos los conceptos y las teorías que permitirán describir el fenómeno de la relación entre políticos y grupos de poder, tratando de explicar la relación entre conexiones de potenciales ocupantes del Senado en la próxima legislatura.

1. Grupos de poder

Para hablar de grupos de poder es necesario diferenciarlos de otro tipo de grupos que no tengan esta característica y definir cuáles son los diferentes medios para obtener el poder.

El poder, como ya decía Robert Dahl, se presenta en la relación que se establece entre dos individuos en la que A es capaz de obtener de B un comportamiento que, de no ser por su influencia,

no hubiera podido realizarse (Bobbio 2004:104). Por consiguiente, podemos afirmar que un grupo de poder es un conjunto de personas que son capaces de influir en el comportamiento de una o más personas, según los intereses que los hayan movido a constituirse.

Para Norberto Bobbio, habrá que distinguir entre las distintas formas para acceder al poder, porque según el tipo de “medio del que se sirve quien detenta el poder, es como obtiene los efectos deseados” (Bobbio 2004:104), señalando cuáles son las características dominantes de éstas. Dicha clasificación¹ se presenta en forma sintética a continuación:

1.1 Grupos de poder económico

La riqueza es la característica que distingue al poder de tipo económico, ya que es a través de ésta, que pueden influir en quienes no la poseen, condicionando su actuar en un comportamiento de tipo útil bajo la promesa en una recompensa o una sanción de tipo material (Bobbio 2004).

1.2 Grupos de poder ideológico

Para estos, la obtención del poder se hará a partir de recursos del saber, como pueden ser la información, el conocimiento, los códigos, etc., a través de los cuales se condiciona la acción. Identificados con este tipo de poder están los grupos que influyen en la generación de conocimientos (científicos, literatos, etc.), las clases sacerdotales y los difusores de valores (Bobbio 2004:111).

En el caso de nuestro país es perfectamente identificable bajo qué principios ideológicos se presentan los principales actores políticos e instituciones partidarias, los cuales no han dejado de cambiar en el transcurso de los recientes años.

1.3 Grupos de poder político

Son aquellos que compiten legalmente por el medio específico del poder político, es decir, del ejercicio exclusivo y legítimo de la fuerza. La pugna por el poder en esta esfera es el más competido y controvertido debido a que es, en última instancia, el que se impone sobre los dos anteriores de manera natural porque “todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o impedir la disgregación interna” (Bobbio 2004:111), y la única manera de conseguirlo eficazmente es a través de la fuerza.

¹ Tipología más común, pero no única, de clasificación del poder.



Gaetano Mosca

Para las sociedades contemporáneas es inmediata la relación entre el poder político y el Estado, como diría Jorge Fernández: “el poder político se circunscribe al poder público, al poder del Estado” (2010:17).

El reconocimiento del poder político como el predominante, provoca que los grupos de poder de tipo ideológico y económico busquen a través de éste a un aliado para el logro de sus intereses. Frente a este hecho surge la discusión en torno a los condicionamientos que imponen los liderazgos económicos e ideológicos a la política cuando los actores políticos son empleados para defender o pugnar por intereses de un sector determinado.

2. Teoría de las Élités

Los estudiosos de la política se han basado en esta teoría que surgió a inicios del siglo pasado con autores como Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels, por señalar algunos de sus iniciadores.

Norberto Bobbio (2000:526) sintetiza los principios básicos de esta teoría en siete puntos:

1. Las relaciones entre individuos o entre grupos están caracterizados por ser desiguales.
2. La desigualdad en estas relaciones se debe a una distribución desigual del poder.²
3. De las diferentes formas del poder, *el determinante viene a ser el político*.³
4. Quienes detentan el poder son invariablemente una minoría.
5. La minoría (élite) es capaz de dominar a la mayoría (masa) debido a que los primeros demuestran tener mayor organización, en el sentido de que comparten intereses, son solidarios, son un número reducido, están ligados entre sí, y conservan las reglas del juego que les permiten ejercer el poder alternadamente entre los miembros de esta minoría.
6. La distinción entre regímenes se puede localizar en las diferentes dinámicas de sus élites, es decir, cómo nacen, se transmiten, mueren, se organizan y ejercen el poder.
7. El antagónico de la élite es la masa, que es numéricamente superior (aunque no tiene

poder efectivo) y que está dirigida por la minoría poderosa.

Mosca señaló que hay “dos diversos modos de formación de las clases políticas”, a saber: por la herencia del poder o con origen en la base, es esta última la identificable con el régimen democrático, en donde la base es capaz de hacerse del poder gracias a la existencia de un sistema de élites abiertas, al que accede una minoría proveniente de las masas.

Cuando la élite funciona de esta manera (abierta y en competencia) se favorece su mejoramiento y se generan las condiciones necesarias para que en lugar de tener que imponerse, se propongan a través de la elección.

Desde esta perspectiva, los estratos medios del poder... no reflejan la voluntad de la base ni determinan las decisiones del vértice, lo que acaba por eliminar las pretensiones de constituir grupos intermedios con la capacidad suficiente para determinar los rumbos de determinada sociedad.

Si quisiéramos demostrar la existencia de una élite en el poder, se pueden apreciar las condiciones que propone Dahl (1958). En un ensayo titulado “*A critique of the ruling elite model*”, sostiene que una élite existe cuando:

- Se constituye como un grupo bien delimitado.
- Se puede demostrar que los intereses de la élite que gobierna se oponen a los intereses de otras élites.
- Prevalecen los intereses de la élite gobernante.

Una vez explicada esta teoría, podemos apreciar cómo los diferentes grupos de poder influyen, a través de quienes detentan el poder político (componiendo una minoría) en su representación y favor, influyendo en una comunidad determinada, y en su caso, de la sociedad.

Valdría la pena considerar la noción de aquellos grupos que intentan influir sobre los legisladores o la gente en el poder, y con eso sustentar su acción. Para tal efecto, podría utilizarse la definición de Robins que clasificó a estos grupos como “el conjunto de dos o más individuos que se relacionan y son interdependientes y que se reunieron para

² Más que de acceso a los medios de producción, como argumentan marxistas, como Paul M. Sweezy

³ Desde nuestro punto de vista en el sistema representativo se vive una transición del dominio del poder político a la prevalencia del poder económico.



conseguir objetivos específicos”. Complementándola con la noción de Ayala (2010:10) quien señala que “los grupos pueden participar directamente en la dirección de la sociedad o en la toma de decisiones importantes para el rumbo de una nación, o pueden desarrollar un activismo político al margen de las disposiciones constitucionales”.

Con estas definiciones es posible explicar aquellos grupos que teniendo intereses no los defienden directamente desde las instancias formales-institucionales, sino que buscan influir en los que efectivamente están dentro del sistema para asegurar sus beneficios.

3. El caso mexicano

No es exagerado afirmar que el Partido Acción Nacional (PAN) sea identificado por su relación con grupos empresariales; que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se desenvuelva en prácticas corporativistas (CNC, CNOP, CTM, por mencionar algunos ejemplos); que la izquierda se relaciona con grupos campesinos y sindicatos “independientes”, así como de antiguos miembros de militancia socialista; y en los años recientes que el Partido Nueva Alianza es formado a partir del poder político y económico del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Esta situación ayuda a tener una visión simplificada de las relaciones de los grupos de poder con

los partidos políticos. Su complejidad aumenta con la aparición de las relaciones instauradas con grupos de poder real (poderes fácticos) derivando en situaciones como la llamada *Telebanca*.⁴

Para hacer evidentes las relaciones con grupos de poder al interior del Congreso de la Unión y, con especial énfasis en la Cámara de Senadores, se llevó a cabo un análisis de los perfiles de los miembros de la actual LXI Legislatura así como de los candidatos a conformar la LXII Legislatura de ambas Cámaras según las listas de plurinominales. Se suma a lo anterior la mención de diputados y candidatos a diputados con relaciones con grupos de poder.

Cabe señalar que, aunque se toman en cuenta algunas de las relaciones entre grupos de poder político (liderazgos partidistas), no es el principal interés de este ensayo censurar o denostar esas relaciones, sino el reconocer su existencia como realidad de nuestro sistema político.

3.1 Algunos actores de la LXI Legislatura

A partir de un análisis de los diferentes perfiles de las personalidades que actualmente son senadores en activo, se identificaron dentro de ellos a los que son señalados por diversos medios de comunicación, escritos principalmente, por sus vínculos con grupos de poder.

Grupos Poder Económico

E	Juan Bueno Torio	E	Yeidckol Polevnsky Gurwitz
E	Rubén Camarillo Ortega	E	Jesús María Ramón Valdez
E	Javier Castelo Parada	E	Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez
E	Alfonso Elías Serrano	E	Ángel Juan Alonso Díaz Caneja
E	Fernando Elizondo Barragán	E	Luis Alberto Coppola Joffroy
E	Ramón Galindo Noriega	E	José Luis Máximo García Zaldivea
E	Amira Griselda Gómez Tueme	MC	Ericel Gómez Nucamendi
E	Felipe González González	MC	Jorge Mendoza Garza
E	Gustavo Enrique Madero Muñoz	MC	Javier Orozco Gómez
E	Jorge Andrés Ochoa Moreno	MC	José Julián Sacramento Garza

E: Grupos empresariales MC: Medios de Comunicación

⁴ El término *Telebanca* surge de la incorporación de empleados de nivel ejecutivo de las dos empresas concesionarias, dominantes en la televisión abierta en México, al Congreso de la Unión; situación que se ha venido presentando tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados.



Grupos Poder Ideológico

I	Guadalupe Francisco Javier Castellón Fonseca	CNC	Adolfo Jesús Toledo Infanzón
I	María del Rosario Gloria Green Macías	SNTE	Gerardo Montenegro Ibarra
I	Agusto César Leal Angulo	SNTE	Rafael Ochoa Guzmán
I	Ramón Muñóz Gutiérrez	SNTE	Julio César Aguirre Méndez
CTM	Carlos Humberto Aceves del Olmo	S	René Arce Islas
CNOP	Ericel Gómez Nucamendi	A	Silvano Aureoles Conejo
CNOP	Carlos Jiménez Macías	A	Josefina Cota Cota
CNC	José Guadarrama Márquez	A	Jesús Dueñas Llerenas
CNC	Francisco Herrera León	A	Arturo Herviz Reyes
CNC	Antonio Mejía Haro	A	Rosalía Peredo Aguilar (PANAL luego ind.)
CNC	Heladio Elías Ramírez López		

I: Grupos intelectuales S: Sindicatos A: Sector agrícola

Fuente: Elaboración propia

Grupos Poder Político

LP	Alberto Anaya Gutiérrez	LP	Rosario Ibarra de la Garza	G	Fernando Baeza Meléndez
LP	Francisco Agustín Arroyo Vieyra	LP	Carlos Jiménez Macías	G	Manlio Fabio Beltrones Rivera
LP	Silvano Aureoles Conejo	LP	Pedro Joaquín Coldwell	G	Leonel Godoy Rangel
LP	Manlio Fabio Beltrones Rivera	LP	Gustavo Enrique Madero Muñoz	G	Pedro Joaquín Coldwell
LP	Eloy Cantú Segovía	LP	Ricardo Monreal Ávila	G	Francisco Labastida Ochoa
LP	Santiago Creel Miranda	LP	Melquiades Morales Flores	G	Ricardo Monreal Ávila
LP	Dante Alfonso Delgado Rannauro	LP	María de los Ángeles Moreno Uriegas	G	Melquiades Morales Flores
LP	Ricardo Francisco García Cervantes	LP	Jesús Murillo Karam	G	Jesús Murillo Karam
LP	Pablo Gómez Álvarez	LP	Carlos Navarrete Ruiz	G	Alfonso Abraham Sánchez Anaya
LP	José González Morfín	LP	María Teresa Ortuño Gurza	PM	Ramón Galindo Noriega
LP	Alejandro González Yáñez	LP	Yeidckol Polevnsky Gurwitz	PM	Luis Alberto Villarreal García
LP	Arturo Herviz Reyes	LP	Carlos Sotelo García	PM	José Alejandro Zapata Perogordo

LP: Líderes partidistas G: Ex gobernadores PM: Liderazgos en presidencias municipales

Fuente: Elaboración propia

TABLA DE SIMBOLOGIA

PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	MOV. CIU.	NUEVA ALIANZA
-----	-----	-----	------	----	-----------	---------------

3. 2 Candidatos a la senaduría

Especial interés reviste la revisión de quienes integrarán las Legislaturas LXII y LXIII del Senado de la República, por la relación que puedan tener con grupos de poder. Para este caso se tomaron en cuenta a los primeros aspirantes que aparecen en las listas de candidatos plurinominales de cada partido y, por otro lado, a los candidatos que aspiran a un escaño a través de la fórmula de mayoría relativa y que han sido señalados por los medios de comunicación como pertenecientes a grupos de poder. En este apartado prevalecen las relaciones de “apadrinamiento” de unos políticos hacia otros.

A continuación se presentan los primeros lugares de los listados de los partidos políticos para designación de senadores plurinominales; se muestra primero el nombre del aspirante, seguido de su número de prioridad en la lista y, por último, el grupo al que pertenece. En el caso de los partidos minoritarios, el criterio se presenta con base a los cinco primeros nominados en sus listas.



PAN		
	NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Ernesto Javier Cordero Arroyo	Afín a Calderón.
2	Mariana Gómez del Campo Gurza	Afín a Calderón.
3	Roberto Gil Zuarth	Afín a Calderón, Germán Martínez y a Vázquez Mota.
4	Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa	Afín a Calderón.
5	Salvador Vega Casillas	
6	Gabriela Cuevas Barron	Afín a Santiago Creel y con posible relación con AMLO.
7	Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal	Afín a Calderón.
8	Laura Angélica Rojas Hernández	Panismo en el Estado de México, diputada de la LX Legislatura.
9	Héctor Larios Córdova	Fue Secretario de Gobierno durante la administración de Guillermo Padrés Elías en Sonora.
10	María Dolores Del Río Sánchez	Afín a Calderón, Germán Martínez y a Vázquez Mota.
11	Luis Felipe Bravo Mena	Afín a Calderón y es ex presidente nacional del PAN.
12	Ana Teresa Aranda Orozco	Afín a Fox, Espino y probablemente a Enrique Peña Nieto.
13	José César Nava Vázquez	Afín a Calderón y a Germán Martínez. Es ex presidente nacional del PAN. Ocupó un cargo en PEMEX.
14	María Marcela Torres Peimbert	Es esposa del ex gobernador de Querétaro, Francisco Garrido.
15	Arturo García Portillo	Afín a Fox, Espino y probablemente a Enrique Peña Nieto.



Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.

De los panistas anteriormente enlistados, podemos destacar los siguientes elementos:

- Los candidatos que mantienen relación con el grupo de Vicente Fox y Manuel Espino muy probablemente.
- De Gabriela Cuevas Barrón (sexta posición) se presume por su cercanía al grupo del presidente Calderón y sus antecedentes como Jefa Delegacional y Diputada Federal, además del perfil de juventud y género.

PRI		
	NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Emilio Antonio Gamboa Patrón	Perteneció a la telebancada. Secretario de Comunicaciones y Transportes y firme impulsor en 2006 de la Ley Televisa en el Senado.
2	María Cristina Díaz Salazar	Secretaria del CEN del PRI durante la gestión de Moreira.
3	Armando Neyra Chávez	CTM en el Estado de México.
4	Diva Hadamira Gastélum Bajo	Cercana a Enrique Peña Nieto.
5	Gerardo Sánchez García	CNC.
6	Graciela Ortiz González	Beatriz Paredes Rangel.
7	Carlos Antonio Romero Deschamps	Líder del Sindicato de PEMEX.
8	Arely Gómez González	Hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de Noticieros Televisa. Parte de la telebancada.
9	Joel Ayala Almeida	Dirigente de la burocracia y ex senador.
10	Hilda Esthela Flores Escalera	Ligada al grupo de Humberto Moreira.
11	Raúl Cervantes Andrade	Cercano a Manlio Fabio Beltrones y jurídico del PRI.
12	Anastacia Guadalupe Flores Valdez	PRI de Tamaulipas y CNC.
13	Tristán Manuel Canales Najjar	Ex jefe de la oficina de la presidencia del Grupo Salinas y ex presidente de la CIRT. Parte de la telebancada.
14	María Isabel Aguilar Morales	Dirigente de las mujeres priistas en Querétaro.
15	Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre	Ingresos por liderazgo de pepenadores en el DF.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y diversos medios electrónicos.



En el Partido Revolucionario Institucional pareciera que se repartieron de manera equitativa los lugares en la lista plurinominal, como en antaño hicieran para asegurar la estabilidad del partido y la disciplina interna. De cualquier forma, saltan a la vista:

- Miembros de la llamada *Telebancada*: Emilio Gamboa, Arely Gómez y Tristán Canales.



PT		
	NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Manuel Barlett Díaz	Ex priísta, del grupo político de Manuel Camacho Solís, Ricardo Monreal y Porfirio Muñoz Ledo. Coincide con Echeverría y Andrés Manuel López Obrador.
2	Ana Gabriela Guevara Espinoza	Se desempeñó como atleta hasta 2008, candidata por mayoría relativa.
3	Pedro Vázquez González	Dirigente del partido en Nuevo León, y diputado local y federal.
4	Gloria Cristina Ruiz Mendoza	Representante del PT ante el IFE.
5	Héctor Enrique Vasconcelos y Cruz	Fue embajador en Dinamarca.

Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.

En el Partido del Trabajo, las primeras dos posiciones son ocupadas por personajes conocidos, de los que ya se encuentra una breve descripción en la tabla, pero de los que cabe destacar que estarán compitiendo a la vez por vía plurinominal y por mayoría relativa. De cualquier forma los veremos en la LXII Legislatura.



PRD		
	NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta	Líder moral del PRD en Puebla y dirigente nacional de la corriente Nueva Izquierda.
2	Angélica De la Peña Gómez	Esposa del líder de Nueva Izquierda Jesús Ortega.
3	Venancio Luis Sánchez Jiménez	Presidente del PRD en el Estado de México con la aprobación de Nueva Izquierda, Alternativa Democrática Nacional (ADN) Y Grupo Acción Política.
4	Dolores Padierna Luna	Es integrante de la corriente de Nueva Izquierda y fundadora de la Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Es esposa de René Bejarano.
5	Víctor Manuel Camacho Solís	Reemplazo en esta posición de la lista a Juan Pablo Cortés Córdoba. Perteneció al viejo priísmo, también representado por Manuel Bartlett; fue candidato a la Presidencia en el 2000.
6	Iris Vianey Mendoza Mendoza	Fue aspirante a la diputación local en 2011 en Michoacán.
7	Amador Jara Cruz	Presidente del PRD en el Estado de Oaxaca y diputado local.
8	Penélope Campos González	Tiene posiciones en el CEN del PRD.
9	José Narro Céspedes	Pertenece a la Corriente Nueva Izquierda (chuchos).
10	Linda Guadalupe Arciniega Álvarez	Secretaria de Finanzas de la Delegación Coyoacán.
11	Ricardo Antonio Álvarez Arredondo	Se ha desempeñado como suplente en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.
12	Ana Elisa Vega Palacios	(No hay información disponible).
13	Fernando Guzmán Cartas	Comisionado de afiliación del PRD en Zacatecas.
14	Emperatriz Basilio Goytia	PRD en Guerrero con señalamientos de corrupción en la dirigencia de Bienes Comunales Eduardo Neri.
15	Cristian Wesley Alaffita Cuervo	Es miembro de la Comisión Electoral del PRD.

Fuente: realización propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.

Queda evidenciada una preeminencia de la corriente de la Nueva Izquierda o de “Los Chuchos” en el Senado en la que también se ubica al actual jefe de gobierno de la Ciudad de México.

Destaca la presencia de nombres como: Dolores Padierna y Manuel Camacho. Este último fue incluido en la quinta posición apenas hasta el día jueves 7 de junio reemplazando al joven Juan Pablo Cortés.



PVEM	
NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Ninfa Clara Salinas Sada Hija de Ricardo Salinas Pliego; dueña de empresas que trabajan para TV Azteca e identificada como miembro de la telebanca.
2	Juan Gerardo Flores Ramírez Ex asesor de Televisa y presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) en la Cámara de Diputados. Identificado con la telebanca.
3	María Elena Barrera Tapia Ex presidenta municipal de Toluca. También es candidata a la diputación federal.
4	Seth Yassir Vázquez Hernández Fue Secretario de Desarrollo Social en Chiapas y Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez en alianza: PAN, PRD, Convergencia y PANAL.
5	Elisa Uribe Anaya Designada al puesto por cumplir cuota de género, cercana a Jorge Emilio González.



Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.

Al igual que en el PRI, en el Partido Verde queda también en evidencia el acceso a la Cámara Alta de personajes estrechamente relacionados con los intereses de los medios de comunicación: Ninfa Salinas, Gerardo Flores y María de Lourdes Puente Salas que, a pesar de que no se muestra en esta lista, figura en la decimocuarta posición de candidatos plurinominales al Senado; a ella se le señala que defenderá los intereses de su hermano Carlos Alberto Puente (quien también es candidato a ocupar un escaño, aunque por mayoría relativa) asesor de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y relacionado con TV Azteca.

Movimiento Ciudadano	
NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Layda Elena Sansores San Román Ha sido diputada federal y dos veces candidata a gobernar Campeche.
2	Alejandro Puente Córdoba Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CANITEC). Relacionado con la telebanca.
3	Martha Angélica Tagle Martínez Diputada federal y ha desempeñado en distintos cargos en el Partido Convergencia hoy Movimiento Ciudadano.
4	José Juan Espinosa Torres Diputado local y ha ocupado diversos puestos en el Partido.
5	Eladía Torres Muñoz Diputada local de Tlaxcala.



Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.

En Movimiento Ciudadano se postulan ex diputados para ocupar ahora un lugar en la Cámara Alta. Por otro lado, aquí también se encuentra un potencial miembro de la llamada *Telebanca*: Alejandro Puente Córdoba.

Partido Nueva Alianza	
NOMBRE	VINCULO POLÍTICO
1	Mónica Tzasna Arriola Gordillo Hija de la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo.
2	Jesús Manuel Patrón Montalvo Diputado local y federal relacionado con temas campesinos.
3	Mirna Isabel Saldivar Paz Secretaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el Estado de Nuevo León.
4	Simón Vargas Aguilar Columnista y cercano a Mónica Arriola Gordillo.
5	Silvia Luna Rodríguez Diputada federal en la LXI Legislatura y miembro del SNTE.



Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), periódico *El Universal* (2012) y notas en diarios electrónicos.



En Nueva Alianza se ve la presencia de los intereses del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, ya que han colocado en los primeros lugares a gente cercana al mismo; lo que señala también, estrecha relación con su lideresa Elba Esther Gordillo.

CONCLUSIONES

El conocimiento de las diferentes relaciones que mantiene un actor político con otros actores o grupos de poder, permite conocer con mayor amplitud las motivaciones de las acciones pasadas y futuras de quien tiene en sus manos el destino de una comunidad (ya sea pequeña como una junta auxiliar o grande como el país entero).

Dentro de los partidos políticos se llevan a cabo relaciones de negociación entre diferentes grupos ideológicos; dichas negociaciones exigen que se nivelen las cuotas de poder de los grupos internos para mantener la unidad del partido como un todo que, de no tenerse, puede amenazar la capacidad

de acceso al poder para la pluralidad de los grupos; ya que, es a través de la credibilidad del electorado y la conjunción de los recursos disponibles, como se puede lograr el voto de un mayor número de personas.

Como ha quedado expresado anteriormente, se espera que haya una mayor influencia de los medios de comunicación en el Congreso de la Unión a través de sus personalidades afines. Este factor se presenta precisamente en una época en la que están en la coyuntura decisiones como la apertura de nuevas cadenas televisivas de alcance nacional abierto.

De cualquier forma, no debe extrañar que haya grupos de poder que tengan su voz en el Congreso ya que, a fin de cuentas, los legisladores son representantes de la pluralidad de los intereses de la sociedad. El problema puede existir cuando se trata de imponer el interés de minorías agresivas (de tipo económico, ideológico o político) sobre el beneficio de la mayoría; ya que, a fin de cuentas, se debe asegurar el bien general sobre el particular.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- Ayala Blanco, Fernando y Salvador Mora Velázquez, (2010) Grupos de poder, La toma de decisiones en un modelo democrático. Universidad Nacional Autónoma de México
- Bobbio, N (2000). Élités, Teoría de las. En N. Bobbio, N. Matteucci, y G. Pasquino (Eds.), *Diccionario de Política* (Vol. 1, págs. 519-527). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N (2004). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1958). "A critique of the ruling elite model".
- Fernández, Jorge. (2010). Poder Legislativo. México: Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma del Estado de México.
- Mercado, A. (20/04/2012) Candidatos a senadores, con "cuentas pendientes". *Milenio*. Recuperado de: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/41b7fb1f83d1281726928ecb26ea9cc9>
- Mora, J. y Rodríguez, R. Elecciones 2009: entre el voto duro y el voto nulo. *El Cotidiano*, núm. 158, nov-dic 2009, pp. 101-113. Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512741015>
- Salazar, Claudia Salazar (30/05/2012) Exhiben nexos de partidos con televisoras. *Reforma*, año 19, no. 6732 pag. Nacional 5.
- Stephen P. Robins (2004) "Comportamiento Organizacional" Pearson. México.
- 24 Horas (7-06-2012) Trastienda. *24 Horas*, p. 2.
- El Universal (8/06/2012) *Yo Político*. Recuperado de: <http://yopolitico.redpolitica.mx/yopolitico/search>
- Instituto Federal Electoral (8/06/2012) *Lista de candidaturas a senadores por el principio de Representación Proporcional* Recuperado de: <https://app-inter.ife.org.mx/conoceTuCandidato2012/consultaCandidatos.can?methodToCall=find>
- La Jornada (30/05/2012) Las televisoras reforzarán su presencia en el congreso, advierten observadores. *La Jornada*, año 28, no. 9989, p.12.
- Sistema de Información Legislativa (8/06/2012) Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Senado de la República (7/06/2012) *Integrantes de la LXI Legislatura*. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4>