

## • Las reformas estructurales



# P resentación

El Presidente de la República y los líderes del PAN, PRI y PRD sentaron las bases de un nuevo acuerdo político el día 2 de diciembre de 2012, en el Castillo de Chapultepec, denominado “Pacto por México”. Su objetivo fue dar cauce a los cambios que permitieran la culminación de la transición democrática, impulsar el crecimiento económico del país, disminuir la pobreza y la desigualdad social, así como generar empleos de calidad que permitieran a los mexicanos arribar a mejores estadios de bienestar.

Este gran pacto político nacional incluyó cinco acuerdos esenciales para la vida nacional, de los cuales se desprendieron las reformas estructurales, así como el acuerdo principal de profundizar el proceso democrático con base en tres ejes rectores: el fortalecimiento del Estado mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas.

En este número *El Cotidiano*, a través de un Foro y doce artículos, recoge en sus páginas un análisis serio –pero sobre todo justo– de las once reformas estructurales derivadas del Pacto, propuestas por el Ejecutivo Federal y votadas por el Congreso de la Unión durante 2013 y 2014, las cuales han cobrado ya plena vigencia: la Laboral, la Financiera, la Hacendaria, la de Competencia Económica, la de Telecomunicaciones, la Energética, la Educativa, la nueva Ley de Amparo, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, la de Transparencia y la Político-Electoral.

Así, a dos años de la sentencia lanzada por el Ejecutivo Federal en donde aseguró el comienzo de una nueva etapa para “...transitar del sufragio efectivo al gobierno eficaz...”, Dolores Padierna, Javier Treviño, David Shields, Salvador Vega y León, Patricio Flores Sandoval, Ramiro Tovar Landa, Genaro Sánchez Barajas, Enrique Solana Sentíes, Martha Sheila Gómez González, Ramón Martínez Escamilla, Hugo Aboites Aguilar, Miriam Cárdenas Cantú, Alberto Nava Garcés, Mariana Celorio Suárez, Ulises Corona Ramírez y Marybel Martínez Robledos dan cuenta en sus artículos de las reformas estratégicas, de las vicisitudes a las que están sujetas, de sus primeros resultados, de su impacto, de sus pendientes, de sus vacíos y de sus retos.

La revista *El Cotidiano* reafirma en este número su vocación y convicción de estar permanentemente dispuesta a abrir sus páginas a la crítica y a la pluralidad de pensamiento que permitan analizar puntualmente la realidad actual, en aras de construir conjuntamente un mejor derrotero.

Es de hacer notar que el número que tienen en sus manos incorpora, por vez primera en treinta años, la transcripción original del Foro de Discusión, llevado a cabo sobre la Reforma Energética en el marco de la celebración de los treinta años de la revista y de los cuarenta años de la Universidad Autónoma Metropolitana. Es un nuevo género, distinto al artículo que envían nuestros colaboradores, que da cuenta de un debate interesante, necesario, oportuno y del cual esta revista no podía quedar ajena.

Marybel Martínez Robledos

# El impacto de la Reforma Energética. Foro de discusión\*

Dolores Padierna  
Javier Treviño  
David Shields  
Salvador Vega y León

En el marco de la celebración del 40 aniversario de la Universidad Autónoma Metropolitana y del 30 aniversario de la revista *El Cotidiano*, se llevó a cabo el foro “El impacto de la Reforma Energética”. Como bien señaló el director de *El Cotidiano*, Miguel Ángel Romero Miranda, “la única manera en que una revista universitaria puede celebrar es discutiendo uno de los temas más relevantes y polémicos, en este caso, de los últimos 30 años: la Reforma Energética”. Para ello, generosamente respondiendo a la convocatoria de la revista, se dieron cita el doctor Salvador Vega y León, rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana, como moderador, la senadora Dolores Padierna, el diputado Javier Treviño Cantú y el Lic. David Shields, como panelistas.

**D**r. Salvador Vega y León, rector general de la UAM: Muchas gracias, antes que nada, a todos ustedes por su presencia en este trigésimo aniversario de la revista *El Cotidiano*. Quiero decirles que para mí, independientemente del honor que me confieren en ser el moderador de esta mesa con tan destacados participantes, quiero decirles que es todo un orgullo para la Universidad Autónoma Metropolita-

tana, particularmente para la Unidad Azcapotzalco, estar celebrando este trigésimo aniversario de *El Cotidiano*.

Me parece que 30 años han mostrado —en la UAM Azcapotzalco y en la Universidad Autónoma Metropolitana— que es posible hacer una revista con un toque especial dentro de las ciencias sociales, en donde el acontecer, lo cotidiano, aquellas noticias, aquellos fenómenos relevantes para la sociedad mexicana, como la sociedad mundial, son requeridos, son anotados, son discutidos y también —desde luego— son analizados dentro del contexto de la cotidianeidad, dentro del contexto de la vida en el presente, pero que seguramente tendrá efectos en la vida futura. Y es así como los investigadores invitados,

los profesores, nuestros profesores, participan permanentemente en este trabajo.

Felicito a quienes han estado a cargo de esta revista, y creo que hoy por hoy esto es referente de la Universidad Autónoma Metropolitana. Y creemos que debemos conservarla para todo lo que viva esta gran universidad, como es la Universidad Autónoma Metropolitana.

La UAM cumple 40 años este año, y celebramos con acontecimientos de esta naturaleza nuestro devenir histórico y nuestros logros. Éste es un logro de la Universidad Autónoma Metropolitana, la revista *El Cotidiano*.

Tengo el agrado de estar coordinando este foro de discusión sobre el

\* Llevado a cabo el 31 de octubre de 2014 en el Centro Cultural Casa Lamm de la ciudad de México, en el marco del 30 aniversario de la revista *El Cotidiano*. Para efectos de la publicación, se editó la versión estenográfica del Foro, se omitió la parte protocolaria y las preguntas del público, y se dejó de manera íntegra las intervenciones del moderador y de los panelistas.

impacto de la Reforma Energética. Antes que nada, quisiera presentar a nuestros panelistas, a la senadora Dolores Padierna Luna, que se encuentra aquí con nosotros; también al doctor Shields, que está con nosotros, y desde luego también el diputado Javier Treviño Cantú, que está con nosotros presente.

Quisiera decirles que este tema se ha vuelto un objeto de estudio dentro de la institución, de la Universidad Autónoma Metropolitana, el tema de la Reforma Energética, y que ha habido algunos eventos previos que se han hecho al respecto, pero no de este calibre, no de este nivel, sino buscando una discusión entre aquellos miembros de la comunidad o bien aquellos especialistas en el tema que han atendido nuestras solicitudes y en las diversas unidades han dado sus opiniones.

Pero nunca se había dado a partir de quienes han sido actores, quienes han discutido, profundizado, aprobado o desaprobado la Reforma Energética, quienes han estado con nosotros. Hoy tenemos el honor justamente de que dos de ellos estén presentes con nosotros y un analista del tema para que nos ilustren con relación a la Reforma Energética.

Me parece que dentro de este contexto habría que empezar planteando que la Reforma Energética y la Reforma Constitucional que se aprobaron en 2013 implicaron 21 reformas a la legislación secundaria, reformas y adiciones diversas a 12 ordenamientos legales preexistentes y nueve leyes nuevas realizadas a lo largo de 2014. Las nueve leyes son: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Reformas y adiciones a doce, les decíamos: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Moneda, la Ley de Asociaciones Público Privadas, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal de Identidades Paraestatales, la Ley Federal de Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendatarias, la Ley Federal de Deuda Pública.

Como ven ustedes, el contexto de las modificaciones es muy importante. Quisiera ahora pasar a plantearles a todos ustedes algunos de los beneficios que el Poder Ejecutivo enunció a partir de la reforma, y que evidentemente son la materia de discusión que hoy tendremos a cargo de nuestros panelistas.

¿Qué beneficios enunciados por el Ejecutivo Federal se presentan que a través de la Reforma Energética se logren? Primero, se estima que con los ingresos de hidrocarburos, México tendrá cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y dos puntos porcentuales más para el 2025. La renta petrolera será paulatinamente y será en su totalidad para el gobierno federal; este es un beneficio anunciado. Otro más es el Presupuesto de Egresos: habrá la misma proporción de la renta petrolera que se destinaba antes de la reforma, equivalente al 4.7%. Se garantiza el gasto social que se ejerce; se invertirán 3.9 billones de pesos en el sector energético para tener energía de calidad a precios competitivos y se construirán 10 mil kilómetros de nuevos gasoductos. La producción petrolera aumentará de 2.5 millones de barriles diarios a 3 millones en 2018 y a 3.5 millones en 2025.

Otro más: la oferta de gas natural aumentará de 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios a 8 mil millones en 2018 y 10 mil 400 millones en 2025. Las reservas probadas se mantendrán por encima de la marca del 100% y cada barril producido será reemplazado por lo menos por un barril de reservas. Otro beneficio que espera obtener el Ejecutivo Federal con las reformas es que en 2016, los precios de la luz comiencen a bajar, gracias a que más empresas podrán generar energía eléctrica y a que se utilizarán tecnologías de combustibles más limpios y económicos como el gas natural. También se espera que no haya más “gasolinazos”, ya que para las gasolinas y el diésel, a partir de 2015 y hasta 2017, se cambia el esquema de precio único por un esquema de medida regulatoria con precios máximos. Las estaciones de servicio podrán empezar a competir con precios a la baja con respecto a ese precio máximo; ese límite máximo únicamente aumentará conforme a la inflación, y a partir del 2018 los precios serán determinados libremente por el mercado. Para acelerar la competencia de 2016, otras marcas distintas a Pemex podrán participar en el expendio al público y podrán realizar importaciones a partir de 2017, generando mejores condiciones en los precios y ofreciendo más opciones a los consumidores.

Se buscan más beneficios. Gracias al esquema de precios máximos se evita cualquier posibilidad de abuso en

aquellos lugares en donde no se hayan generado todavía condiciones de competencia. Se dice también que otro beneficio puede ser el precio del gas natural en México, ya que con la entrada de más participantes en el sector aumentará la oferta de este combustible, se reducirán sus costos, se construirán más gaseoductos para bajar el costo del transporte y aumentará la disponibilidad de gas natural en el país.

Se dice también que el acceso a los fertilizantes a precios competitivos constituye un impulso muy importante para el sector agrícola mexicano y que beneficiará al consumidor final, pues reducirá el costo de la producción de los alimentos.

En materia de gas LP, también se pretende establecer un precio máximo a partir de 2015 y hasta 2016; este precio se basará en los principios de eficiencia en costos y predicciones para evitar que la volatilidad de los precios internacionales impacten los precios domésticos. Las importaciones de gas LP podrán llevarse a cabo por privados a partir de 2016; esta medida permitirá ampliar la gama de esa importante petrolífera en el país. Como complemento, la introducción de un mecanismo de apoyo focalizado a partir de 2017 permitirá que aquellas familias que se ven orilladas al consumo de leña y carbón para satisfacer sus necesidades energéticas, lo sustituyan por un petrolífero —como el gas LP— que no afecte su salud. Por otro lado, se crearán además medio millón de empleos adicionales a este sexenio, y dos millones y medio más para el 2025. En suma, estos son algunos logros que se pretenden alcanzar con la Reforma Energética.

Ahora bien, para dar paso a este debate, les debo comentar que hicimos un sorteo, por lo que iniciará la senadora Dolores Padierna, continuará posteriormente el licenciado David Shields y terminará con la participación del diputado Treviño, en ese orden.

Daré algunos datos de nuestros panelistas, que me parece son relevantes. La senadora Dolores Padierna Luna es maestra normalista, licenciada en Economía por la UAM, diputada local por la I Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, diputada federal en la VII Legislatura, diputada federal de la LIX Legislatura, secretaria general del Partido de la Revolución Democrática y senadora de la República. Es autora de los libros *La historia oculta del Fobaproa* y *Análisis de la situación económica, las finanzas y la deuda pública en México*. Además de *Función de la Banca Central en México* y *la Doctrina Obama en América Latina* y

*Retos y situaciones de la Izquierda*. Es además articulista del periódico *El Financiero*. Con ustedes, la senadora Dolores Padierna Luna, para quien pido un aplauso.

*Senadora Dolores Padierna Luna*: al contrario, muchas gracias. Quiero, en primer lugar, agradecer a la revista *El Cotidiano* que haya organizado este panel de discusión de un tema tan trascendente; agradecer también al señor rector de mi alma máter, la Universidad Autónoma Metropolitana, que esté con nosotros.

Este es un tema abundante, por lo que he preparado los temas más sobresalientes sobre la Reforma Energética. En este sentido, debo en primer lugar decir que la Reforma Energética no es un asunto de ingresos —como lo quiere ver la Suprema Corte de Justicia de la Nación—: es una cuestión de soberanía energética, de viabilidad económica del país. Es una cuestión de historia, de patria, de nación. Ayer, sin duda fue un día aciago para México, un día negro en la historia nacional por esta decisión que me parece inmoral por parte de la Suprema Corte de declarar improcedente la consulta popular en materia energética, de hacer oídos sordos a la exigencia de millones de mexicanas y mexicanos que firmaron solicitando ser consultados sobre un tema trascendente y estratégico que repercute en la vida de las generaciones presentes y futuras de nuestra sociedad.

La Reforma Energética —para decirlo en un renglón— es un cambio de propiedad de los hidrocarburos: antes de la nación, ahora abiertos a las transnacionales. Este cambio de propiedad tiene enormes repercusiones no sólo en los ingresos públicos, sino que repercute en la soberanía del país. Se trata de una regresión histórica que nos remonta a tiempos del Porfiriato, donde México estaba sometido a los intereses de las grandes transnacionales. La expropiación petrolera puso a la nación como la única propietaria de los hidrocarburos, y su renta petrolera permitió la industrialización del país. El petróleo se convirtió en el pivote del desarrollo nacional; se instaló con él la infraestructura necesaria para que naciera una industria energética de las más grandes del mundo. Esa industria impactó a otras ramas económicas, y se desarrollaron muchas industrias más. En resumen, la expropiación generó las bases para que México pudiera ser una de las potencias energéticas en el mundo; lo sería de haber tenido gobiernos con esta visión progresista que sí tuvo el general Lázaro Cárdenas.

Al día siguiente de la expropiación de 1938, comenzó también un largo proceso promovido por el gobierno

de Estados Unidos para que se diera la anulación de la expropiación de la explotación petrolera. Eso se logró en diciembre de 2013. La anulación de la expropiación petrolera fue propuesta por Enrique Peña Nieto en acuerdo con Felipe Calderón y el gobierno norteamericano. También el presidente López Mateos tuvo acciones de grandeza al nacionalizar la industria eléctrica y crear el Sistema Eléctrico Nacional Integrado, envidiado a la fecha por otros países y que esta reforma da el inicio para su desintegración.

La Reforma Energética regresa la propiedad de los hidrocarburos a las transnacionales y desarticula el Sistema Eléctrico Nacional; ambas industrias vivieron una época de oro que permitía a México tener tasas de crecimiento del 6, del 8 y del 10%. Luego vino la crisis de los setenta, que culminó a principios de los ochenta con la implantación del modelo neoliberal. Justo ahí se pactó con Estados Unidos la privatización de las riquezas del país. Este pacto se llamó Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que contiene varios capítulos: el industrial, el agropecuario, etcétera, y el capítulo energético quedó encorchetado hasta que pudiera cambiarse el texto constitucional, cosa que se logró en diciembre de 2013.

Sin embargo, desde Carlos Salinas de Gortari se dio el inicio de una serie de medidas para ir desmantelando la industria energética y crear las condiciones para una privatización en partes. La riqueza petrolera ha resistido todo, y a pesar de las políticas erróneas y antinacionales que practicaron sucesivos gobiernos, Pemex se consolidó como la columna vertebral del desarrollo nacional, como una de las petroleras más grandes del mundo. Hoy Pemex, con cifras todavía de 2014, es la quinta empresa productora más grande del mundo; es la tercera en capacidad exportadora y es apreciada por el valor de su producción.

Las ventas de Pemex representan el 8.9% del PIB. Ahora, como mencionó el señor rector, sólo será el 4.7%; el resto ya no lo será. Representa un 15% de las exportaciones y el 37% de los ingresos públicos de 2014. Ya no será así: ahora se va a reducir; las cifras se las digo más adelante.

Fundamentaron la privatización en la situación grave por la que atraviesa Pemex, y paradójicamente los mismos que la tienen en estas circunstancias —en una situación de corrupción, de sobreendeudamiento, de desinversión y una errática política energética— son los que usan este pretexto para imponer la privatización.

Después de la Reforma a la Constitución, el 12 de agosto pasado, se aprobaron 21 leyes secundarias, las cuales

leyó el señor rector. Son leyes muy importantes que además rebasan los límites establecidos por el propio decreto constitucional. Voy a ver algunos rápidamente:

- Los hidrocarburos son de la nación —dice el decreto constitucional— mientras estén en el subsuelo, pero una vez afuera, serán de los asignatarios o los contratistas. Las asignaciones corresponden a Pemex; los contratos, a las petroleras privadas. El decreto constitucional estableció que todos los proyectos y yacimientos que estuviera explotando Pemex al 20 de diciembre de 2013 —todos, dice el texto constitucional— serían asignados a Pemex.
- En la ronda cero, no fueron asignados estos proyectos a Pemex, sólo el 49% de las reservas petroleras y el 21% de los recursos prospectivos. La Ley de Hidrocarburos establece a su vez que las asignaciones serán dadas por única vez: no habrá más proyectos para Pemex, lo cual implica que cuando se agoten los yacimientos que le acaban de dar en la ronda cero, ya no quedará nada de carácter público y todo será exclusivamente privado. Además, el decreto constitucional establece que Pemex podrá tener proyectos de exploración sólo por tres años, prorrogables a dos años más si es que Pemex demuestra que tiene capacidad financiera para desarrollarlos, y desde 2015 no la tendría. Es decir, Pemex tendría vigencia en materia de exploración sólo por cinco años a lo mucho —yo le calculo tres—, pero una petrolera que no hace exploración se encuentra en periodo de extinción. Los yacimientos asignados a Pemex —lo decía yo— son 49% de reservas de hidrocarburos y 21% en recursos prospectivos. Si me da tiempo, expondría esto con más detenimiento.
- El tema de contratos es tal vez el aspecto más grave de la Reforma Energética, mientras que el decreto constitucional establece varios tipos de contratos —el de servicios, el de utilidad compartida, los de producción compartida, las licencias— y el decreto constitucional prohíbe las concesiones. En la Ley de Hidrocarburos se negó a definir las características, a pesar de que el decreto constitucional ordena al Poder Legislativo estas cosas, definir sus características, su regulación y su definición. Nada de esto aparece en la Ley de Hidrocarburos. En cambio, en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos —que es otra—, sólo habla de los regímenes fiscales que regirán para asignaciones y para contratos. Preocupa sobremanera, en el tema de contratos, las licencias y en general todos los tipos contractuales, porque en las licencias y los contratos se establece que las petroleras se quedarán con toda la producción

de hidrocarburos; es decir, las licencias y los contratos de producción compartida se quedan con toda la producción de hidrocarburos; las contraprestaciones que marca la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos pone las cosas al revés: antes de la Reforma Energética, el Estado preservaba los hidrocarburos para sí, y paga a los contratistas en efectivo lo convenido en un contrato. Después de la Reforma Energética, las petroleras se quedan con los hidrocarburos y pagan —una parte en efectivo y otra con petróleo— lo convenido al Estado. Es un cambio de trascendental importancia: se trata de verdaderas concesiones que quedaron prohibidas en la Constitución. Se está transfiriendo la renta petrolera a los privados, y transferir renta petrolera a privados es una concesión.

- Dentro de los contratos, hay un concepto fundamental que se llama “utilidad operativa”. Todos los contratos se van a regir por el concepto de utilidad operativa. El aspecto que la caracteriza es que se reembolsan, se devuelven, se reintegran todos —en los costos, gastos, inversiones y hasta las regalías— a los privados. Lo que queda se llama utilidad operativa, y todavía de esa utilidad, un porcentaje se da para los privados y otro para el Estado. Los costos no están regulados, no se definieron, ni siquiera se les puso un límite, un porcentaje, un parámetro: todo quedó libre. Estas petroleras, en otras partes del mundo, suelen vivir de inflar los costos, y les conviene reducir el porcentaje de utilidad porque es sobre la utilidad que obtienen el Impuesto Sobre la Renta que pagan: entre más pequeña sea la utilidad, menos es la base gravable y por lo tanto menos impuesto pagan. Por eso viven de incrementar, de inflar artificialmente los costos, los gastos, las inversiones. Yo quisiera ver a qué negocio el gobierno le regresa las inversiones. Por ejemplo, esta casa impresionante le ha costado a sus dueños, y no creo que el Estado les dé un quinto por haber remodelado. No hay una devolución de la inversión, mucho menos de los costos.

El régimen fiscal para Pemex será más confiscatorio a partir de 2015, más de lo que ha sido en 2014. En 2015 va a pagar 745 mil millones de pesos sólo de impuestos y derechos. Los ingresos totales disminuyen no sólo porque se disminuyeron los precios y la plataforma; ahora los ingresos totales son de un billón 180 mil 613 millones de pesos. Es una cantidad impresionante; es lo que se llama la renta petrolera. El año pasado fue de un billón 330 mil millones de pesos, que representaba el 8.7% del PIB; hoy día —lo digo por los compromisos que se hicieron: el propio señor rector los acaba de leer porque eso fue lo que dijo

Enrique Peña Nieto— ya no va a ser, ya se disminuyó el porcentaje de renta petrolera.

Lo anterior no es porque durante ocho años hayan medido el agua revuelta con petróleo; esto sólo ellos se lo pueden creer. Pemex, además, en cada pozo de cada yacimiento tiene separadores: separa el agua del gas y del petróleo, y estos separadores tienen alta tecnología. Ahora dicen que están descompuestos. Desde hace ocho años han de estar descompuestos, porque dicen que ahora se revuelven y que por eso cayeron los ingresos petroleros. No es así. En realidad es uno de los primeros efectos de la Reforma Petrolera.

Me voy a ir un poco más rápido, pero diría que los ingresos propios de Pemex le alcanzarían para sostenerse con menos de los proyectos que tiene, pero no le queda nada para inversión. Y de inversión —leído por el plan de negocios de Pemex— requiere al menos 300 mil millones de pesos, y no le están dando un peso de inversión. Si necesita 300 mil, entonces se tiene que endeudar. La ley solamente le está permitiendo un endeudamiento de 100 mil millones, casi 150 mil millones —o sea, solamente le están dando el 50% de lo que el plan de negocios 2015 necesita—.

Paso a otros temas muy rápido: el tema de la comercializadora del Estado es otro asunto fundamental. La comercializadora del Estado ya no será del Estado, sino será privada. A partir de 2016 se lanza la licitación y, ¿quién la va a ganar? En México nada más hay una gran petrolera a la que se le va a quitar la comercialización de los hidrocarburos ¿Quién la va a ganar? Los extranjeros. Cualquiera de las petroleras extranjeras. Pero esto es algo sumamente peligroso, porque implica dejar en manos de extranjeros el manejo de la renta petrolera —y como yo lo decía: en 2015 va a ser de un billón 180 mil millones de pesos, que es una cantidad muy riesgosa para dejarla en manos de extranjeros—.

Los extranjeros tienen otro tipo de intereses, más aún si se disminuye —como viene sucediendo— la plataforma de producción petrolera y los precios del petróleo, lo cual yo —en las discusiones de los días previos sobre la Ley de Ingresos— explicaba cómo Estados Unidos tiene o está viviendo un *boom* de petróleo shale y de gas shale, que está reduciendo sus compras a México porque ya casi considera el petróleo de México como parte de sus reservas a futuro. Entonces, ¿para qué lo sacan ahorita? Mejor guardarlo, y mientras ellos están explotando el petróleo shale. Pero este *boom* da para cinco años al menos, porque Estados

Unidos requiere al menos de 21 millones de barriles al día; producía hace dos años 7 millones de barriles diarios: con el *boom* ya está produciendo dos millones de barriles diarios más. Ya produce hoy nueve millones de barriles al día; pero necesita 20, y sigue produciendo y va a seguir produciendo. Estados Unidos —a diferencia de Arabia Saudita o de México o de otro país petrolero— tiene una característica peculiar: que le interesa más cubrir su demanda. Incluso su ley tiene prohibida la exportación de petróleo. Todo el petróleo que produce es para surtir su mercado interno, porque ellos acostumbran industrializarlo y exportarlo industrializado. Porque el valor que genera la industrialización, este valor agregado, es inmensamente más grande que el valor del crudo.

En México es al revés: se esfuerza por vender puro crudo. Lo saca y lo vende en lugar de industrializarlo. Lo que está pasando es que México cobra por un barril 79 dólares (ahora con el nuevo precio), pero paga por un barril de petrolíferos 140 dólares, y por un barril de petroquímicos, 6 mil dólares. Es decir, que nuestro déficit comercial va de manera muy acelerada; ya es deficitario, pero va a ser muy deficitario dentro de poco. Entonces, si la comercializadora del Estado no es del Estado sino de los extranjeros, el peligro en el cual se deja la renta petrolera es muy alto.

El Fondo Mexicano del Petróleo en teoría se pensó como un fondo de ahorro de largo plazo —así lo menciona el gobierno, así lo dice la publicidad, así lo presentan—; sin embargo, el patrimonio del Fondo Mexicano del Petróleo es de tres fuentes: los ingresos derivados de contratos y designaciones, los rendimientos que genere el fondo de ahorro y las donaciones para efectos prácticos. El Fondo Mexicano del Petróleo tiene, desde la Constitución, señalado un orden de prelación para gastarse este dinero: la primera prelación es el pago de los contratos, y los contratos están basados en utilidad operativa —que consiste en reembolsar costos, gastos e inversiones y hasta las regalías que le van a pagar al Estado. Todo esto se descuenta y este fondo pagaría todo eso, más la utilidad que le corresponda—. En el segundo nivel de prelación estarían las transferencias al gobierno federal. Hoy día, la renta petrolera es 8.9% —ya aquí, para 2015, las transferencias serán de 4.7% del Producto Interno Bruto—. Y la tercera prelación —si hay remanente, si queda después del pago de contratos, después del 4.7% del Producto Interno Bruto, el que es 750 mil millones de pesos—, si queda algo después de eso, insisto, entonces

se empieza a formar el fondo de ahorro de largo plazo, y cuando alcanza un 3% del Producto Interno Bruto —cual sea, más o menos unos 700 mil millones de pesos—, cuando alcance el fondo de ahorro esa cantidad, si aumentara por encima del 3%, entonces la parte del incremento, la parte incremental, un 10% sería para las pensiones, un 10% para las universidades, etcétera. O sea, es muy optimista cuando se escriben estas cosas.

Otro tema es el de las empresas furtivas del Estado. Ahorita las dos empresas —Pemex y CFE— son productivas y son del Estado. Las leyes secundarias le quitan su productividad y van a dejar de ser del Estado, porque vienen en un proceso —como señalé al principio— de extensión y de privatización. Un asunto muy delicado que viene desde la Constitución es lo que se llama expropiación de tierras. Por el escándalo que se organizó y se armó, ya no sería la *expropiación*, pero está en la Constitución así dicho, y ahora se le llama *arrendamiento temporal de las tierras*. Pero en síntesis es un despojo a quien tenga tierras en cuyo subsuelo haya hidrocarburos, lo cual nos parece también una falta de sensibilidad con el pueblo de México.

Ya no va a operar el derecho público. Se desaparece el derecho público para efectos de hidrocarburos. Solamente va a prevalecer el derecho mercantil, como si se tratara de flores y dulces y no de hidrocarburos. Por los hidrocarburos se arman guerras, se invaden países, se ponen bombas. Aquí en México nada más tuvieron que convencer al Presidente y a una mayoría de hacer una Reforma Energética. Otros países defienden sus hidrocarburos. Yo no digo que como los defienden otros —con guerra— lo hagamos nosotros, pero sí con concientización, con una consulta popular, con la ley en la mano, con la Constitución para poder revertir estas decisiones que dañan mucho al patrimonio de México, y sobre todo el futuro de nuestra nación.

En otro tema, se decidió que un 35% del ramo sería de contenido nacional; pero decir del ramo quiere decir de todo el sector. Todo el sector va a poner 35%, pero no basta con que lo pongan, sino que no especificaron que cada contrato tenga 35% de contenido nacional. Si no lo ponen contrato por contrato, entonces es por sector, y basta con que Pemex ponga el 35% para que se cumpla la regla. Ahora Pemex pone el 25% de contenido nacional. ¿Qué va a pasar? Que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio, que el encorchetado que pusieron desde la firma se borró; ahora el Tratado de Libre Comercio establece la prohibición a cualquier petrolera privada de contenido nacional. Eso



opera para los estados y para las empresas nacionales, no para las extranjeras.

En fin, son muchas cosas, pero en virtud del tiempo –aunque hay mucho más que se queda en el tintero– diría que la privatización estaba dada desde la Constitución. Parecía que las leyes secundarias eran para hacer una privatización responsable, algo así como: “hasta habíamos pensado en México”, pero no: resultó ser muy irresponsable, muy discrecional, muy propensa a la corrupción, con consecuencias muy adversas en una caída inmediata de la renta petrolera, lo cual inhibe –si de por sí estaba mal– el desarrollo del país –su industria, su campo– y se reducen de manera sustancial los ingresos del país.

Hay que darles una lección de estas cosas a los ministros de la Suprema Corte, explicarles qué es desarrollo nacional, qué es industria, qué es el campo, qué son otras áreas y qué es la parte fiscal, porque la parte fiscal es nada comparada con la inmensidad de temas que aborda la Reforma Energética.

Nosotros propusimos con toda responsabilidad, antes de darse las reformas, una política energética endógena, soberana, progresista, con visión de grandeza y de futuro. No se nos escuchó. Enrique Peña Nieto y el PRI vieron –ven, mejor dicho– en el petróleo, en el gas, en la electricidad, un botín para hacer negocios para la élite, nada más. Porque quien tenga inversiones para poder hacer negocios petroleros no será cualquier persona, será el 1% de las familias más ricas de nuestro país, y mayoritariamente será de la élite extranjera. México queda a la deriva en manos de personas que no tienen amor a su país, amor a sus recursos naturales, y si no se tiene amor a un país, si no se tiene amor a los recursos, a lo que ello representa, México queda en un enorme riesgo, como nación soberana.

*Dr. Salvador Vega y León, rector general de la UAM:* agradezco a la senadora Dolores Padierna Luna su participación. Quisiera dar paso ahora a la presentación del licenciado David Shields. Es periodista, analista y consultor privado de la industria energética en México. Ha realizado estudios sobre políticas públicas y prácticas administrativas en la industria energética mexicana. Como periodista se ha especializado en la industria petrolera, así como en eléctrica y química; ha sido articulista de numerosas publicaciones dentro y fuera de México durante 25 años. Como consultor, ha asesorado a compañías sobre proyectos, oportunidades de inversión y cambios en el sector energético mexicano. Es

socio-director de la Consultoría *Gas, Energy, Lighting America*. Es director general y editor de *Energía a Debate*, una revista especializada con artículos escritos por expertos del sector energético mexicano, proyecto que también cuenta con un blog: <[www.energiadebate.com](http://www.energiadebate.com)>, que es un espacio muy reconocido en el sector de energía. Escribe artículos de opinión en la sección de negocios del diario *Reforma* y en diversas publicaciones y medios especializados. Sus opiniones son citadas frecuentemente en diversos medios escritos y electrónicos, nacionales e internacionales. Ha sido colaborador de diversos programas de radio y televisión; es autor de dos libros sobre *Petróleos Mexicanos* y dos libros blancos, sobre el mismo tema, para la Universidad de Berkeley, en California. Participó en los debates sobre Reforma Energética mexicana en el Senado de la República en el 2008 y 2013. Trabaja en el Programa de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública, que tiene el objetivo de vigilar la transparencia y la imparcialidad en licitaciones públicas, y en *Petróleos Mexicanos*, Comisión Federal de Electricidad y otros organismos del gobierno.

Con ustedes, el licenciado David Shields, para quien pido un aplauso.

*Lic. David Shields:* muchas gracias y buenas tardes a todos. En primer lugar, mi agradecimiento a Miguel Ángel Romero por la invitación a estar con ustedes y mis felicitaciones a la revista *El Cotidiano*. Yo hago revista y sé lo difícil que es, y estoy seguro de que si lograron 30 años, podrán con el mismo tesón y el mismo esfuerzo lograr otros 30 años. También es un privilegio compartir esta sesión con Dolores Padierna, con Javier Treviño, dos grandes estudiosos del sector energético en México.

Acabamos de escuchar, por parte del señor rector, cuáles son las expectativas del Presidente de la República –que son bastante ambiciosas– en cuanto a que esta reforma agregará un 1% anual al PIB, que aumentará la producción de petróleo, aumentará la producción de gas, generará grandes inversiones extranjeras en el país, generará empleos y habrá más producción de fertilizantes. Entonces me permito pensar que si estuviera aquí el presidente Peña Nieto sentado junto a Dolores Padierna, habría un corto circuito energético muy fuerte. Le dejaré quizá a Javier Treviño la tarea de defender, casi a ultranza, la Reforma Energética que él –entre otros diputados– promovió.

Diría simplemente que me siento de alguna manera un poco más afín a quienes están en la tarea académica, porque

finalmente yo estoy seguro de que los resultados de esta reforma no van a ser tan excelentes o fantásticos, como dice el Presidente, ni que el futuro sea tan tenebroso, como nos lo pinta Dolores. Nosotros —yo como consultor independiente, ustedes como académicos— lo que tenemos que hacer es tratar de analizar fríamente cómo esta reforma se ha ido gestando, cuáles son las nuevas leyes, cuáles son las realidades detrás de esas leyes e ir evaluando sus resultados y tratar de evaluar, más allá de los apasionamientos, cómo se vienen dando los resultados y las posibilidades de esta reforma.

Creo que esa es la tarea y no es una tarea fácil, al contrario: creo que la Reforma Energética es un asunto de gran complejidad técnica y gran complejidad jurídica. Para la mayoría de los mexicanos es difícil de entender, así es que todos tenemos ahí una responsabilidad: tratar de evaluarlo desde nuestras respectivas trincheras, que no son sólo las políticas, sino las sociales, las académicas. Considero que, más allá de las diferencias de opiniones, todos podemos estar de acuerdo con que México hoy es un país con grandes problemas que requieren grandes respuestas. Si me atrevo a pensar que esas respuestas no están en el pasado.

Estoy de acuerdo con la senadora Dolores con el hecho de que Pemex y CFE vivieron una época de oro. Pero esa época de oro ya se acabó; se acabó “la gallina de los huevos de oro”, y si algo me queda muy claro en el análisis de este tema es el deterioro constante que ustedes pueden ver casi en cualquier análisis de los resultados de Petróleos Mexicanos y de Comisión Federal de Electricidad en los últimos catorce años: los primeros catorce años de este siglo.

Creo que no debe quedar ninguna duda. Vayan ustedes a analizar los números; no me crean a mí, no les crean a ellos: vayan ustedes a analizarlos. Pemex, al inicio de este siglo, invertía en exploración y producción de 10 a 12 mil millones de dólares al año; hoy invierte el doble y produce menos. ¿Por qué produce menos? Porque Pemex agotó todo el petróleo fácil, de fácil extracción; el petróleo económico dejó de producir en los últimos 25 años, y no podemos dar marcha atrás y decir “pues vamos a volver al monopolio jurídico-económico ineficiente que agotó ese petróleo con gran facilidad”, porque no se puede volver a un modelo que ya dejó de funcionar.

Existen datos de los yacimientos de Pemex, y se ve que todos los grandes yacimientos están prácticamente en

fase de declinación, y no hay grandes yacimientos, no hay nuevos yacimientos de petróleo fácil y convencional que estén en la curva ascendente. Afortunadamente hay un gran yacimiento —que es el Kumalo Zap— que está en el pico de su producción, y esta producción se viene abajo también muy pronto. La realidad de la industria petrolera es difícil, y sólo se va a resolver con tecnología y con inversión, nunca con ideología. La ideología no ha generado producción de petróleo ni tampoco ha generado empleos en ninguna parte. Pemex invertía 12 mil millones de dólares al año para producir 3 o 3.4 millones de barriles diarios; ahora invierte 23 o 24 mil millones de dólares al año: invierte el doble y produce 33% menos.

Producción de gas: vemos los números de Pemex, la producción de gas ha caído, la producción de petrolíferos también está cayendo y no se ha incrementado. Petrolíferos no quiere decir gasolina, gas LP, combustóleo, productos del petróleo. Los números son bastante contundentes. Ahora, si vemos a Pemex en el mundo —como dijo Dolores correctamente— Pemex llegó —México llegó— a ser el quinto productor de petróleo en el mundo. Pemex alcanzó a ser el cuarto productor petrolero en el mundo como compañía. Hoy México —según el cálculo que hice— ya está en la onceava posición; o sea, ya no estamos ni en los diez primeros países productores.

En otra época —en 1995, con una crisis financiera en México— el petróleo nos salvó; fue la garantía que ofreció el gobierno de Ernesto Zedillo para sacarnos de la crisis financiera de aquel año. Yo casi estoy seguro de que hoy en día Petróleos Mexicanos no podría ofrecer esa misma garantía petrolera; no son los mismos tiempos. Un dato interesante: somos número 11 como país productor; somos número 11 también en el país en términos demográficos, en términos de población. Un análisis que les invito a hacer es resultados petroleros y energéticos contra demografía, contra crecimiento demográfico. Al principio de este siglo, ya éramos 97 millones de mexicanos; hoy somos 123 millones de mexicanos y vamos para 130. Es un crecimiento demográfico cercano al 2% anual. El crecimiento económico en México ha sido del orden de 3% anual en los últimos años. Queremos que sea más, pero hay que comparar esto frente a los resultados de Pemex y CFE: ellos no están logrando estos crecimientos; más bien no están en crecimiento, están en situación de deterioro.

Entonces, yo creo que uno de los fundamentos esenciales de la Reforma Energética es que tenemos que revertir

un deterioro a través de una apertura que se plantea para que la industria petrolera y la industria eléctrica mexicana se manejen más o menos de acuerdo con los criterios internacionales y con la intención de atraer muchas inversiones. Ninguna reforma es mágica y la realidad —tanto para Pemex como para las empresas privadas— es que producir un barril de petróleo convencional en el futuro va a ser mucho más caro que en el pasado, y cada vez más caro incluso con mejores tecnologías. La idea más fundamental de la Reforma Energética es atraer más inversiones, tanto nacionales como internacionales, a la industria eléctrica y a la industria del petróleo para revertir el deterioro, para producir más, y esto va a tener un costo elevado.

En el caso del petróleo, hemos visto que las inversiones han subido de 12 a 24 mil millones de dólares; el gobierno está hablando de aumentarlos a 37 mil millones hacia finales de este sexenio, y quizá realmente tener inversiones todavía más elevadas, y sólo con más inversión y más tecnología se va a poder revertir la declinación de la producción petrolera. No lo vamos a hacer con ideología. Hablamos mucho de que Pemex es la gran empresa de México; yo creo que eso no es cierto y nunca ha sido cierto. No ha sido de los mexicanos: ha sido de un grupo político. Ha sido una empresa que ha obedecido a criterios políticos y criterios del sindicato. Pemex es una empresa que nunca ha dado empleo a la mayoría de los mexicanos, ni a los egresados de las universidades. Es una empresa que si algún egresado de las universidades en México ha querido trabajar en Pemex, para eso necesita un contacto político, un contacto en la empresa, un contacto en el sindicato.

Ahora, las cosas están cambiando un poco con las nuevas concepciones de que va a haber mercado, de que va a haber competencia para Pemex. Sí se está, por fin, empezando a promover en algunas universidades —creo que no en la UAM, pero sí en algunas universidades donde hay especialidades petroleras—, aunque no creo que los empleos petroleros del futuro vayan a ser para gente preparada. No podemos seguir manteniendo sindicatos; no podemos mantener a una empresa petrolera que ni siquiera sabe cuántos empleados tiene —150 o 160 mil—. Lo digo porque yo he analizado sus documentos: una empresa con 160 mil empleados que es el número uno en el mundo en cuanto a empleados, pero no en términos de eficiencia, no en términos de producción.

Yo sí espero que la apertura nos traiga beneficios; espero que lleguen inversiones. Trato de no hacerme ilusiones

falsas en el sentido de pensar que vamos a multiplicar o duplicar la producción petrolera —esto no es muy factible—, pero me gustaría ver un Pemex más eficiente, un Pemex que genere empleos por mérito y no por contactos que uno pueda tener para obtener un empleo ahí.

El gobierno ha generado muchas expectativas, también la expectativa de bajar el precio de la luz, bajar el precio del gas. Es lo mismo: esto no va a ser fácil. Convertir una promesa de esa índole en realidad no es fácil, pero tampoco se hacen mayores inversiones. Yo espero que sí lleguen mayores inversiones, porque si hay más inversiones, podemos producir más gas y petróleo. Eso nos da razones para construir más ductos: necesitamos más ductos para mover el gas.

El gas va a ser esencial; para incrementar la producción de gas y electricidad, podemos bajar las tarifas y todo eso implica inversión. Yo creo que *inversión* y *tecnología* son las palabras clave de la Reforma Energética. Los precios del gas y de la electricidad sólo bajarán si podemos impulsar esas industrias. Entonces, tenemos una Reforma Energética que empezó con un cambio constitucional en diciembre pasado; en agosto se publicaron las leyes secundarias y se publicaron los reglamentos de las diversas leyes. Tenemos entonces que una nueva estructura de las industrias se está gestando.

El año que entra va a ser un año crítico de la reforma porque se van a concursar los proyectos petroleros; las compañías internacionales van a analizar los proyectos en México para ver si son competitivos a nivel internacional. La expectativa es que participen muchas empresas internacionales, al menos en los concursos; esto nos da una oportunidad de revertir fenómenos de deterioro, como ya dije, para crear empleos bien remunerados en algunos segmentos de la industria, pero sólo con gente bien capacitada, porque las empresas internacionales así lo requieren, y la economía y la eficiencia de las operaciones así lo requieren.

El tiempo no nos permite entrar en todos los detalles que la senadora pudo mencionar. Muy brevemente, de cada uno de los puntos diría que podría estar de acuerdo quizá con ella en algunos de ellos y en otros no, pero sí quiero que tratemos de compartir la idea de que esta reforma puede ser una oportunidad, que puede generar más infraestructura, más empleos, más producción. La mayor producción es muy importante porque el año pasado, en algunas partes de México, empezó a haber un desabasto de gas: las famosas alertas críticas que afectaron al Bajío y a Guadalajara. Si no producimos más energía y si no lo hacemos eficientemente,

entonces podríamos acabar en el peor de los escenarios. El peor de los escenarios es el desabasto: no hay gas más caro que el gas que no se produce, electricidad más cara que la que no te llega a tu domicilio.

Tenemos que cambiar, tenemos que enfrentar el reto del cambio. Tal vez para nuestras ideologías y nuestras ideas de soberanía es un poquito difícil de aceptar, pero creo que el cambio es necesario. Los invito a ser muy críticos, a ser muy analíticos de este cambio, ir analizando todo, porque habrá cosas buenas y habrá cosas malas. Estoy seguro.

No todos los resultados van a ser buenos, pero es una apuesta del país y creo que detrás de la apuesta hay una visión de ponernos al día en las formas de operar la industria energética nacional, que fue monopolio jurídico durante 55 años. Cambiamos la Constitución cientos de veces en todos los temas, pero jamás en el tema energético. En diciembre del año pasado cambiamos la Constitución en energía. Tenemos un nuevo paradigma; vamos a ver qué resultados puede dar. Gracias por invitarme el día de hoy.

*Dr. Salvador Vega y León, rector general de la UAM:* gracias, licenciado Shields. Pasamos ahora la participación al diputado Javier Treviño Cantú. Él fue electo como diputado federal por Nuevo León en julio de 2012. Es secretario de las Comisiones de Energía, de Hacienda y de Crédito Público, de la Comisión Especial de Tecnologías de la Información y Comunicación, así como miembro de los asuntos migratorios. Es vicecoordinador de asuntos internacionales del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Es el presidente del grupo amistad México-Canadá, así como miembro de la Unión Interparlamentaria. Es licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, y obtuvo una beca en 1985 para estudiar la Maestría en Políticas Públicas en la John F. Kennedy School Government, en la Universidad de Harvard. En el gobierno federal se ha desempeñado, entre otras funciones, como oficial mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, subsecretario de cooperación internacional de la Secretaría de Relaciones Exteriores, asesor del secretario de Desarrollo Social con Luis Donaldo Colosio, ministro de información en la embajada de México en Estados Unidos y asesor del director general de comunicación social de la Presidencia de la República. En el gobierno de Nuevo León fue secretario general de gobierno, y en el sector privado se desempeñó como vicepresidente de comunicación y asuntos cooperativos de Cemex. En el terreno político, el diputado Treviño fue

coordinador en Nuevo León de la campaña del candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto. Ha sido miembro del consejo político nacional del PRI, subsecretario de asuntos internacionales del CEN del PRI y asesor para asuntos internacionales del candidato a la Presidencia de la República, Francisco Labastida. Fue coordinador de la Comisión de Política Económica del Estado. También fue asesor para asuntos internacionales del candidato a la Presidencia de la República, Ernesto Zedillo, y consejero del candidato a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio. Ha sido vicepresidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, cónsul honorario de la República de Corea en Nuevo León y miembro de las juntas directivas del Instituto de las Américas, así como de otros más. Es miembro del patronato del Colegio de México. Fue profesor de la escuela de graduados en Administración Pública del Tecnológico de Monterrey. Ha sido editorialista de periódicos como el *Norte Reforma* y *Milenio*, comentarista de Televisa Monterrey y analista internacional del programa *Hoy por Hoy*, en W Radio. Con mucho gusto, presento al diputado Javier Treviño Cantú. Adelante, diputado.

*Diputado Javier Treviño Cantú:* muchas gracias, señor rector, y muchas gracias a Miguel Ángel Romero por la invitación. Muy contento de estar aquí junto a mi amiga, la senadora Dolores Padierna, y con quien nos conocemos desde hace tiempo.

Realmente este tema es muy interesante, aunque siempre es difícil hablar al final en un panel porque, o ya se dijo todo, o hay poco tiempo, o soy el único obstáculo entre terminar e irnos al vino de honor, que ya todos quieren degustar.

Haré algunos comentarios sobre el tema de la Reforma Energética, porque muchas veces los políticos nos dedicamos a decir qué hacemos o a criticar lo que hacemos, o a decir cómo lo hacemos, pero pocas veces nos ponemos a explicar por qué hacemos las cosas. Y la pregunta es: ¿por qué una Reforma Energética hoy? ¿Por qué una Reforma Energética después de que llevamos veinte años, cuando menos, de debate sobre la posibilidad de una Reforma Energética en este país? Y la respuesta —parte de la respuesta— se dio hace un momento: porque hay que ver el entorno nacional y el entorno internacional para ver por qué una Reforma Energética hoy.

Y en el caso del entorno nacional es muy clara la cifra, y es una cifra contundente. En el año 2004, México

producía más de 3 millones de barriles de petróleo diarios, casi 3.5 millones de barriles; en el año 2012, México producía 2.5 millones de barriles de petróleo diarios, y del 2004 al 2012 se cuadruplicó la inversión del gobierno federal en Pemex. Entonces uno dice “baja la producción un millón de barriles de petróleo diarios en ese periodo y aumenta la inversión”: como que no se explica ninguna racionalidad. Y la racionalidad tiene que ver con lo que explica David también; es decir, que la era del petróleo fácil en México había terminado, y que el modelo de exploración y de producción se estaba agotando, por lo que necesitábamos urgentemente una Reforma Energética en este país. Esto por el lado del entorno nacional.

Por el lado del entorno internacional, en los últimos diez años hubo una gran revolución tecnológica en el campo de la energía —que tuvo lugar en América del Norte, justamente— y transformó la geopolítica, transformó las relaciones en materia de energía en el mundo. Y ahora la oferta de energía en el mundo migró del Medio Oriente hacia América del Norte, en tanto que la demanda de energía en el mundo está emigrando de América del Norte hacia el Pacífico. México no se podía quedar con los brazos cruzados —esto es parte del entorno internacional—. Entonces, en este debate de más de veinte años, llegamos a estos dos últimos años justamente viendo este gran reto para la economía nacional, este gran reto para el país, en donde se confrontaban dos visiones completamente diferentes, y así vimos parte de una visión que llegó a dar parte de otra visión. Y parte de una visión era aquella que quería que México se fortaleciera como el baluarte del inflacionismo petrolero, y la otra visión era cómo realmente establecer, generar, crear, diseñar un nuevo modelo mexicano de viabilidad energética para el siglo XXI. Y justamente con la Reforma Constitucional y con todas las leyes secundarias a las que el rector se refirió al principio de este panel, lo que hicimos fue realmente definir, diseñar un nuevo modelo mexicano de viabilidad energética para el siglo XXI.

A veces nos confundimos mucho con tantas cifras, tantos temas y demás. Yo quisiera realmente resumirlo un poco, y decir que en este nuevo modelo mexicano actuamos en el cambio constitucional, y en el cambio legal, en seis áreas fundamentales. Para poderlo hacer un poco más didáctico, y que nos podamos concentrar en esas seis áreas fundamentales.

- Número uno: ¿qué hicimos con este nuevo modelo mexicano? Establecimos, creamos un nuevo marco para

fundar estas empresas productivas del Estado —es decir, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad—, las cuales dejan de ser organismos desconcentrados, descentralizados, paraestatales, ineficientes, para convertirse en empresas productivas del Estado, con todo un nuevo marco jurídico, en donde estamos dándoles todos los instrumentos para que puedan ser mucho más eficientes y puedan crear valor público.

Sin duda, empresas privadas se dedican a generar valor para sus accionistas, sí, pero las empresas productivas del Estado —Pemex y CFE— tienen que crear valor público a través de un marco jurídico que les dé una mayor eficiencia, y eso lo vamos a lograr con las nuevas leyes para que sean operadores, jugadores importantes en estos dos nuevos mercados que estamos definiendo, que es el mercado de hidrocarburos y el mercado de electricidad. Entonces Pemex y CFE —empresas productivas del Estado— son el primer elemento de este nuevo modelo mexicano de viabilidad energética para el siglo XXI.

- Segundo elemento importante: ¿qué es lo que hicimos con la Reforma Constitucional y con la legislación secundaria? Abrimos el sector energético en el país, dado este cambio, este agotamiento del modelo. Lo abrimos a la participación del sector privado nacional e internacional con un marco de reglas claras, de certeza jurídica, en el cual establecimos, sí, un marco de contratos, tanto de producción compartida, de utilidades compartidas, de licencias, de servicios; de tal manera que, al establecer estos nuevos mercados, podamos dar la certeza al Estado mexicano y a los inversionistas para que puedan actuar con una mayor eficiencia en beneficio del Estado mexicano, que eso es lo más importante. Ese es el segundo elemento de este nuevo modelo mexicano.
- Tercer elemento —y no se ha mencionado aquí en el panel para nada, y creo que es uno de los elementos más importantes puesto que estamos abriendo a la inversión nacional e internacional y creando estos dos nuevos mercados y convirtiendo a Pemex y a CFE en operadores—: fortalecer la capacidad reguladora del Estado mexicano. Necesitábamos una capacidad reguladora sólida, fuerte. Dimos nuevas responsabilidades a la Secretaría de Energía, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, a la Comisión Reguladora de Energía, de tal manera que puedan tener todos los instrumentos, todos los elementos, la autonomía necesaria para poder estar

regulando estos nuevos mercados y la participación de los nuevos jugadores. Tampoco se mencionó aquí, que si antes era Pemex la que llevaba a cabo los contratos con empresas extranjeras que ya estaban operando aquí, ahora resulta que hay toda una serie de reglas para que justamente sea la Comisión Nacional de Hidrocarburos la que lleve a cabo las licitaciones, la que lleve a cabo todo el proceso, el sistema y la definición de los ganadores en las licitaciones de los diferentes bloques en donde existirán los diferentes contratos donde se estará participando. Que ahora firme los contratos justamente la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que supervise el cumplimiento de estos contratos, significa un marco diferente. Pemex es un operador más, y es la Comisión Nacional de Hidrocarburos la que tiene ahora todas estas responsabilidades de una capacidad reguladora del Estado mexicano mucho más sólida. Entonces, ese es el tercer elemento de este nuevo modelo mexicano de viabilidad energética.

- Cuarto elemento, muy importante: sí queremos que los beneficios de la Reforma Energética sean para nuestra generación de mexicanos, pero también queremos que sean para las futuras generaciones de mexicanos, y para eso definimos, ideamos, establecimos un nuevo instrumento que es el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que es administrado por el Banco de México. El Banco de México como una entidad completamente autónoma, en donde habría la confianza para que se manejen con transparencia todos los recursos. Se estableció una serie de reglas para que todos los recursos que entran por la Reforma Energética, al entrar a ese Fondo Mexicano del Petróleo, pueda dedicarse hasta el 4.7% del PIB al presupuesto, en donde hemos trabajado —obviamente— para que en los presupuestos —y lo estaremos viendo en las próximas semanas— se pueda dar una prioridad a la inversión en infraestructura, en educación, en desarrollo social. Sobre todo en proyectos que generen y que fortalezcan el crecimiento de la economía, y después de que se pueda tener un 4.7% del PIB, el 3% adicional irá a la generación de ahorro interno. Después habrá reglas para que los recursos vayan a otros rubros —lo mencionaba muy bien la senadora hace un rato— en materia de ciencia, tecnología e inversión en el sector. Así es que con esto nos aseguramos de que los recursos no se vayan como en los sexenios pasados —sobre todo en los últimos

dos— al gasto corriente. Recuerdo: a mí me tocó ser subsecretario de Relaciones Exteriores por ahí del 94 o 95, en un momento muy complicado en la economía del país, y en ese momento teníamos precios del petróleo de 8, 10 dólares, 12 y 14 dólares máximo. Luego, durante los gobiernos de los presidentes Fox y Calderón, vimos precios de más de 100 dólares, y entonces vemos que cuando la producción cae de 3 millones a 2.5 o de 3.5 a 2.5 y que se cuadruplica la inversión en Pemex y que no se hace realmente ningún esfuerzo para dedicar esos grandes recursos a la inversión, vemos que no podemos darnos ese lujo de estar llevando esos recursos al gasto corriente, sino que tenemos que canalizarlos a la inversión, en proyectos estratégicos, y por eso se establece este Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

- Quinto elemento —que tampoco se mencionó aquí en el panel y es de la mayor importancia—: la protección del medio ambiente. Establecimos una nueva Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección del Medio Ambiente en el sector de hidrocarburos, y una nueva regulación también, mucho más estricta en materia de conservación, de protección del medio ambiente en este sector, de tal manera que podamos ir viendo hacia el futuro en la inversión, en la exploración, en la producción de hidrocarburos y electricidad, siempre yendo con el cumplimiento de las normas más altas, de los estándares más altos en materia de protección al medio ambiente. Este es un elemento muy importante de este nuevo modelo mexicano de viabilidad energética para el siglo XXI.
- El sexto elemento de la reforma que realmente corre a lo largo y a lo ancho de toda la legislación tiene que ver con la transparencia, la rendición de cuentas y las mejores prácticas anticorrupción, de tal manera que podamos asegurarnos que la Reforma Energética y ese nuevo modelo mexicano brinde realmente resultados para todos. Y que todos tenemos el derecho de estar enterados de cómo se llevan a cabo los procesos de licitación, cómo se lleva a cabo la asignación de los contratos y la ejecución de los contratos, y que podamos estar pendientes de esto, y sobre todo que veamos que estas nuevas empresas productivas del Estado —con consejos que tienen participantes independientes, con gran experiencia y en donde hemos quitado muchas prácticas de sobrerregulación que venían del Ejecutivo— puedan

siempre estar trabajando de acuerdo con las mejores prácticas de transparencia, de rendición de cuentas y anticorrupción.

Estos son, en resumen, los seis grandes apartados, los seis grandes pilares del nuevo modelo mexicano de viabilidad energética para el siglo XXI. En eso es en lo que estamos trabajando. Los legisladores dotamos al Ejecutivo con la Reforma Constitucional, con la legislación secundaria, de todos los instrumentos para que pueda llevarse a cabo una implementación, una instrumentación de esta reforma rápidamente, para que sea muy eficaz.

El último comentario que quisiera hacer es algo que a lo mejor va a ser contraintuitivo, pero de eso se trata. No veo a la Reforma Energética como una reforma sobre petróleo, sobre electricidad. La Reforma Energética es una reforma que va a fortalecer la competitividad industrial de México; es una reforma sobre empleo; es una reforma no para que convierta a México en una potencia energética, pero sí en una potencia manufacturera, y ahí es el tema más importante.

Cuando hablaba de los temas del gas natural y de la electricidad, es justamente lo que está ocurriendo en el mundo por esa transformación de la que hablábamos al principio, cuando les decía lo que está ocurriendo en el entorno internacional. Lo que es importante es que, en la medida que podamos producir más gas natural y podamos disminuir los costos del gas natural y los costos de la electricidad, habrá mayores decisiones de inversión en nuestro país. Las empresas nacionales e internacionales que se establecerán en nuestro país —no para producir petróleo, para producir gas, para producir productos, para producir manufacturas, y sobre todo por la ubicación estratégica de México en América del Norte— nos llevará a una mayor competitividad industrial. La Reforma Energética tiene que ver, sí, sobre empleo en el sector de la energía, pero más que todo sobre empleo en la industria nacional que va a estar generando, sobre todo, mejores condiciones y empleos mucho mejor remunerados.

Finalmente, la Reforma Energética tampoco es solamente sobre petróleo, sobre electricidades o sobre industria. La Reforma Energética tiene que ver con el talento, y aquí sí tiene que ver mucho con las universidades. El gran reto que tenemos para que la Reforma Energética funcione es que nuestras universidades y centros de educación superior puedan formar los técnicos, los ingenieros y el personal

necesario para poder estar implementando esta reforma en las diferentes regiones del país. Es muy importante también sobre talento, sobre todo empresarial y emprendedor; es decir, esta no es una reforma para los extranjeros: es una reforma para las empresas mexicanas, para las pequeñas y medianas empresas mexicanas que puedan integrarse a las cadenas de suministro del sector de la energía; que puedan integrarse sobre todo a la producción del petróleo no convencional, que es el de lutitas —al que le llamaban en el Noreste del país *oil shell gas*— y vamos a ver grandes oportunidades porque son procesos diferentes a los de exploración y explotación en aguas profundas en el que participan las grandes empresas internacionales.

En el caso del no convencional, de las lutitas, es un proceso industrial en donde se requiere una cadena de suministro con empresas pequeñas y medianas, empresas que pueden participar como ya está ocurriendo en otras partes del mundo, y en donde tenemos toda la capacidad para poder hacerlo muy bien. Yo no veo por qué las empresas mexicanas o los ejecutivos mexicanos, los técnicos mexicanos, no puedan competir con los mejores del mundo. Creo que tenemos toda la capacidad para hacerlo, y lo podemos hacer en este sector de la energía, y por eso la Reforma Energética tiene que ver con el talento y tiene que ver con la competitividad industrial del país.

Realmente podemos estar optimistas en cuanto a la rápida implementación o el inicio de la implementación de la Reforma Energética. Tenemos obviamente retos importantes en el futuro, pero hay un gran interés de la comunidad nacional e internacional de negocios de poder trabajar de manera muy intensa en la implementación de esta reforma. Creo que ahí se van a generar los empleos y la prosperidad que nuestro país requiere. Muchas gracias.

*Dr. Salvador Vega y León, rector general de la UAM:* vamos a dar un espacio de cinco minutos más a cada uno de nuestros panelistas para ver si nos quieren expresar algunas ideas, algunos puntos de vista debatibles, y que con ello podamos complementar su participación para pasar a una ronda pequeña de preguntas y respuestas. Adelante, senadora Padierna.

*Senadora Dolores Padierna Luna:* gracias. Quisiera decirle a David y a los académicos que están en esta sala, y a todos los que nos acompañan, que lo que no he comentado y que no me dio tiempo de comentar lo puedo demostrar con

datos oficiales. Estoy elaborando un libro —de hecho traigo ya una parte—, que espero tenerlo en breve. Pero quisiera lanzar un reto. Se los voy a dar: si los datos que digo hoy no están demostrables, puedo hacer una corrección pública. Este asunto es tan importante, tan delicado, que nos hemos dedicado a revisar a fondo cada letra, cada palabra del mamotreto de leyes que nos han dado, porque ahí se va la vida de todos. Entonces, no podría ser irresponsable al hacer una afirmación a la ligera. Se dice que es por ideología. Desde luego que yo me enorgullezco de ser de izquierda y fui formada en la UAM y estoy muy orgullosa de ser lo que soy, pero no sólo es ideología: es también una preocupación enorme de lo que está por venir.

Decía el señor rector que Peña Nieto prometió que esta reforma traería un punto, por decir. Bueno, esa meta tan mínima se podría lograr con una eficiencia, con un nuevo enfoque, y ya. ¡Qué tanto relajo para un punto! La verdad es que me parece una meta muy menor para todo lo que se está entregando. Peña Nieto prometió, dado que está la caída de la proyección del petróleo: ya hay menos gas, está cayendo todo. Bueno, entonces vamos a aumentar la producción a 3 millones de barriles al día; bueno, que siempre no, porque una cosa es antes, una cosa es publicidad, los *spots*. Una es antes de aprobarse y otra es después. El después ya está aquí. Ya está en la ley, y dice que ya no van a ser tres, ya nada más van a ser 2.8 hasta el 2018, y eso sólo si le va bien a México. Y si le va bien es si se acaba la crisis en Ucrania, si Estados Unidos crece, si se acaba la vulnerabilidad de los mercados; o sea, si al exterior le va bien, entonces a mí me va bien.

Aquí las cosas no se van a mover, y no es que hable en teoría o por imaginación sobre el tema de cómo están nuestras empresas públicas. He visitado nuestras empresas públicas, las he recorrido. He hablado con sus trabajadores y da mucha lástima, de verdad, da lástima ver que nuestras enormes plantas petroquímicas estén en total olvido, en un proceso de chatarrización de más de veinte años, de que no le meten ni un quinto. Es una lástima, para no llamarle de otra manera. Teníamos 64 plantas petroquímicas; ahora nada más tenemos siete —las siete, en la nueva reforma, entran *apenitas*—. Sí, da mucha lástima verlas. Pero no es por falta de inversión, como decía el colega diputado. Él dice que se cuadruplicó la inversión. La Estrategia Nacional de Energía dice el dato: se septuplicó la inversión. Siete veces más la inversión.

Vayamos a la lógica, no a la ideología. Toda inversión produce; si es siete veces más, pues tiene que dar más. ¿Por

qué siete veces más inversión si no da nada? Porque se redujo la producción de petróleo, se redujo la producción de gas. Estamos importando gasolina, estamos importando todo. Bueno, ¿cuál es la explicación? El contratismo y la corrupción. Nada más. Esa es la respuesta. Que se van miles de millones de pesos al pagar los contratos; contratos como éstos que están ahora legalizándose.

Quiero precisar: “no es abrir el sector energético al sector privado”. Díganme, si el sector energético no ha tenido al sector privado, entonces ¿qué hace la Halliburton en Burgos? ¿Qué hace Shlumberger en Tamaulipas? ¿Qué están haciendo todas las petroleras privadas y explotando además los yacimientos en aguas someras donde Pemex es experto en tecnología y tiene todo el personal calificado? ¿Qué están haciendo ahí las empresas extranjeras? ¿Qué hace esta reforma? Pues legalizar por qué están ahí. En realidad, están desde hace mucho tiempo. Le han llamado de distintas maneras. El que más se aprovechó de esta situación fue Felipe Calderón, que metió a todas estas petroleras violando la Constitución. Y hoy le interesaba mucho legalizar todos estos contratos que llaman “contratos integrales”.

Pero no es de ahora que se abre el sector a la inversión privada, no. Ya estaba la inversión privada y no deja más que pérdidas. Tenemos rentadas plataformas, puros cochupos de Pemex, en el Golfo de México en aguas profundas. Se rentan plataformas con costos de 700 millones de dólares al día. Con esa inversión, y no han dado ni un barril de petróleo. Y durante doce años consecutivos, pagando 700 millones de dólares diarios, y no tenemos un barril. Por eso estamos como estamos.

Yo termino esta intervención diciendo que cualquier empresa —chiquita, mediana, grandota, nacional o extranjera—, ¿qué empresa puede soportar que le quiten todos sus ingresos? Ninguna. Entonces, Pemex tampoco. Esa es la explicación de por qué Pemex está como está: porque le quitan todo su ingreso, porque la obligan a endeudarse, y como no puede, entonces empieza a degradarse, a ser menos productiva. Pero si le cambiamos el régimen fiscal —es una propuesta—, entonces puede hacerse productiva.

¿Qué es lo que viene en las leyes? Cuando prometió Peña Nieto que iba a ser un régimen fiscal diferente, que se le iba a dejar una cantidad muy importante para sus inversiones, etcétera, resultó que no. Lo que viene en las leyes es un régimen fiscal más confiscatorio que el actual. Quitaron siete derechos que pagaba Pemex, pero nada más de nombre, porque las cantidades las ponen en tres



derechos con nuevo nombre, pero una cantidad mayor: 750 mil millones de pesos es lo que va a pagar. Y ahorita no está pagando un dividendo que sí viene en la Ley de Pemex, que es de 30%, más el Impuesto Sobre la Renta, que ahorita no paga y va a pagar. Bueno: derechos, más 3% de ISR más 30% de dividendo, pues es para desaparecer del mapa a Pemex. Ese régimen fiscal está peor que el actual.

Entonces, todas las promesas, todos los *spots* y todos los ofrecimientos ya se les olvidó en la Ley de Ingresos de 2015. Y para no decir... a las pruebas me remito. Les voy a entregar a todos el libro que estoy terminando, que por tanto trabajo luego no da tiempo. Lo voy a entregar a mi colega, al señor rector, a todos ustedes. Y si hay un dato que haya dado aquí que no esté sustentado técnicamente, científicamente, con datos oficiales, entonces yo lo voy a reconocer. Muchísimas gracias.

*Dr. Salvador Vega y León, rector general de la UAM:* adelante, licenciado.

*Licenciado David Shields:* gracias. No quiero entrar en una guerra de datos, pero le doy uno que no está ni remotamente fundamentado, que son los 700 millones de dólares diarios de una plataforma. No son 700 millones. Son 700 mil; más bien son 500 mil dólares diarios por cada plataforma. Esto es un *lapsus*. Le doy el beneficio de la duda. Pero me intriga un dato: me dice que se *septuplicó* la inversión. ¿En qué? No dice en qué, entonces está mal el documento. Yo mencioné que en exploración y producción, por ejemplo, es un poco más del doble la inversión que ha crecido, según datos que he visto en todos lados. No quiero entrar en una guerra de eso. Cheque su dato de los millones. Yo creo que no es un asunto de datos, sino de visiones. La senadora tiene una visión que pertenece a la izquierda mexicana. Y la respetamos.

Creo que el diputado Treviño también expresó una visión muy interesante que tiene que ver con competitividad, que tiene que ver con toda la industria nacional, no sólo la industria energética. Porque, finalmente, la industria energética surte a las demás industrias. Y es algo que tiene que ver no sólo con petróleo: tiene que ver con el medio ambiente, con competitividad, con diversos aspectos que generan una visión moderna de la industria. La parte fiscal es interesante. Es muy difícil sostener un régimen fiscal con base en la industria petrolera. Hoy día no solamente están bajando los precios del petróleo por primera vez en más de una

década —parte de una volatilidad muy extrema que hubo momentáneamente en 2008—. Los precios del petróleo que habían crecido en los últimos años, como dijo el diputado Treviño, ahora están bajando. Pero también hemos perdido más de la mitad del volumen de exportación de petróleo, simplemente porque el petróleo fácil se está acabando. Y cuando se trata de pagar impuestos, tomen nota, que ahorita que lleguen las empresas privadas van a estar con el mismo esquema fiscal que Pemex. Exactamente pagarán los mismos bonos, las mismas regalías, el mismo ISR, el mismo todo. Yo creo que no hay comodidad en las mayorías, pero somos dos contra una... Estamos apostando a un nuevo modelo. Ojalá que nos vaya bien. Adelante, Javier.

*Diputado Javier Treviño Cantú:* mi último comentario. Qué bueno que aprobamos esta Reforma Energética constitucional y la legislación secundaria. El mundo no nos iba a esperar a que termináramos de ponernos de acuerdo. Son visiones diferentes, efectivamente. Y era importante. Ni el mundo ni los jóvenes mexicanos que están buscando mejores oportunidades de empleo iban a estar esperando a que nos pusieramos de acuerdo para poder implementar esta reforma. Yo creo realmente que con optimismo vamos a ver los resultados de esta gran reforma y de toda la serie de reformas que aprobamos los legisladores en los últimos 24 meses, las cuales van a tener un impacto muy positivo en la economía mexicana, y esto va a ser para bien del país.

*Dr. Salvador Vega y León, rector general de la UAM:* gracias... Yo quisiera cerrar este evento brevemente diciendo que para la Universidad Autónoma Metropolitana es todo un placer haber ofrecido este debate, pero más que nada quiero agradecer a nuestros panelistas, a la senadora Dolores Padierna Luna, su presencia, y también al diputado Javier Treviño Cantú, al igual que al licenciado David Shields por esta disertación sobre lo que es la Reforma Energética.

La UAM sigue atenta a los diversos temas asociados con la Reforma Energética. Hemos hecho un esfuerzo porque haya diversos foros, pero también yo quisiera, por último, antes de pasar a hacer un brindis, externar mi beneplácito como rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana por tener una revista como *El Cotidiano*, y agradecer a Miguel Ángel Romero Miranda la organización de este evento, que creo ha sido de la mayor relevancia y oportunidad. Muchas gracias. Larga vida a *El Cotidiano*. Mucho éxito a todos.



Pablo Mejía Reyes  
V́ctor Hugo Torres Preciado  
(Coordinadores)

Efectos de las reformas  
estructurales  
en las fluctuaciones ćclicas  
y el crecimiento ecońmico  
en Ḿxico

Con  
sociales

# Los desatinos del gobierno y el fracaso anunciado de la Reforma Fiscal

José Isabel Trejo Reyes\*

En septiembre de 2013, el gobierno federal presentó un proyecto de Reforma Fiscal con el argumento principal de que era necesaria para fortalecer la economía del país y generar desarrollo y bienestar. A poco más de un año de su implementación, la realidad que vive la economía del país y su sector productivo reflejan lo contrario.

Carlos Castillo Peraza decía que cuando se debate un tema tan controversial como los impuestos, el partido político en el poder piensa que el cobro de éstos es bueno si él lo decide, y malo si lo exige el otro. A casi quince años de la afirmación del político panista, la realidad es que a la fecha dicho razonamiento en temas presupuestarios no parece haber cambiado mucho.

En octubre de 2013, a propuesta del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión aprobó una reforma que modificó diversas leyes en materia fiscal, que más allá de buscar soluciones específicas al problema de la recauda-

ción y del incremento en los ingresos públicos, terminó por afectar a la mayoría de la población y del sector productivo del país. Los puntos medulares que dieron origen a la Reforma Fiscal fueron los siguientes:

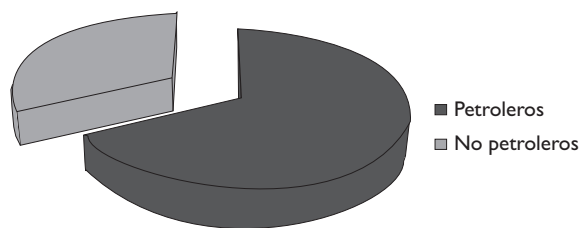
1. Fortalecer la capacidad financiera del gobierno federal para recaudar 1.4% del PIB.
2. Simplificar el marco fiscal para ampliar la base de contribuyentes y reducir la informalidad.
3. Promover una economía competitiva con un crecimiento sostenido.
4. Elevar el nivel de vida de la población a través de la generación de empleos mejor pagados.

El argumento central de Acción Nacional para votar contra la Refor-

ma Fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal se centró en la idea de que el país necesitaba una Reforma Fiscal promotora de la inversión y la competitividad, que no castigara la actividad productiva, con un esquema donde todos los actores de la economía contribuyeran, así como un sistema de coordinación fiscal justo y equitativo en materia de participaciones para todas las entidades federativas y municipios, que no sólo beneficiara a los gobernados por el partido oficial. Estos elementos fueron ignorados en la reforma, de tal manera que nuestro partido tuvo los elementos suficientes para asumir una postura mucho más razonable de la que en su momento, con la elaboración y presentación del proyecto, asumió el propio gobierno federal.

\* Diputado Federal de la LXII Legislatura. Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados.

### Ingresos petroleros y no petroleros



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2013-2014.

Acción Nacional y todos los ciudadanos nos preguntamos si realmente la denominada Reforma Fiscal ha generado los beneficios esperados. ¿Cuáles han sido los resultados de la llamada Reforma Fiscal desde su implementación? Los datos duros nos indican que no ha pasado mucho, ya que el gasto público del país sigue dependiendo en gran medida de los ingresos petroleros y no se ha fortalecido el mercado interno. A mayor abundamiento, en 2013 y 2014 más del 30% de los ingresos del sector público provinieron de la venta de petróleo, mientras que el esfuerzo por generar ingresos adicionales se mantuvo estático.

Tal dependencia de ingresos petroleros, así como el reiterado ajuste en las estimaciones de crecimiento económico, generó de forma frecuente una incertidumbre presupuestaria, toda vez que el comportamiento del mercado internacional del petróleo resultó adverso a las estimaciones aprobadas para el ejercicio fiscal de 2014. Así, la débil situación que guardan las finanzas públicas –que sin duda tiene un corte de tipo estructural– se hace aún más evidente durante el ejercicio del actual gobierno y ante las condiciones económicas adversas en el presente ejercicio fiscal, donde se aprecia la caída en más del 50% del precio

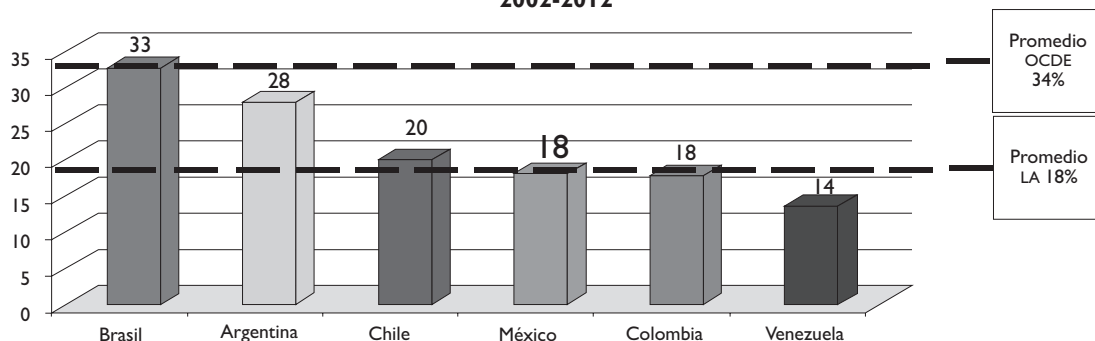
por barril de petróleo, lo que da origen al reciente recorte al gasto público por más de 124 mil millones de pesos.

Existe un debate histórico entre la clase política de nuestro país con relación a si es necesario cambiar esta condición a través de la consolidación de una política hacendaria integral que genere certidumbre en las finanzas públicas, en paralelo con un mayor bienestar en la sociedad.

Es importante resaltar que los gobiernos de Acción Nacional al frente del Ejecutivo Federal ejercieron de manera responsable la política económica, fortalecieron de manera importante las finanzas públicas y le dieron solidez a la macroeconomía nacional, siendo así un referente internacional. Asimismo, los gobiernos panistas se enfrentaron en 2009 a la mayor crisis económica internacional de la que se tenga memoria, de la cual se salió adelante con políticas económicas ejemplares y cuidando en todo momento la economía nacional. Es por ello que en Acción Nacional coincidimos en que es una necesidad imperativa reestructurar la política hacendaria de nuestro país, pero no bajo la lógica del gobierno federal, de aumentar las tasas de los diferentes impuestos (o crear nuevos), castigando a la mayoría de los contribuyentes y al sector productivo nacional.

El tiempo ha dado la razón a los argumentos de nuestro partido, sobre el planteamiento erróneo que se hizo desde un principio con la Reforma Fiscal. De origen, ésta resultaba lesiva para los mexicanos y recesiva para la economía del país; pero además, con la reforma no se lograría ubicar a México entre los mejores promedios de recaudación de impuestos a nivel internacional. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante los últimos doce años México ha recaudado en promedio ingresos tributarios del orden del 18% con respecto a su PIB, porcentaje inferior al promedio que muestran países de similar economía en Latinoamérica (LA) y los países integrantes de la OCDE.

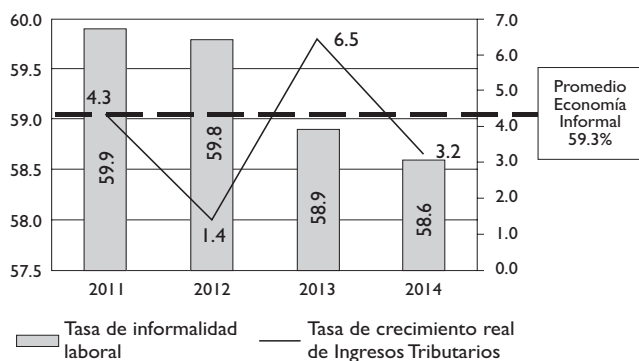
### Promedio de Ingresos Tributarios como % del PIB en países latinoamericanos e integrantes de la OCDE 2002-2012



Fuente: Elaboración propia con información de Revenue Statistics in Latin America 1990-2012. OCDE.

Por otro lado, la tasa de economía informal se ha mantenido estática con un promedio de 59% de la población ocupada, contrario a lo que se esperaba de la reforma: generar las condiciones necesarias en el sector productivo para crear anualmente más de un millón de empleos. Con respecto a 2012, en 2014 el gobierno de Enrique Peña creó solamente 714 mil 526 empleos formales, 29% menos de lo prometido y lo necesario para abatir los índices de desempleo<sup>1</sup>. Por su parte, en 2014 los ingresos tributarios ascendieron a 1.8 billones de pesos, mostrando un crecimiento real de 3.2%; no obstante, la cifra fue inferior a la registrada en 2013, de 1.644 billones de pesos. A pesar de los altibajos en los crecimientos, durante los últimos cuatro años los ingresos tributarios muestran tasas positivas.

**Relación Ingresos Tributarios vs. Tasa de Informalidad 2011-2014 (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y la SHCP, 2014.

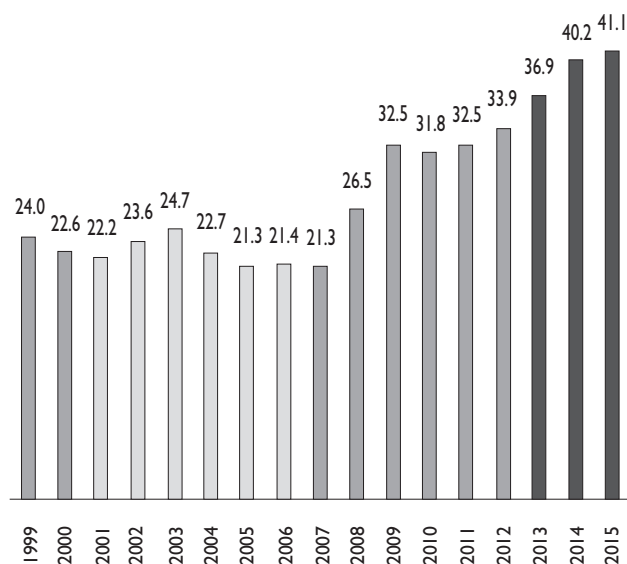
El análisis de los datos arroja resultados contundentes. El cobro de impuestos sigue recayendo en el mismo número de contribuyentes, con la diferencia de que ahora este mismo grupo de la población paga más impuestos. De acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 2014 se tenían registrados 45 millones de contribuyentes, 6.6% más que en 2013. Por esta razón, resulta complicado pensar que durante los próximos años se ampliará la base de contribuyentes, pues el 87% de los pequeños empresarios<sup>2</sup> no saben acerca de los cambios que sufrió la Ley

<sup>1</sup> De acuerdo con las cifras reportadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante el mes de enero de 2015.

<sup>2</sup> Dato tomado de la revista digital FORBES, México, 2015. Disponible en <<http://www.forbes.com.mx/se-aproxima-la-desaparición-de-las-tienditas/>>.

del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en la materia, mientras que los que saben de la reforma encuentran complicado el marco fiscal vigente. Por otro lado, las estimaciones y expectativas de crecimiento del 3.9% del PIB para el 2014 no fueron alcanzadas; con dificultades, nuestro país creció a una tasa del 1.7%, muy lejos de las estimaciones originales y del crecimiento que se logró por ejemplo en 2010, con una tasa de 5.5% del PIB.

**Deuda Bruta del Sector Público como % del PIB**



Fuente: Elaborado con información de la SHCP, 2015.

Ahora bien, la falta de una política fiscal efectiva también ha llevado al gobierno federal a recurrir al endeudamiento como un mecanismo financiero de compensación de sus ingresos. Mientras que en 2010 la deuda bruta del sector público representaba el 32% del PIB, en 2015 ésta alcanza el 41%. Los niveles de deuda han sido superiores a los registrados durante los sexenios de gobiernos del PAN.

En suma: no hay crecimiento, no hay inversión, la base tributaria no se ha ampliado, el empleo se encuentra estancado, hay más deuda y, en consecuencia, tenemos ciudadanos a disgusto con el gobierno que mucho prometió y poco ha hecho. Los panistas señalamos categóricamente que la Reforma Fiscal ha desalentado la inversión y la competitividad; ha generado una presión fiscal a las empresas y a los contribuyentes cautivos, y definitivamente no solucionó

las distorsiones y lagunas históricas de nuestro sistema tributario.

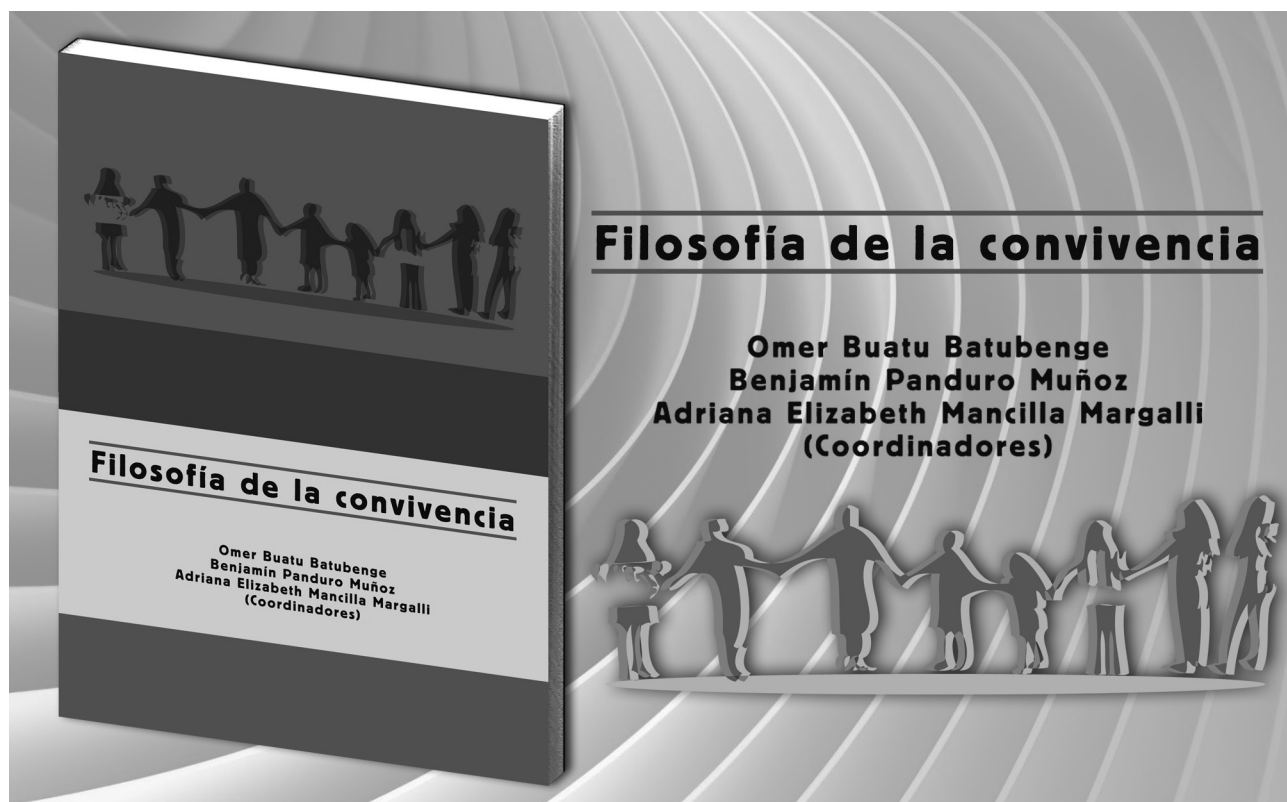
Por eso, reconociendo la gravedad del problema, en 2014 Acción Nacional planteó una Contrarreforma Fiscal con el objeto de revertir los efectos negativos y lesivos que ha generado la miscelánea fiscal de corte simplemente recaudatorio. ¿Qué plantea en su origen la Contrarreforma Fiscal? Generar reglas fiscales sencillas, terminar con los privilegios fiscales, generar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto, y por supuesto fortalecer las finanzas a través de la mejora recaudatoria.

En conclusión, un primer paso para cumplir con los objetivos es que el gobierno federal reconozca que cometió un grave error al plantear irresponsablemente una Reforma Fiscal que en dos años no ha generado los beneficios esperados. No se puede pensar en una Reforma Fiscal integral si no se reconoce el respeto a la dignidad del trabajo de las personas, estableciendo reglas fiscales sencillas y justas con un verdadero impulso a la inversión, el empleo con incentivos para el desarrollo, y si no se simplifica la estruc-

tura de impuestos con tasas competitivas que fomenten la actividad económica y empresarial.

Los ciudadanos demandan una posición responsable del gobierno federal ante las políticas económicas que se implementan, las cuales han demostrado una débil visión de lo que realmente necesita nuestro país. Cuestionar las políticas hacendarias que el gobierno utiliza para poder hacerse de forma rápida y directa de más recursos no significa estar contra el proyecto de mejorar las finanzas públicas, cuando se plantean alternativas viables que generen ingresos suficientes distintos a los ingresos petroleros, sin afectar la economía y el patrimonio de la sociedad mexicana.

El Partido Acción Nacional enfatiza que el gobierno federal tiene en sus manos la posibilidad de corregir lo que no ha dado resultados. Hace falta el debate abierto y responsable con los diferentes sectores políticos, empresariales y de la sociedad, con la finalidad de contar con verdaderos temas estructurales y coyunturales que generen un cambio de rumbo en la política económica y social, acorde con el tiempo y el momento que vive el país.



# Reforma Laboral

Patricio Flores Sandoval\*

Las decisiones de cambio no se podían aplazar. En este contexto de cambio, es necesario preparar también el terreno para que los beneficios sociales lleguen sin demora, sobre todo los relacionados con los ingresos de los trabajadores y la justicia laboral. El desempleo y la precarización del salario están mermando la calidad de vida de la población; la caída del poder adquisitivo del salario mínimo en las últimas décadas ha sido grave y drástica para la calidad de vida de los mexicanos, y los aumentos al salario mínimo por lo regular quedan sobrepasados tan sólo por el aumento en los alimentos básicos. Aún queda mucho por hacer. La legislación laboral vigente no se ha ajustado del todo a los tiempos actuales, ya que no le facilita en lo más mínimo la oportunidad a millones de personas que necesitan trabajar, además de que los requerimientos y realidades de miles de empresas que pudieran contratarlos no encuentran los perfiles idóneos.

Los índices macroeconómicos señalan que la eficiencia de la productividad de la economía mexicana se encuentra en problemas; el desempleo, hasta noviembre de 2014, se manifestó en 4.53%. La información muestra datos que es conveniente considerar sobre la situación económica en México, y en particular del mercado laboral y su entorno. Los resultados que se esperan a raíz de diversos cambios al marco legal mexicano —en especial el del mercado laboral— muestran un retraso a pesar de las políticas públicas de fomento al empleo instrumentadas por la actual administración federal.

El periodo de reformas estructurales que ha emprendido el gobierno de la República —incluyendo la Reforma a la Ley Laboral que se negoció, discutió y aprobó al final del sexenio pasado— significa un cambio o transformación en aspectos estructurales; es decir, de base y fundamentales en las instituciones del país. Los cambios en las reglas del juego implican actualización de las nuevas circunstancias que se viven y por eso contienen un claro objetivo de modernización. Es momento de ponernos al día en leyes, instituciones, estructuras e incluso formas de pensar. Las reformas estructurales tienen la mira en el futuro, en los cambios que son ya realidad, y en los cambios que se anticipa que vendrán.

Durante la LXII Legislatura Federal, los diputados nos comprometimos

a enfrentar el reto de responder a la actualización y modernización necesarias de la Ley Federal del Trabajo vigente desde 1970, y aprobar las modificaciones necesarias para que las condiciones laborales de los mexicanos cumplan con lo establecido en el Artículo 123 de nuestra Constitución Política. Las reformas legislativas en materia laboral siempre han sido controvertidas, desde la creación de la Ley Federal del Trabajo.

El Sector Obrero de México ha estado de acuerdo con la necesidad de modernizar y adecuar la Ley Federal del Trabajo a los tiempos actuales, con la finalidad de brindar un marco legal regulatorio a los factores que intervienen en el proceso productivo para promover la modernización, para aumentar la productividad que permi-

\* Diputado Federal integrante de la LXII Legislatura y secretario general del Comité Ejecutivo Nacional del SITATYR.

ta la participación racional de la inversión privada, así como generar las condiciones propicias para el desarrollo de la fuerza de trabajo y preservar los derechos adquiridos de los trabajadores.

Por ello es imperativo promover el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, partiendo de los principios básicos de que la fuerza del trabajo es parte nodal e indispensable en el proceso de generación de bienes, y por consiguiente de la riqueza nacional; la relación entre capital y trabajo es sólida, por lo que uno no puede estar por encima del otro.

Con las reformas a la Ley Federal del Trabajo debemos cuidar y evitar caer en el uso indiscriminado de contratos temporales y de capacitación inicial sin responsabilidad de darles continuidad. Con las nuevas reglas laborales que hay en el mercado tenemos que cuidar aspectos como la seguridad social, la contratación a través de terceros y a los trabajadores eventuales. También merece atención especial la flexibilización laboral, ya que es necesario impedir que los patrones ignoren o evadan los derechos de sus empleados. Otros temas por analizar son los referentes a las leyes relacionadas con el trabajo, a los tribunales laborales, a los salarios mínimos, sindicatos, seguro de desempleo y demás, considerando en todo momento la protección irrestricta en favor de los trabajadores.

## Antecedentes

La Constitución de 1917 introdujo la garantía social del derecho al trabajo, reglamentaria del Artículo 123 constitucional, denominada *Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional*. El 22 de mayo de 1931 se publicó la primera Ley Federal del Trabajo, también reglamentaria del Artículo 123. El 1 de abril de 1970 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Nueva Ley Federal del Trabajo, reglamentaria ahora del apartado A del Artículo 123 de la Constitución. El 1 de septiembre de 2012, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma laboral.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados se instaló en reunión plenaria el martes 29 de septiembre de 2013, iniciándose los trabajos el día 8 de octubre. Esta Comisión inició sus trabajos de manera anticipada al resto de las comisiones debido a la Iniciativa Preferente para la Reforma a la Ley Federal del Trabajo que envió el titular del Ejecutivo Federal, dentro de las facultades que le confiere el Artículo 71 de la Constitución, el cual establece que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente podrá

presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente; deberán ser discutidas y votadas por el pleno de la Cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales, y la Cámara revisora deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo.

La Reforma Laboral fue aprobada en la Cámara de Diputados el 8 de noviembre de 2012, y en el Senado el 13 de noviembre del mismo año. Los objetivos principales son flexibilizar el mercado de trabajo, desincentivar la informalidad y facilitar el desarrollo profesional. Ahora nos encontramos, junto con el resto de las reformas, en el proceso de administrirlas, y así cumplir con los fines que ha marcado el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, centrados en tres ejes: a) elevar la productividad del país para impulsar el crecimiento económico; b) fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos; y, c) afianzar nuestro régimen democrático y de libertades.

Como señala el Primer Mandatario: “el camino no será fácil ni los resultados llegarán de inmediato. Sin embargo, hoy ya contamos con el marco jurídico y la estructura institucional para iniciar la ruta hacia un nuevo México en donde todos los mexicanos cuenten con las oportunidades, herramientas y capacidades necesarias para construir una historia de éxito”.

## El empleo y el salario en México

La decisión tomada para que México se insertara en los procesos de globalización con el objetivo de elevar la calidad de vida de su población demuestra la voluntad de las fuerzas políticas, económicas y sociales para implementar las medidas necesarias que nos perfilen hacia la modernización y el desarrollo. No había alternativas: las decisiones de cambio no se podían aplazar. Dotamos de los instrumentos jurídicos necesarios a los sectores estratégicos nacionales mediante diferentes esquemas de financiamiento alternativos para adquirir recursos para su modernización, y de esta forma mejorar los servicios.

En este contexto de cambio, debemos preparar también el terreno para que los beneficios sociales lleguen sin demora, sobre todo los relacionados con los ingresos de los trabajadores, que se traducen en bienestar para sus familias y para la sociedad, ya que el desempleo y la precarización del salario están mermando la calidad de vida de la población. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en noviembre de 2014 el 59.63% de la población de 15 años y más en el país es económicamente activa. De la Población



Económicamente Activa (PEA), 95.47% estuvo ocupada en el mes citado. Con base en series desestacionalizadas, durante noviembre de 2014 la tasa de desocupación a nivel nacional fue de 4.71% respecto a la PEA. La tasa de desocupación anual aumentó ligeramente en noviembre de 2014, con relación a la del mismo mes de 2013, de 4.53% contra 4.48%, y la tasa de subocupación disminuyó de 8.1% a 7.7%.

Asimismo, la caída del poder adquisitivo del salario mínimo en las últimas décadas ha sido grave y drástica para la calidad de vida de los mexicanos. Los aumentos al salario mínimo por lo regular quedan sobrepasados tan sólo por el aumento en los alimentos básicos. Somos un país en el que un porcentaje importante de la población obtiene sus ingresos por la realización de un trabajo subordinado bajo el mando de una empresa. Asimismo, un porcentaje considerable de personas se emplea en la economía informal como asalariados, no como pequeños productores independientes, donde una parte considerable percibe ingresos muy bajos e inestables.

Las autoridades federales señalan que las estadísticas del Seguro Social demuestran que sólo un pequeño porcentaje de trabajadores gana el salario mínimo, y que la mayoría de los trabajadores gana más del salario mínimo. Sin embargo, estos testimonios hacen de lado que los trabajadores afiliados del Seguro Social en México, hasta 2013, son sólo más de 24 millones. Diversas estimaciones aseguran que existen más de siete millones de trabajadores que perciben un salario mínimo, cantidad que bien vale considerar. Asimismo, el 37.8% de los trabajadores afiliados al IMSS perciben un salario de hasta dos veces el salario mínimo; 37.3% gana más de dos y hasta cinco salarios mínimos, y el restante 24.9% obtiene un salario superior a cinco salarios mínimos. La mayoría de la población trabajadora carece del Seguro Social y tiene un nivel de ingresos cuyo punto de gravedad es el precio de la fuerza de trabajo fijado por un nivel de desempleo real superior a 4.5%.

El IMSS destaca que las industrias de electricidad, suministro de agua y la extractiva ofrecen los salarios más altos. En los dos primeros, 45.7% de sus trabajadores obtiene un rango salarial de más de diez veces el salario mínimo, en tanto que en la industria extractiva, la misma cantidad la obtiene el 20%. El sector agropecuario es de los más castigados, ya que 92.7% de sus trabajadores percibe entre uno y cuatro veces el salario mínimo.

Es alarmante que más de la mitad de la población se encuentre en el sector informal, que carece de una relación de trabajo bajo un contrato y que debido a que el salario mínimo no representa un ingreso suficiente para

el mantenimiento de una familia, otros miembros de ésta se incorporen al trabajo, incluyendo los infantes.

De 2006 a 2014, el salario mínimo nominal ha aumentado 28.06%, mientras que el precio ponderado diario de la canasta lo hizo en más de 125%. Así, los incrementos a la percepción fueron insuficientes al acumular en ese periodo 18.62 y 16.61 pesos en las zonas "A" y "B", mientras que el precio de la canasta avanzó más de cien pesos. Por ello es urgente impulsar nuevas y actuales profesiones para sectores y actividades que requerirán perfiles profesionales y diferentes para ocupar plazas de trabajo especializadas, apoyadas mediante otorgamiento de becas. A su vez, se deben crear incentivos fiscales con las empresas para poder llevar a cabo, de manera gradual, el proceso de aumento salarial, incrementar la inversión pública y la productividad, y generar las condiciones para que aumente la mano de obra calificada.

Ahora nos toca fortalecer el Derecho Laboral ante las circunstancias que habremos de enfrentar como nación frente a la mundialización. Tenemos que combatir la pobreza fortaleciendo el poder adquisitivo de los salarios mínimos en los términos que indica la Constitución, de manera gradual, para elevar su valor corriente.

Reconocemos el trabajo que está realizando el gobierno de la República para lograr que la economía mexicana crezca, pero si esto no se traduce en una mejora en los ingresos de los trabajadores, no se habrán cumplido las expectativas. Los empleos que se están creando son inferiores a tres salarios mínimos, y los trabajos de más de tres salarios mínimos van en retroceso. Durante la administración del Presidente Enrique Peña Nieto, y hasta el mes de junio de 2014, se han llevado a cabo diversas tareas y esfuerzos a través de programas federales coordinados por diferentes dependencias gubernamentales, pero falta que éstos den los resultados para los que fueron creados.

- Servicio Nacional de Empleo. Brindó más de 7.7 millones de atenciones, logrando la colocación en un empleo u ocupación productiva de 2.2 millones de personas (28.1%). Durante el periodo de enero a junio de 2014, obtuvieron un empleo 705 250 personas, con lo cual se logró superar la meta en un 9.8% en relación con la cifra programada para junio, de 642 038 personas. La meta establecida para diciembre de 2014 es de 1 250 000 personas colocadas.
- A través de los servicios de vinculación laboral, el 73.7% obtuvo un empleo, y 26.3% por medio de los programas de *Apoyo al Empleo* y de *Atención a Situaciones de Contingencia Laboral*.

- Por medio del *Subprograma de Becas de Capacitación para el Trabajo “Bécate”*, del 1 de septiembre de 2013 al 30 de junio de 2014 se capacitaron y colocaron en un empleo a 195 456 personas. Este subprograma ha dado buenos resultados, ya que más del 67% de las personas que se capacitaron obtuvieron un puesto de trabajo formal.
- Con el subprograma denominado *“Fomento al Autoempleo del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)”* se apoya a los interesados en iniciar o fortalecer una actividad productiva independiente en el ámbito de la formalidad, brindándoles el mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta o apoyo económico. Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2014 se apoyaron 3 884 iniciativas que beneficiaron a 7 829 personas, 52.2% mayor al periodo del año anterior.
- Mediante el *Programa para la Formalización del Empleo*, entre septiembre y diciembre de 2013, junto con los gobiernos de las 32 entidades federativas, se realizó el *Operativo de Asistencia Técnica y Asesoría para el Combate de la Informalidad*, el cual constó de invitaciones a la formalidad y visitas de asesoría a centros de trabajo de jurisdicción federal. Durante el periodo de enero a junio de 2014 se agregaron invitaciones y visitas de asesoría. Con estas acciones, alrededor de 300 mil puestos de trabajo se formalizaron, reduciendo —del tercer trimestre de 2013 al segundo trimestre de 2014— la Tasa de Informalidad Laboral a nivel nacional, de 59.1% a 57.8%.
- A través del Programa de Apoyo para la Productividad (PAP), y con el fin de fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados, entre enero y junio de 2014 se benefició a 7 981 trabajadores de los sectores industrial, comercial y de servicios.
- Con la creación del Comité Nacional de Productividad (CNP), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social ha impulsado la instalación de las Comisiones Estatales de Productividad en todas las entidades federativas. Se identificaron siete sectores estratégicos en los cuales se cuenta con propuestas de acciones específicas en materia de formalización económica, apoyo a PYMES, innovación y desarrollo tecnológico, capacitación y certificación de competencias e incentivos laborales.

Los sectores fueron seleccionados bajo los criterios de uso intensivo de mano de obra y baja productividad.

- Con el propósito de impulsar la eficiencia educativa, la competencia y generación de empleos, así como coordinar de manera más eficaz la vinculación entre

la oferta educativa y la demanda laboral, el Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO) se difundió de enero a junio de 2014 en once instituciones de los sectores público y privado, incluyendo cámaras empresariales, sindicatos, dependencias gubernamentales, universidades, organismos internacionales y bolsas de trabajo del sector privado.

En el periodo enero-junio de 2014 se identificaron en el sector energético 19 ramas económicas, en telecomunicaciones 23, en el área educativa ocho, y en el ámbito financiero 18, de acuerdo con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) y el SINCO. Con ello se elaboró el Mapa Nacional de Sectores Económicos Motores y sus Competencias Laborales para las 32 entidades federativas, con el fin de detectar sectores estratégicos del desarrollo estatal.

- La Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de 199 Centros de Capacitación para el Trabajo (CECATI) a nivel federal, brindó 207 cursos relacionados con 55 especialidades de 17 áreas económicas.
- La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) promovió el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD) para una vinculación efectiva de la teoría y la práctica, integrando a los estudiantes a las empresas para desarrollar sus competencias profesionales, al tiempo que desarrollan competencias genéricas y disciplinares con el fin de lograr una educación integral.
- Durante el ciclo 2013-2014 se impulsó el primer Modelo de Emprendedores de la Educación Media Superior (MEEMS), que tiene como objetivo la formación de competencias emprendedoras en los jóvenes y la generación de ambientes propicios para emprender.
- A través de los apoyos que la SEP brinda a la Fundación Educación Superior-Empresa, sus programas “Experimenta”, “Empléate”, “Mi primera empresa” e “I+D+i” han permitido que estudiantes de 65 instituciones de educación superior que están por concluir su ciclo educativo establezcan relaciones con el sector productivo y gubernamental.
- En el marco del Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT) del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) se ofrecieron apoyos en temas como “Jóvenes y trabajo”, “Para ser mejor en el trabajo”, “Mi negocio”, “Crédito para mi negocio”, “Para ganarle a la competencia” y “Tu casa, mi empleo”.
- La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP),

la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y diversas empresas privadas, entre otras, imparten cursos de capacitación para el trabajo o de formación para la vida, con una gama de 1 652 cursos reconocidos.

- El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) inició y desarrolló en el estado de Guerrero un modelo de operación educativa con vinculación de la alfabetización a procesos productivos en comunidades con población indígena. Para ello, se concertó con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la presidencia municipal de Zitlala, Guerrero.
- El Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT) otorgó 895 242 créditos a trabajadores formales que representan 4 704 millones de pesos, en beneficio de 3 491 444 personas, incluyendo al trabajador y su familia, durante el periodo enero a junio de 2014.

Asimismo, el INFONACOT incluyó, por primera ocasión, un seguro de crédito a todos los nuevos financiamientos contratados a partir del 19 de mayo del 2014, con lo que se cubre al trabajador hasta por seis mensualidades del crédito en caso de pérdida del empleo por cualquier causa y la cancelación de la deuda por fallecimiento, incapacidad o invalidez total y permanente. Al mismo tiempo se redujeron las tasas de interés y comisiones de apertura, a fin de apoyar la economía familiar y brindar mayor tranquilidad a los trabajadores.

- Para diseñar el proyecto del Seguro de Desempleo y coordinar su implementación, desde enero de 2014 se ha trabajado en un Programa de Promoción y Colocación (PPC) de desempleados con derecho al Seguro de Desempleo.
- Para fortalecer y ampliar la cobertura inspectora en materia laboral, durante el periodo de septiembre de 2013 a junio de 2014 se fortalecieron las facultades que permiten vigilar el adecuado cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo a través de las siguientes estrategias:
  - Visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de la legislación.
  - Inspección en la Región Carbonífera de Coahuila.
  - Nuevo Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñó los programas para fortalecer a las MIPYMES, entre los que

destacan el Programa Impulso Energético y Alianza PYME, que otorga créditos a tasas fijas y competitivas para el comercio exterior.

- El programa Impulso Energético constará de 26 000 millones de pesos para impulsar el sector energético por medio del crédito, en el que participará la banca de desarrollo y HSBC. Del total del fondo, Nacional Financiera (Nafin) pondrá más de 6 000 millones de pesos en garantías para beneficiar a más de mil empresas de ese sector. Las empresas que se verán favorecidas serán las que participen en toda la cadena de valor. Es decir, no solamente los proveedores de CFE o de Pemex podrán acceder al crédito derivado de este impulso energético, sino todos aquellos que participen en el sector como proveedores, clientes o innovadores.
- El programa contempla la oferta de créditos para atender necesidades como maquinaria, equipo, inventarios, anticipos de obra, requerimientos de capital de trabajo, proyectos de inversión, creación y desarrollo de infraestructura, modernización, mejoramiento ambiental y desarrollo tecnológico. Los plazos del financiamiento van desde los tres y hasta los 60 meses, dependiendo también del tipo de crédito.
- Por su parte, la Alianza PYME consiste en que las grandes empresas públicas o privadas se comprometan a apoyar a las PYMES innovadoras de México mediante la compra de sus productos o la contratación de sus servicios, y pagar dentro de los 30 días posteriores a la entrega satisfactoria del producto o servicio.
- Es preciso recordar que las PYMES constituyen la columna vertebral de la economía nacional por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional. De acuerdo con el INEGI, existen aproximadamente cuatro millones de empresas, de las cuales 99.8% son PYMES, que generan 52% del Producto Interno Bruto (PIB) y 72% del empleo en el país.
- Con la modificación de los artículos 153-K y 153-L de la Ley Federal del Trabajo se creó como obligación conjunta de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía la constitución de un Comité Nacional de Productividad –conformado por patrones, sindicatos, trabajadores e instituciones académicas– como órgano consultivo del Ejecutivo Federal, estableciendo además sus facultades. Se determinó que el Ejecutivo Federal fije las bases para su conformación y funcionamiento.
- Este Comité se encuentra integrado por 21 personas que representan los intereses del gobierno, patrones,

sindicatos, trabajadores e instituciones académicas, y es presidido por el secretario de Hacienda y Crédito Público.

- Adicionalmente, el gobierno federal también creó el Programa Especial para Democratizar la Productividad, que define cinco objetivos, 19 estrategias y más de 100 líneas de acción, que involucran a por lo menos 20 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Su objetivo central es lograr una sociedad más equitativa e incluyente a partir de incentivar la productividad nacional y disminuir las brechas entre regiones y sectores productivos del país. Define, entre otras estrategias prioritarias, incrementar la formalidad, generar mayor financiamiento a actividades productivas, elevar la inversión en capital humano, impulsar un desarrollo regional equilibrado y orientar el diseño de las políticas públicas y de los programas presupuestales hacia el incremento de la productividad.
- Se expidió la Ley para Impulsar el Crecimiento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía, y se adicionó el Artículo 21 Bis a la Ley de Planeación para hacer consistente la política nacional de fomento económico con el marco jurídico de planeación vigente.
- El planteamiento central de esta ley es establecer lineamientos para que se diseñen programas que deriven en una mayor productividad en la economía, partiendo del hecho de que ésta es la principal fuente de crecimiento de largo plazo de la economía.
- En cuanto a la industria del calzado y cuero, destacan los apoyos de Nacional Financiera y en general la derrama financiera que asegura equivaldrá al 5% del PIB. Asimismo, resalta el presupuesto otorgado para el Instituto Nacional del Emprendedor y el fondo que administra.

Como se puede observar, existen diversos programas y estrategias que el gobierno de la República ofrece a la sociedad; ahora es necesaria su correcta aplicación y obtener los resultados para los que han sido creados. De lo contrario, una vez más se estarán aplicando estrategias que no han contribuido a solucionar los problemas y terminan fracasando, complicando aún más la situación y su entorno.

Asimismo, ahora nos toca analizar alternativas para que el salario mínimo sea mayor mediante la exigencia de rendición de cuentas, inversión en capital humano para

aumentar la productividad, emprender políticas de capacitación continua y elevar la calidad del sector educativo con el fin de disminuir la brecha entre la productividad y los salarios, otorgar incentivos fiscales que no afecten la competencia leal, regular adecuadamente los salarios, educar correctamente a las nuevas generaciones, impulsar la preparación de ejecutivos, reformar el mercado laboral así como los impuestos y los sistemas de transferencias y la educación de alta calidad para aumentar el Producto Interno Bruto y reducir la desigualdad del ingreso.

## La Reforma Laboral de 2012

La iniciativa tuvo su origen en el diálogo directo que durante mucho tiempo llevaron a cabo partidos políticos, representantes de diferentes organizaciones de trabajadores y empleadores. Durante esos encuentros se hizo un análisis del contenido de la ley que sirvió de base para que los sectores productivos definieran una propuesta orientada a resolver los problemas laborales más urgentes, siguiendo durante el proceso criterios de respeto, colaboración, equidad y justicia. Mediante la Reforma Laboral se propuso crear las condiciones necesarias para facilitar la llegada de inversiones al país, con el objetivo de generar las fuentes de trabajo que reclaman los mexicanos y fijar las reglas para darles seguridad a los obreros del país, además de que sus derechos sindicales sean garantizados en todo momento.

Con estas reformas se pretende el aumento de la productividad y competitividad de nuestro país, el incremento del número de empleos, abrir la puerta de trabajo a los jóvenes, dar certeza jurídica para todos los inversionistas, flexibilidad laboral para la contratación y modernidad para todos, la regulación de instituciones y sindicatos, y sobre todo brindar mayor equidad, protección y seguridad al trabajador.

Sin embargo, falta mucho por hacer. La defensa del salario real de los trabajadores debe ser también una preocupación esencial del gobierno. No debemos permitir que la contribución de los trabajadores a la solución de la crisis rebase límites extremos. Del mismo modo es necesario analizar modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, con el fin de lograr un mejor proceso de justicia laboral, dado que a dos años de que se reformara la legislación, los resultados esperados aún no se dan. A la fecha, ha traído pocos beneficios al sector productivo, tanto a nivel nacional como estatal.

Estamos en el momento de realizar los ajustes pertinentes para una mejor implementación. En las entidades, los procesos de justicia laboral distan mucho de un verdadero avance. La expectativa de éxito de la Reforma Laboral era muy alta. Por tratarse de una reforma que no se había logrado en los últimos cuarenta años, existió la voluntad de todos los partidos para hacer una ley más competitiva a nivel mundial.

Sin embargo, han existido diversos contratiempos a la reforma, como el periodo de adaptación a los cambios en la ley de los procesos operativos de los sectores involucrados, desde las juntas de conciliación hasta las propias empresas. Además, los ajustes tampoco han podido cristalizar los beneficios en el sector productivo, debido a los efectos de la Reforma Fiscal, que entró en vigor en 2014.

El mercado laboral mexicano aún enfrenta rigidez, y peor aún: no ha logrado reducir los altos costos de despido de los empleados ni los tiempos que tarda un juicio en resolverse porque faltó una reforma procesal. Si los gobiernos locales no emprenden cambios en la impartición de una mejor justicia laboral que elimine la corrupción en las juntas de Conciliación y Arbitraje, no podremos avanzar en competitividad. Hasta el momento, Chihuahua es la única entidad que ha realizado una Reforma Penal en 2011, la cual adecuó la figura de fraude procesal y falsedad de declaración, misma que inhibe las prácticas de engaño, acto común en el mercado laboral.

De acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Chihuahua, el monto promedio de indemnización por caso antes de la reforma era de 56 073 pesos, mientras que en el periodo posterior a su implementación se redujo hasta 33 477 pesos. En tanto, antes de la reforma los casos duraban en promedio 429 días. La duración promedio de los procesos posteriores a la reforma fue de 123 días. Anteriormente, 25.6% de los casos duraba dos años o más. La frecuencia de casos que duraban este tiempo bajó hasta 1%.

En general, la Reforma Laboral ha dado los primeros pasos en la dirección correcta con la flexibilización del mercado laboral; sin embargo, todavía es posible hacer más para impulsar la creación de empleos y mejorar la competitividad del país. Uno de los instrumentos regulatorios que pueden ser útiles para cumplir con estos objetivos es la normatividad que rige los litigios de separaciones laborales a nivel local. No obstante, la Reforma Laboral no ha beneficiado la competitividad, y los analistas aún no pueden determinar cómo ha influido la Reforma Laboral en la formalización

del empleo, el cual impacta en el crecimiento del PIB. Según datos del INEGI sobre la tasa de desocupación en México, la cifra de desempleo en el país fue menor marginalmente en septiembre de 2014. Los datos indican que fue de 5.08% de la Población Económicamente Activa (PEA), en tanto que la subocupación en septiembre pasó de 8.3 a 8.4%. A dos años de la Reforma Laboral, la tendencia a la alza corresponde al empleo eventual, lo cual coincide con la flexibilización de la contratación, el despido y la regularización de trabajadores a través del *outsourcing*.

Información de la Secretaría del Trabajo muestra que durante los últimos trece años, la ocupación temporal dentro del porcentaje del empleo formal total ha crecido, registrando durante 2013 la tasa más elevada con una proporción de 14.5%. Un análisis detallado con respecto al total de empleos detalla que el año pasado el empleo temporal y el permanente crecieron a tasas similares de 2.9 y 2.7 en cada caso.

La regulación del *outsourcing* también podría influir en las altas al IMSS, sobre todo porque las relaciones tercerizadas se van acabando, de acuerdo con analistas. Por su parte, el Secretario del Trabajo resaltó que han trascurrido trece meses sin que se registre una sola huelga en la jurisdicción federal, gracias a la Reforma Laboral, al diálogo, la capacidad de negociación y acuerdos con sindicatos, que tuvo su inspiración en el modelo español, “gobierno que tuvo el coraje de adoptar medidas dolorosas, severas, para acortar la brecha de la crisis que enfrentó en su momento”.

Añadió que en el trabajo infantil, de 3 038 000 niñas y niños en condición de trabajo, la cifra se redujo a 2 500 000, lo que implica que 500 000 infantes ya no laboran en trabajos extremos, lo que incluye a las víctimas de trata de personas, en su modalidad de explotación laboral y la explotación sexual comercial. En formalización del empleo, de tener una tasa de 60% de informalidad y 40% en el terreno formal, la cifra se ha reducido casi tres puntos, lo que implica que 300 mil personas migraron del mercado informal al formal el año pasado. El año pasado se tuvo un crecimiento de 1.1%, equivalente a 200 000 nuevos empleos; por crecimiento económico se dieron 500 000 altas en el Seguro Social, lo que significa que hubo 300 000 puestos de trabajo de gente que no tenía prestaciones, seguridad social, aguinaldo, vacaciones pagadas o reparto de utilidades.

No obstante, aún no se cumplen los objetivos principales de la Reforma Laboral: crear suficiente empleo, dar seguridad jurídica a la inversión, mejorar el ingreso de los

trabajadores y la productividad de las empresas. Además, la Reforma Fiscal no ha cumplido sus expectativas; no está ayudando a la competitividad. Es por esto que las iniciativas que se propongan para reformar nuestros organismos, instituciones y leyes deben estar a la altura de las exigencias y necesidades de los mexicanos. Queremos reformas para la realización de todos los mexicanos y que contribuyan al crecimiento.

## **La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos**

Para nadie resulta desconocida la drástica caída del poder adquisitivo del salario mínimo en las últimas dos décadas; es la remuneración que ha sufrido el más grave y drástico deterioro de toda América Latina. La fijación del Salario Mínimo incumple el espíritu constitucionalista por el que fue creado. México se encuentra entre los que más drásticamente han visto reducir sus remuneraciones salariales. El grado de deterioro es tal, que la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) apunta que el sueldo por hora de un trabajador manufacturero equivale en México a 1.50 dólares en promedio: once veces por debajo de lo que gana el mismo obrero en Estados Unidos, o cinco veces menos que en Corea del Sur; casi 300% inferior a los salarios industriales en Brasil.

Las condiciones del mercado laboral en México se han vuelto más débiles en la última década al no crearse suficientes fuentes de trabajo formal; las remuneraciones son cada vez más bajas y también cada vez menos personas cuentan con prestaciones y permanecen sin acceso a la seguridad social. Por los bajos salarios se han tenido que incorporar más miembros de una familia a la fuerza productiva; se ha incrementado el número de niños y menores de edad que han ingresado al mercado laboral, y el subempleo ha registrado un incontrolable incremento.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos no ha cumplido con su razón de ser: debe superar su posición sólo como referencia para el establecimiento del salario mínimo. Sumado a lo anterior, es importante considerar la eliminación de las dos zonas económicas del país, y por consiguiente crear un solo salario mínimo nacional para nivelar y resarcir en algo la pérdida histórica acumulada del poder adquisitivo, además de crear políticas fiscales que favorezcan el incremento salarial y el ahorro, así como la promoción de programas para incentivar que los empleos informales se conviertan en formales.

En días pasados, el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos acordó un aumento general de 4.2% en el salario mínimo para el próximo año, esto es 2.81 pesos diarios. Las entidades que integran la zona geográfica "A" tendrán un salario de 70.10 pesos diarios, y el área "B" de 66.45 pesos por jornada laboral. Los aumentos aprobados representan 2.81 en el área "A" y 2.78 en la "B". De acuerdo con el presidente del organismo, no se está en posibilidad de que el salario mínimo reinicie un proceso de recuperación gradual, toda vez que su utilización como unidad de cuenta base o medida de referencia constituye una atadura que, lejos de favorecer la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores, puede convertirse en un factor que los perjudique. Señaló que no es posible incrementar a 80 pesos el salario mínimo, como propuso el jefe de gobierno del Distrito Federal, porque no se concluyó el proceso legislativo de aprobación del Proyecto de Decreto por el que se reformarán diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo. El incremento al salario mínimo acordado en 4.2% será insuficiente y estará por encima de la inflación calculada en 3%.

## **La formalidad del empleo**

Se debe erradicar el creciente desempleo y la precariedad de la contratación que se da bajo la impunidad. La verdadera esencia del derecho del trabajo es la dignidad del trabajador, y su objetivo principal es la reivindicación del ser humano y la defensa de sus derechos. Un trabajo formal y permanente debe llevar consigo los factores esenciales que brinden la estabilidad en la planta laboral. Con esto entendemos que cualquier trabajo que se considere formal debe ofrecer un salario digno y suficiente, el acceso a los sistemas de salud, el acceso a una vivienda digna y una permanencia en el empleo que le permita al trabajador programar sus gastos y la ocasión de participar en el ahorro, así como también participar de una pensión suficiente que le brinde la oportunidad de subsistir con decoro al final de su vida laboral.

El requerimiento para que nuestra economía sea competitiva y genere condiciones rentables para los inversionistas no debe estar sustentado en el detrimento de las condiciones de trabajo. Asimismo, consideramos que un trabajo formal y permanente genera trabajadores que aportan a la recaudación fiscal, a los sistemas de seguridad social, de pensiones y de vivienda y permiten que el trabaja-

dor se desplace en el consumo con certidumbre. Debemos preservar a toda costa, y por encima de cualquier interés personal, el valor supremo del trabajo, la dignidad y el bienestar de quienes entregan el único patrimonio originario y auténticamente suyo: su energía de trabajo.

Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indican que en el segundo trimestre de 2014, todas las modalidades de empleo informal sumaron 28.6 millones de personas y representó 57.8% de la población ocupada (Tasa de Informalidad Laboral). De manera detallada, 13.5 millones conformaron específicamente la ocupación en el sector informal, cifra que constituyó 27.3% de la población ocupada (Tasa de Ocupación en el Sector Informal); 2.2 millones corresponden al servicio doméstico remunerado; 6.1 millones al ámbito agropecuario, y otros 6.8 millones corresponden al de empresas, gobierno e instituciones.

## Erradicación del trabajo infantil

El Derecho mexicano otorgó a los niños una serie de prerrogativas que fueron fundamentales para su sano crecimiento. Así obtuvieron los libros de texto gratuitos, oportunidades iguales de salud, educación y alimentación, lo que permitió que la brecha de la desigualdad, pobreza y marginación en los gobiernos priístas fuera más pequeña. Hoy, la pobreza, desigualdad y marginación se han acrecentado, por lo que el gobierno de la República ha replanteado una nueva política social basada en la participación de la sociedad, en el respeto de las tradiciones y costumbres de las comunidades y de los pueblos y en la organización social como motores del desarrollo nacional.

Dentro de las tareas prioritarias se encuentra la agenda social, las enormes diferencias que existen entre regiones, la inequidad en el acceso a servicios y satisfactores básicos, el desempleo, el empleo informal o inestable, la inequidad entre géneros. Estos son sólo algunos de los retos que se plantean y que generan el trabajo infantil, para lo cual el gobierno de la República ha diseñado políticas y programas con capacidad efectiva para superar estos rezagos y disminuir las diferencias sociales. Los problemas del empleo —como la tasa de desempleo, la precarización laboral y el trabajo no registrado que llevan a la profundización de la pobreza— aparecen como las principales causas del aumento del trabajo infantil.

Del mismo modo, existe una falta de conciencia y de responsabilidad social acerca de la necesidad de impulsar

y defender una educación y un sistema de salud de calidad como derechos para todos; se ve como un gasto y no como una inversión. La erradicación del trabajo infantil es una inversión nacional altamente rentable. Las inversiones para terminar de una vez por todas con el trabajo infantil están a nuestro alcance y son ineludibles. Debemos esforzarnos para que los niños disfruten su niñez, jueguen, aprendan y se preparen para una vida laboral intensa y constructiva.

En nuestro país, aunque se han sancionado diversas normas de carácter interno que regulan el trabajo de los menores de edad y se han suscrito convenios internacionales en la materia, existe la posibilidad de que la excesiva regulación genere incompatibilidades que producen resultados ineficaces y que desfavorecen las condiciones del trabajo infantil.

## El trabajo de la mujer

Tres de cada diez mujeres mexicanas trabajan en la economía informal, sin derecho a la seguridad social ni garantías laborales. El país necesita comprometerse en la ley y en la práctica con la igualdad de oportunidades y generar las condiciones adecuadas para que las trabajadoras puedan desarrollar a plenitud su vida laboral, conciliándola con la familiar. México ocupa el lugar 115 de 134 países en cuanto a la participación femenina en la fuerza laboral, de acuerdo con el Índice Global de Competitividad. Ante esto, la incorporación de las mujeres en la economía formal debe verse como una prioridad nacional y una gran oportunidad.

## Juntas de Conciliación y Arbitraje

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades en materia laboral y desempeñan funciones como tribunales de trabajo. Su finalidad es la resolución de los conflictos laborales suscitados entre trabajadores y patrones, trabajadores entre sí o entre patrones, derivados de las relaciones de trabajo. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene como objetivo conciliar, otorgar transparencia, certeza jurídica y resolver las diferencias entre los actores de la producción. Es un tribunal tripartito, conformado por representantes de trabajadores, de empleadores y del gobierno federal. Sin embargo, estas instancias gozan de poca credibilidad por parte de quienes solicitan su intervención, debido al alto grado de corrupción, tráfico de influencias,

negligencia, parcialidad, corrupción económica, injusticia y lentitud en la resolución de juicios que se ejerce.

A través de muchos años se han denunciado estas prácticas que se llevan a cabo al margen de la ley, pero nadie se ha atrevido a enfrentarlas. La Ley Federal del Trabajo tiene que ser más rígida en este aspecto para devolverle la confianza que tuvo en su creación, y originar las condiciones para que tanto los trabajadores como los patrones lleven sus procesos de manera rápida y expedita, transparente y con apego a la ley.

El gobierno federal ha planteado modernizar los equipos que se utilizan e instrumentar tecnologías que permitan tener el control de los tiempos y los movimientos que se realizan en el interior de las juntas. También se ha propuesto contar con más personal, principalmente conciliadores, además de capacitar a todo el personal existente. Independientemente de que la Secretaría del Trabajo manifieste que se han acelerado los juicios de orden laboral, que se ha podido recuperar dinero en favor de trabajadores a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que la Reforma Laboral permite hacer un esfuerzo de un programa de formalización del empleo, que la figura del *outsourcing* se ha respetado por parte de los empresarios, aún no son palpables los resultados. Se requiere intensificar los esfuerzos y recursos necesarios para contrarrestar los efectos negativos que lesionan gravemente los intereses de trabajadores y empresarios. Es urgente fortalecer la cultura de la legalidad en estas instancias para asegurar el respeto del derecho y buscar el equilibrio entre los factores de la producción.

Como ya se mencionó, Chihuahua, junto con el Distrito Federal y algunas regiones del Estado de México, están implementando las adecuaciones de la Reforma Constitucional, Judicial y Laboral en sus juzgados. Los juicios orales en materia laboral representan un reto que debe avanzar más rápido. Se espera que con esta importante modificación se disminuya el tiempo de tramitación de los juicios laborales, evitando demoras de tres a cinco años, según sea el caso, y acortar este tiempo a seis meses. Es momento de exigir la aplicación de las reformas en materia penal de 2008, para transitar hacia un sistema penal oral más eficiente, basado en los principios de imparcialidad, contradicción, concentración, continuidad y publicidad, favoreciendo una investigación científica y objetiva, recuperando la presencia del juzgador en el proceso y reduciendo el abuso de la prisión preventiva.

## El Sistema de Ahorro para el Retiro

El SAR posee 51.9 millones de cuentas, pero de éstas, 20 millones están inactivas —es decir, que dejaron de recibir ingresos—. Esta es una situación preocupante porque dejar de ahorrar impactará en la robustez de los recursos de los trabajadores en el momento de su jubilación. Hoy existen once Afores en el sistema, y las cinco más grandes en recursos administrados son XXI Banorte, Banamex, SURA, Profuturo GNP y Principal. Las Afores, en general, manejan recursos por 2.3 billones de pesos, y cada vez son más los trabajadores formales que depositan sus ahorros en estos vehículos.

Debido a la volatilidad financiera, los rendimientos de los recursos no han dado buenas utilidades. De enero a septiembre, el rendimiento nominal que han ofrecido las Afores se ubica en un 8%, lo que se reduce a un 4%, ya descontando la inflación. El año pasado, el promedio de las comisiones que cobran las Afores —que aunque han bajado, aún son altas— rondaba el 1.29%, mientras que actualmente el cobro por este concepto es, en promedio, 1.19%. La meta es reducirlas más. Se espera que para el año 2016 el promedio se ubique en 1%.

## Perspectivas

Las reformas estructurales aprobadas no son suficientes para detonar el desarrollo, pero sí un elemento clave para poder lograrlo. Se ha dado un paso importante; ahora hay que dar muchos más. Uno de ellos es en el campo laboral, ya que si continuamos caminando a pasos lentos, será necesario cambiar el régimen laboral que hoy tenemos.

Somos uno de los países de la OCDE con menor productividad, y eso incide en dos cuestiones: a) los bajísimos salarios que percibe una mano de obra pobremente calificada; b) el peso de los salarios en las cuentas nacionales es, en general, un 25% del producto, mientras que los excedentes empresariales rebasan el 60%. Es una pésima distribución entre los factores de producción y, dicho sea de paso, es exactamente inversa de lo que ocurre en economías como la norteamericana, en donde la masa monetaria repartida en forma de salarios es mucho mayor.

Tenemos una legislación laboral superada por dos grandes preocupaciones. La primera es la llamada tercerización u *outsourcing*, que es la creciente contratación de servicios y trabajadores fuera del cuadro de prestaciones básicas. La segunda es el crecimiento del sector informal, que emplea



cada vez un mayor número de personas sin prestaciones, incluso sin salario en muchos casos.

Al respecto, es necesario que nuestro país aumente inmediatamente su competitividad internacional y modifique su modelo industrial, ser más atractivos a la inversión, crecer a tasas altas y sostenidas, crear millones de nuevos empleos, contar con finanzas públicas sanas y promotoras de un desarrollo integral, apoyar la transición integral, consolidar la estabilidad macroeconómica y trasladarla al ámbito microeconómico, establecer un marco jurídico e institucional adecuado, aumentar la competitividad e incrementar sostenidamente el ahorro y la inversión productiva, crecimiento, creación de empleos productivos y reducción significativa de la pobreza por generación de riqueza.

Afortunadamente, la respuesta económica de México es contracíclica, en donde se está yendo a potenciar el gasto público a partir de inversión, privilegiando ésta por encima del gasto corriente. Se está estimulando la inversión a partir de la baja en tasas de interés. Las medidas contracíclicas se están dando por dos frentes: el monetario y el fiscal, decisiones que aparentemente son atinadas.

El gobierno de la República, con la Ley de Ingresos y gastos de la Federación, estimó un crecimiento de la economía de 3.7% para 2015. Según la propuesta presentada por el gobierno ante el Congreso, la economía tendrá un mejor desempeño en 2015, ya que se pronostica que el Producto Interno Bruto (PIB) aumente sólo 2.7% este año y prevé que lo haga a una tasa de 3.7% para el siguiente año.

El paquete económico que se presentó sienta las bases necesarias para consolidar y acelerar el crecimiento económico en un entorno de estabilidad e inclusión social, y también contiene los elementos para impulsar la puesta en acción de las reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión. A pesar de que habrá una disminución en los ingresos petroleros, derivada de una baja en la producción de hidrocarburos, la inversión en 2015 se mantendrá alta y subirá poco el gasto corriente. En los Criterios Generales de Política Económica, el gobierno pronosticó una inflación de 3% y estimó que el tipo de cambio promedio sería de 13 pesos por dólar durante 2015.

El paquete también propuso un déficit fiscal equivalente al 1% del PIB, mientras que el precio del barril de petróleo de la mezcla mexicana lo calculó inicialmente en 82 dólares, pero que después fue ajustado por el Senado en 79 dólares por barril, lo que significa una disminución en los ingresos del gobierno federal por 8 273.6 millones de pesos. Con ello se modifica la carátula de ingresos y el párrafo sexto del

Artículo primero, así como en el Artículo séptimo, fracción I, para quedar los ingresos del gobierno federal en 4 billones 694 mil 677.4 millones de pesos.

El gobierno ha reconocido que la meta de producir 2 millones 500 mil barriles diarios de petróleo en 2015 será difícil de alcanzar. Por ello, de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de la Federación 2015, se establece que Pemex producirá 2 millones 400 mil barriles diarios en promedio. Ante estas contingencias, México cuenta con un plan de adquisición de cobertura petrolera. Este seguro tuvo un costo de 773 millones de dólares (cerca de 10 mil 467 millones de pesos), y servirá para garantizar las finanzas públicas del Estado y para no disminuirle los ingresos a los estados del país, que reciben un porcentaje por la renta petrolera. El Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios tiene un presupuesto de 40 mil millones de pesos, de los cuales 7 944 millones serán destinados para el sector petrolero.

Por su parte, los ingresos tributarios no petroleros han ascendido a un billón 651.4 mil millones de pesos en 2014, monto superior en 6.3% real al del mismo periodo del año anterior, y en 9.1% una vez que se ajusta por el efecto del programa *Ponte al Corriente*.

Al interior de los ingresos tributarios, la recaudación del IVA fue mayor en 15.6% anual como resultado del cambio en la estructura tributaria para este año. La recaudación por IEPS no petroleros aumentó 51.3% real, principalmente por la ampliación de la base del impuesto al incluir bebidas con saborizantes, alimentos no básicos con alta densidad calórica y combustibles fósiles. La Secretaría de Hacienda reveló que en el periodo enero-noviembre de 2014, el gasto neto presupuestario fue 8.2% superior en términos reales respecto del mismo periodo de 2013. Destacan los incrementos reales en el gasto de inversión física de 15.6% y en el gasto en subsidios, transferencias y aportaciones corrientes de 17.8%. Por su parte, el gasto de operación disminuyó 1.7% en términos reales.

El saldo de la deuda externa neta del gobierno federal, al cierre de noviembre, registró 76.4 mil millones de dólares, cifra superior en 6.5 mil millones de dólares a la observada al cierre de 2013. Este resultado se explica por un endeudamiento neto de 7.6 mil millones de dólares por ajustes contables a la baja de 1.2 mil millones de dólares, y una disminución en las disponibilidades del gobierno federal de 0.1 mil millones de dólares.

Recordemos que en 2013 fueron dos los ajustes a la baja del pronóstico de crecimiento que estimó la Secre-

taría de Hacienda. En 2014 fueron tres los ajustes a la baja del estimado de crecimiento de la actividad económica nacional. Es preciso poner mayor énfasis en lo que ocurre en mercados sensibles como el cambiario, el bursátil y el petrolero. Las reacciones aparentemente se dan de manera tardía y se envían señales contradictorias a la sociedad, sembrando mayor incertidumbre e incentivando la compra de dólares. Un gran problema es que se pensó que con el gasto del gobierno iba a ser suficiente, pero desafortunadamente no se rediseñó para hacerlo más eficaz. Se gasta más sin asegurar los buenos resultados. Es momento de una nueva política industrial, hacer que los funcionarios públicos retomen este tema, ya que se percibe que los actores no están listos.

Además, es preocupante que nueve de cada diez empresas pequeñas, medianas y familiares mexicanas que se abren hoy, antes de los primeros cinco años de vida corren el riesgo de cerrar. Hay que alentar que estas empresas prosperen, se fortalezcan y se conviertan en generadoras de empleo.

El tiempo se está agotando. El margen en términos económicos se agota. Estamos seguros de que sí habrá repunte de la economía mexicana, ya que no hay economía que caiga persistentemente. Las preguntas son: ¿de qué calidad? ¿Será sólo en pocos sectores, en pocos exportadores, en pocas empresas —como la automotriz— o sólo en algunas regiones —sobre todo en la frontera norte—? ¿Será un repunte que estimulará a todos los sectores de la economía mexicana?

Tenemos que considerar que existen 31 millones de personas que no tienen acceso a la seguridad social; 15 millones no tienen contrato de trabajo, y el empleo que se ha generado apenas alcanza tres salarios mínimos o menos. Para los que trabajan por su cuenta, la economía mexicana hoy presenta un grado de dificultad mayor al que existía en los últimos dos años. La oferta de empleo está creciendo, pero de menor calidad. Las prestaciones se van diluyendo paulatinamente. Los salarios de tres o más van desapareciendo, y va aumentando la población que gana de uno a tres salarios mínimos. La figura del *outsourcing* no es mala, siempre y cuando se cuente con salarios y prestaciones suficientes para los trabajadores, como se estipula en el marco jurídico mexicano.

Durante los primeros nueve meses de 2014 creció el empleo, con un nivel récord durante los últimos diez años, pero el mercado interno sigue detenido. Las ventas reportadas por la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A. C. (ANTAD) avanzaron sólo 0.4%. Las

exportaciones no están generando un impulso sólido para arrastrar al resto de la economía nacional. En fin, el modelo nada más ha generado 2 o 2.5% de crecimiento. Por ello, el mercado laboral no debe ser tomado con relativa tranquilidad. Tenemos que preguntarnos si la economía mexicana está generando suficientes empleos para la población que por primera vez busca una oportunidad de trabajo; si esos empleos son permanentes y bien remunerados, y si cumplen con las obligaciones que la ley laboral vigente impone a los empleadores.

En 2014, el número de afiliados al IMSS mostró crecimiento; por el contrario, se resintió el bajo ingreso promedio de la población ocupada. Recordemos que a finales de 2013 y principios de 2014, México resintió la desaceleración de su actividad económica debido a factores de naturaleza temporal, y se generaron condiciones adversas al mercado laboral. En el primer trimestre de 2014, el número de trabajadores asegurados en el IMSS mantuvo una trayectoria ascendente con tasas de crecimiento de alrededor de 3.0%, pero la tasa de desocupación nacional se encontró en niveles superiores a los observados antes de la crisis (arriba de 4.80% con ajuste estacionario). Al final del primer trimestre, incluso presentó un repunte de 5.15% (el mayor registro entre marzo de 2012 y 2014).

Para el segundo trimestre del mismo año, la economía mexicana presentó un dinamismo mayor al que había ostentado dos trimestres previos, derivado de la demanda externa y, en menor grado, la interna. La tasa de desempleo terminó en 4.85%. Para la segunda mitad de 2014, la situación mejoró ligeramente; la reanimación de la actividad productiva continuó en el tercer trimestre, aunque fue insuficiente para el mercado laboral.

El número de trabajadores asegurados continuó aumentando, hasta llegar a septiembre con una variación anual de 4.07%: la mayor presentada durante los últimos 17 meses; la informalidad presentó una baja. La desocupación nacional de la PEA terminó disminuyendo en septiembre a 4.79%. Para el cierre de 2014 se pronosticó una tasa anual de 4.20% de creación de empleos. Sin embargo, en noviembre se revirtió al pasar a 4.19%. La tasa de desocupación descendió a 4.71%. Con estos datos se vislumbra un mejor dinamismo del mercado laboral, aunque es preciso considerar el periodo estacional de la contratación durante la campaña de Navidad, que reduce la tasa de desempleo. Además, según cifras oficiales, la transición de la informalidad al mercado laboral formal muestra cifras positivas. Es muy probable que las cifras de cierre del año 2014 terminen con una tasa de desempleo promedio de 4.9%, y para 2015 en 4.7%, si

los pronósticos de mejora de la economía se cumplen, de acuerdo con datos del INEGI.

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus perspectivas económicas de octubre de 2014, previó la tasa de desempleo en 4.8% para 2014, y de 4.5% para el 2015, resultados similares a los que presentó *Focus Economics* en su reporte de diciembre, con base en diversas consultas a distintas consultorías y despachos de análisis económico. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) pronosticó una tasa de desocupación en 4.9% al cierre de 2014, y una disminución de 0.2 puntos porcentuales para 2015. Especialistas del sector privado en México de 33 grupos de análisis, en su encuesta de diciembre, vaticinaron para 2014 una tasa de desocupación de 4.56 a 4.59% y 4.32 a 4.33% para 2015.

## Conclusiones

México está resultando afectado por los efectos de los ajustes internacionales. El peso se ha depreciado y a la vez el dólar, más fuerte, ha influido en los precios del petróleo.

Las tasas de interés aumentarán el costo de la deuda pública. La deuda en dólares que tiene el sector privado mexicano seguramente va a generar problemas, pues se ha llevado a cabo un endeudamiento sin provisiones. Es importante considerar una política más enfocada en el interés de la producción nacional.

La legislación laboral vigente no se ha ajustado del todo a los tiempos actuales, ya que no facilita en lo más mínimo la oportunidad a millones de personas que necesitan trabajar, además de que los requerimientos y realidades de miles de empresas que pudieran contratarlos no encuentran los perfiles idóneos. Los números son alarmantes: 70% de los desempleados son jóvenes de hasta 34 años de edad; alrededor de dos millones de jóvenes menores de 24 años no intentan buscar empleo debido a la falta de oportunidades, experiencia o al bajo nivel educativo. México está desaprovechando su potencial humano y a su juventud para incrementar el desarrollo al no generar los empleos y las oportunidades que necesitan, orillando a los jóvenes, en algunos casos, a la delincuencia.

El mayor gasto que ha realizado el gobierno no ha sido la solución, ni la aprobación de las once reformas estructurales. Las expectativas sobre la eficacia del gasto público deben ser replanteadas, así como la política fiscal que se ha dedicado a alcanzar el equilibrio macroeconómico, sin promover y lograr el crecimiento requerido. La inversión pública debe diversificarse hacia otros sectores productivos

y empresas, y no sólo concentrarse en petróleo, gas, electricidad, caminos, puentes y vivienda, ya que la economía mexicana es mucho más compleja y requiere de inversión en más sectores y empresas.

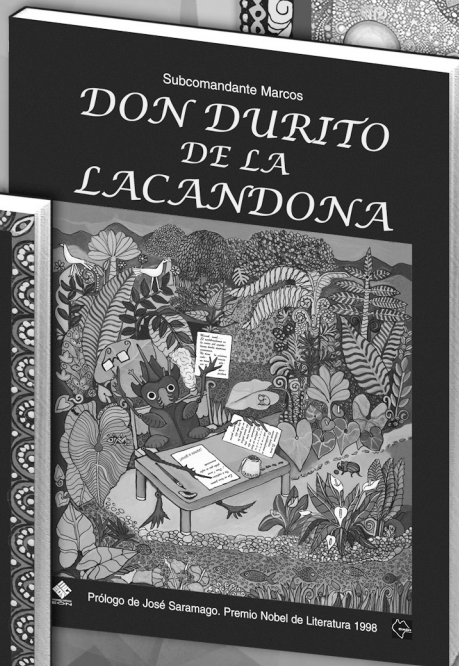
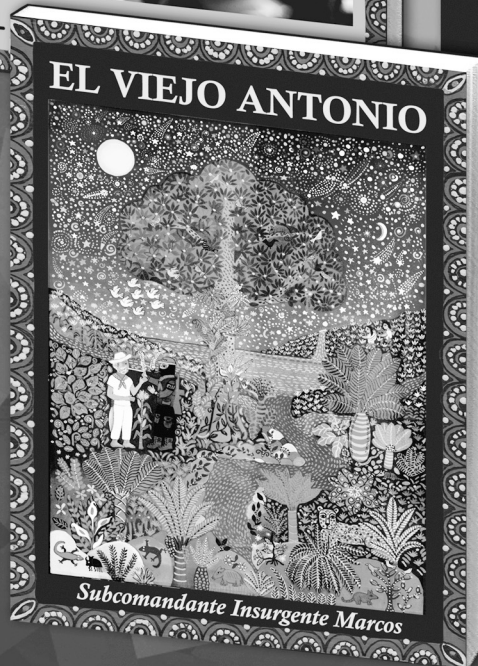
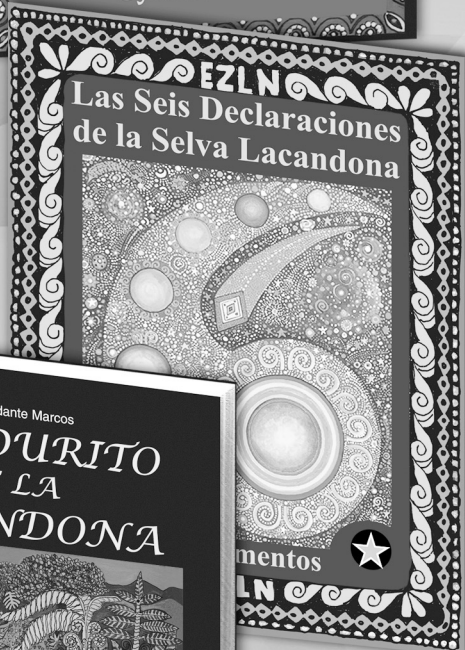
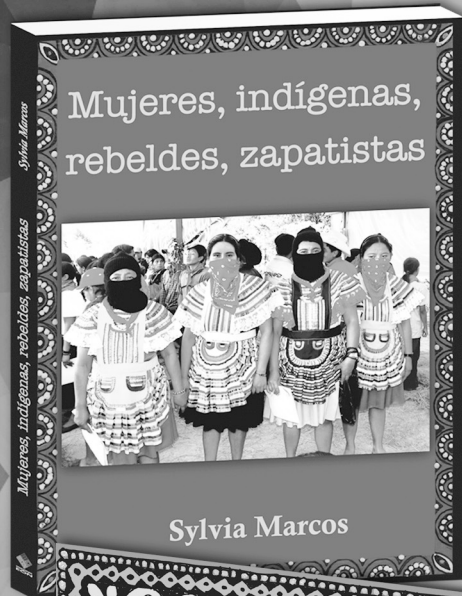
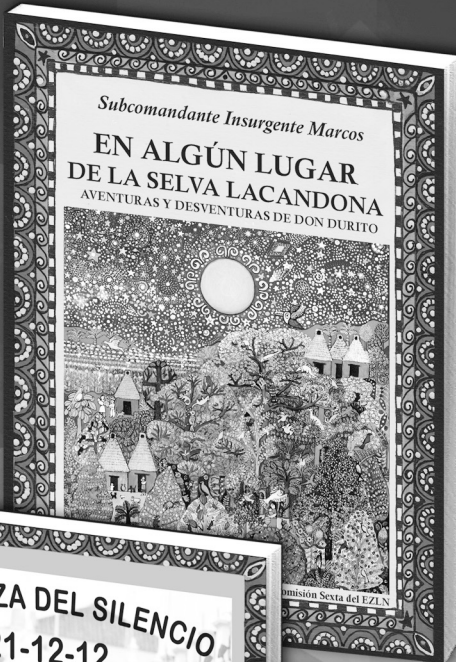
Para obtener mayor crecimiento se depende de todas las fuerzas productivas —esto es, de los trabajadores, de empresas privadas y de la sociedad—. Debemos reconocer que sin la inversión privada, la parte pública es insuficiente, tanto en cantidad como en influencia. Por esto, es urgente fortalecer la creación de empleos, impulsar la productividad y lograr mayor competitividad de la economía. Es necesario agilizar la procuración de justicia laboral y dotar de más instrumentos de supervisión para propiciar condiciones dignas, higiénicas y seguras en los centros de trabajo.

Aunque la economía muestra claros signos de recuperación que se reflejan en un mayor número de puestos de trabajo, el ritmo de crecimiento que se puede dar en condiciones estrictamente inerciales no será suficiente si no aceleramos el paso de las reformas y si no aceleramos la agenda de competitividad que el país tanto necesita.

El reto está en armonizar una mayor capacitación y habilidad para el trabajo, una mejor productividad en las relaciones laborales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso al mercado laboral con pleno respeto de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Sólo una industria fuerte y en crecimiento permitirá a México crecer a la velocidad necesaria, generar empleos y disminuir la pobreza. De no actuar a tiempo, con una estrategia pactada, habríamos pasado de la recesión al estancamiento, o al avance inercial, lento y poco útil para el progreso del país.

Es importante que la agenda política no obstaculice la definición de acuerdos y que más bien los tiempos electorales incentiven la discusión de propuestas y la concreción de compromisos para el desarrollo nacional. El bajo resultado de crecimiento en 2014 es un llamado de atención sobre la evolución de la economía en la coyuntura que también representa un nuevo recordatorio de que el sistema productivo tiene problemas estructurales que las reformas no solucionarán.

Posiblemente requeriremos un programa productivo emergente, que genere consensos entre trabajadores, empresas, gobierno y sociedad. En consecuencia, si la Reforma Laboral fue considerada de gran calado, que requirió sacrificar algunas cosas para beneficiar otras, es momento de que empresarios, gobiernos y trabajadores aceptemos este marco regulatorio que nos sirva para encontrar las soluciones de una vez por todas y contribuyan a cumplir los objetivos de lograr un México con mejores expectativas laborales y con mayor progreso social equitativo.



# La Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión: un enfoque crítico

Ramiro Tovar Landa\*

Jano fue una de las más antiguas deidades romanas. Representado con dos rostros dirigidos a lados opuestos, se consideraba la personificación del pasado y del futuro, del principio y del fin, de la entrada y de la salida, de lo que abre y de lo que cierra. Su representación dual y con direcciones opuestas es una metáfora idónea de lo que fue la Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión.

La Reforma en Telecomunicaciones ve a futuro al eliminar las restricciones a la inversión extranjera directa en todo el sector, anteriormente sólo abierto a las telecomunicaciones móviles. Tiene altos objetivos al establecer la transición a la televisión digital terrestre, en consistencia con la revolución global de la banda ancha móvil y la necesidad de su ubicuidad, de manera que se liberen frecuencias del espectro y se haga un uso más eficiente del mismo. De igual forma, aceleró la eventual desaparición de la larga distancia nacional; dicho servicio tenía cada vez una participación menor en el gasto de los hogares, puesto que la competencia entre concesionarios —desde antes de la reforma— se daba

mediante paquetes de servicios que incluían dichas llamadas medidas en minutos o en número de llamadas, cada vez en mayor cantidad o incluso en forma ilimitada. Asimismo, la reforma incentivó el desempeño objetivo del regulador sectorial por medio de un contrapeso a su autonomía constitucional al establecer tribunales especializados en competencia, telecomunicaciones y radiodifusión. De esta manera, enfatiza que la autonomía constitucional no significa ausencia de contrapesos o ausencia del debido escrutinio sobre sus decisiones en ejercicio de sus facultades exclusivas.

La reforma adoptó un modelo de regulador sectorial autónomo que cumpliera con su mandato constitucional en forma objetiva y técnica. Al menos ese era el propósito del legislador a nivel constitucional en un principio, antes de expedirse la legislación secundaria. La autonomía del regulador sectorial —en este caso de

los mercados en telecomunicaciones y radiodifusión— es considerada la modalidad institucional para salvaguardar la independencia de criterio y la consistencia de los criterios regulatorios en el transcurso del tiempo, entre ellos la definición y claridad de los mecanismos de la regulación.

La independencia de las autoridades reguladoras se fundamenta en que los vaivenes de los ciclos políticos no garantizan un entorno de certidumbre en el ámbito regulatorio en sectores donde las inversiones son sustanciales y de prolongado tiempo de amortización para que deriven en un rendimiento positivo. Sujetar el diseño tarifario, así como el otorgamiento y refrendo de concesiones a los criterios de funcionarios sujetos a un mandato político-electoral, no garantiza certidumbre a los agentes económicos. La incertidumbre del proceso regulatorio, al no aislar al regulador del ciclo político, tiende a

\* Profesor numerario y asesor de la Oficina de Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México. La opinión del autor no refleja necesariamente la opinión del Instituto al que se encuentra afiliado.

reducir el valor de las inversiones, y por lo tanto inhibe o retrasa su realización.

El objetivo del regulador debería ser promover la competencia entre redes con diferentes plataformas tecnológicas —aprovechando la convergencia plena de servicios en todas ellas—, elevar los incentivos a la inversión orientada al cambio tecnológico, y por tanto hacer cada vez menos necesaria la intervención regulatoria. Sin embargo, en la legislación secundaria —es decir, en la nueva Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR)— se sustituyeron sus resoluciones, incluso las ya emitidas, con el contenido de artículos específicos de la LFTR para que el IFT las aplicara sin que su sentido haya sido producto del ejercicio de sus facultades. Así se limitó —o incluso se cancelaba— la facultad de establecer las medidas regulatorias específicas a ser aplicadas a los agentes económicos. Caso específico de esto fueron las tarifas de interconexión o terminación entre redes de telecomunicaciones.

El IFT resolvió cuáles serían las tarifas aplicables por el *preponderante* respecto del tráfico que provenga de redes competidoras, siendo éstas diferentes a cero y basadas en un modelo de costos determinado por el propio IFT en uso de sus facultades regulatorias exclusivas y como organismo autónomo. Pero el Artículo 131 de la LFTR establece que “Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red”. Incluso el Artículo 20 transitorio dice:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones aplicará el Artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y demás que resulten aplicables en materia de interconexión en términos de la misma, y garantizará el debido cumplimiento de las obligaciones establecidas en dichos preceptos, mismos que serán exigibles sin perjuicio e independientemente de que a la entrada en vigor de la Ley ya hubiera determinado la existencia de un agente económico preponderante e impuesto medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia de acuerdo con la Fracción II del Artículo Octavo transitorio del Decreto.

De esta manera, la reforma representa una mezcla idiosincrática de modernidad regulatoria y de espacios para una mayor competencia mientras adopta —desde el texto de la reforma a nivel constitucional y en su legislación secundaria— elementos de mecanismos regulatorios que se han mostrado como fallidos en otras experiencias internacionales, así como tratamientos de excepción y criterios no soportados

tanto por la moderna economía de la regulación como por la evolución de las mejores prácticas en las experiencias en el orbe. Casos puntuales de esto son la adopción de tratamientos regulatorios asimétricos, desechados por la Unión Europea por su ineffectividad y por ser incubadora de prebendas regulatorias que se transformaban en un lastre a la necesidad de inversión, así como la desagregación y compartición obligatoria de infraestructura, desechada en Estados Unidos por crear incentivos contrarios a la inversión en redes tanto de operadores establecidos como por nuevos competidores.

A nivel de conceptos, el tratamiento de lo que se denomina *Insumo esencial* merece una mención especial. Por virtud de la Reforma en Telecomunicaciones, México es el único país que eleva este concepto a un rango de ley, un concepto que ninguna otra experiencia legal internacional ha considerado como exacto o inequívoco, y mucho menos lo suficientemente aceptable y exacto. La Reforma Constitucional en materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones definió activos y servicios de telecomunicaciones como insumos esenciales, cuando ni los más destacados economistas en materia de regulación se han atrevido a definirlo así, y que la experiencia en los tribunales de diversos países ha tratado de delimitar en forma casuística, y hasta ahora permanece con características difusas. Por esto es necesario sujetarlo a una amplia demostración para considerar, en un caso específico, su existencia, pero que a la fecha permanece como un concepto elusivo, que evoluciona. Incluso algunos autores afirman que es un epíteto, más que un concepto económico y técnico definible.

Es así que, por virtud del decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, se incluyó el concepto de *Insumo esencial* en el texto constitucional. Las implicaciones de haber incluido tal concepto económico son sustantivas, dado que no existe un consenso académico y jurídico sobre los alcances de su aplicación en política regulatoria. En el Artículo 28 se establece que

La Comisión [Federal de Competencia Económica] contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a *insumos esenciales* y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

En el mismo Artículo 28 se establece posteriormente que el Instituto Federal de Telecomunicaciones "...tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución". De igual forma, en el Artículo 8 transitorio, Fracción IV, se detalla el tratamiento regulatorio que aplicará el Instituto, "deb[iendo] considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red local".

El origen del concepto o doctrina del recurso esencial proviene del caso *United States versus Terminal Railroad Association of St. Louis* en 1912, caso relacionado con el uso del puente terminal del ferrocarril. Desde entonces, el concepto ha sido aplicado a recursos de infraestructura en puertos, túneles, redes de transmisión y distribución de electricidad, de agua potable, de gas natural, redes de ferrocarriles, telecomunicaciones, estaciones terminales del ferrocarril, incluso aeropuertos, sistemas de informática y propiedad intelectual (*United States: S/A*). La historia de la aplicación de tal concepto ha demostrado el uso y el abuso de su aplicación en diferentes bienes o servicios, considerados insumos esenciales, tanto en la experiencia norteamericana como en la europea. Lo que ha sido evidente es que no existen insumos esenciales que permanezcan en el tiempo, y que el análisis para determinar su existencia ha evolucionado. De esta forma, es un concepto lejos de ser absoluto y permanente en el tiempo.

Si bien la intención del legislador fue evitar la aplicación del recurso o insumo esencial para el desplazamiento de competidores y evitar el ejercicio del poder de mercado en los ámbitos verticalmente relacionados con este insumo, para que exista tal recurso o insumo esencial es necesario, primero, determinar que el costo de oportunidad de negar, degradar, obstaculizar o sabotear —entre otras conductas— el precio fijado con el objetivo de desplazar del mercado a sus competidores, sea menor que el beneficio de desplazarlos, toda vez que el uso de este recurso o insumo esencial forma parte de sus ingresos. Por esto, el control de tal recurso, de existir, no necesariamente significa que la única alternativa sea ejercer una conducta de desplazamiento de sus rivales en mercados verticalmente relacionados.

Sin embargo, tal regulación sólo debe aplicarse al haberse acreditado la existencia de poder sustancial, dado que todo insumo considerado esencial necesariamente conlleva poder sustancial en su oferta. Es necesario enfa-

tizar los criterios para identificar cuándo se justifica una regulación: i) elevadas y no transitorias barreras a la entrada; ii) ausencia de una dinámica hacia una competencia efectiva —es decir, considerar la dinámica de largo plazo de manera que se evite imponer una regulación que disuada o desincentive la inversión procompetitiva del agente regulado, y en consecuencia disminuya el esfuerzo de los nuevos competidores a invertir y obtener eficiencias para superar el desempeño del incumbente—; y, iii) insuficiencia de la legislación y autoridad de competencia para prevenir y sancionar los eventos de ejercicio de poder de mercado sin que se requiera que los agentes económicos sean sujetos a una regulación específica en forma permanente, de ser insuficientes las capacidades de investigación y sanción de la autoridad en materia de competencia.

La aplicación de la doctrina del *insumo esencial* se debe circunscribir al acceso de tal forma que las inversiones que elevan la eficiencia y el bienestar —y eventualmente eliminen las características de monopolio de tal insumo esencial— no se vean desincentivadas, mientras no se obstaculiza la competencia en los mercados verticalmente asociados a tal insumo. La duplicación de la infraestructura debería ser estimulada en tanto eleve el bienestar en el tiempo. Una vez que el competidor puede duplicar el acceso al insumo o autoabastecerse del mismo, la obligación de acceso debe eliminarse.

La obligación de compartir la infraestructura con el rival puede implicar que la inversión en dicha facilidad sea no redituable, y por tanto no se invierta en ella en primera instancia; el efecto disuasivo de compartir con los rivales la infraestructura reduce el bienestar incluso respecto de un mercado con poder sustancial. En consecuencia, la doctrina del insumo esencial debería ser aplicada conforme a un conjunto de criterios tales que: i) cuando el acceso es obligatorio, el bienestar sea mayor bajo acceso que bajo la duplicación del insumo, a menos que: ii) un agente racional, tomando en consideración los términos y condiciones del acceso, pudiera ser disuadido de realizar las inversiones requeridas para la existencia de tal "insumo", y por supuesto el rival exigirá acceso cuando esta sea la alternativa que le proporcione una mayor utilidad esperada; es decir, un ahorro en costos por evitar invertir en autoabastecerse de tal insumo.

La LFTR no define el concepto, por lo que existirá la ambigüedad en su aplicación y por tanto inseguridad jurídica respecto a cuándo se aplicará tal concepto a las inversiones tangibles o no tangibles de un agente económico determinado. En el Artículo 28 Constitucional y en el Artículo 8 transitorio, Fracción IV, se comete el error de prejuzgar que

toda la infraestructura activa y pasiva de una red determinada—en conjunto, todos los elementos de una red local— son insumos esenciales, cuando evidentemente no lo son. Existe un error en virtud de que el acceso a la premisa del usuario por parte de una red, el bucle o circuito local, puede ser duplicado por redes con plataformas alternativas.

Evidentemente, todos los elementos de una red local no satisfacen, con la actual tecnología, los criterios que anteriormente se han señalado, por lo que la desagregación y compartición obligatoria de los elementos de una red local no obedecen estrictamente a ser insumos esenciales. El Artículo 8 transitorio justifica la desagregación y acceso obligatorio de los elementos de la red local por determinarlos *ex ante* como insumos esenciales y no por virtud de un análisis técnico económico de cada uno de ellos.

Al prejuzgar que todos los elementos de una red local son insumos esenciales, de inmediato se excluye la posibilidad de que se aplique un análisis, y el efecto oportunista de otras redes domina con el objetivo de explotar una red local preexistente. Esto tiene como consecuencia, por tanto, que se desincentiven las inversiones por parte de quien exige el acceso y por parte del concesionario que es obligado a dar dicho acceso a tales elementos de red.

Si bien el concepto de *insumo esencial* existe en la experiencia regulatoria y se reconoce al menos teóricamente, el legislador también introdujo otro concepto *ad hoc* que no aparece ni se reconoce en la literatura económica ni en la legal reconocida internacionalmente, sea en el ámbito académico o en la práctica legal de las entidades reguladoras alrededor del mundo, para determinar cuándo un agente económico debe ser regulado. Al introducir el concepto *preponderancia*, único en la práctica regulatoria internacional, se niega todo el cúmulo analítico que se encuentra detrás de los términos *poder sustancial* o *dominancia*, y del concepto *mercado relevante*, emanados de la práctica de competencia y regulatoria desarrolladas por décadas a través de procesos teóricos y jurisprudencias legales.

Al ignorar los conceptos ortodoxos de la regulación y de la política de competencia, se permitió la discrecionalidad necesaria para penalizar a las empresas por tamaño y no por conducta en la industria de las telecomunicaciones, condenando a unos y privilegiando a otros. Debe ser motivo trágico para los economistas que son leales a la ortodoxia de los principios de mercado leer en la Fracción tercera del Artículo octavo transitorio de la reforma en comento, lo siguiente:

III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos pre-

ponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales [...] Para efectos de lo dispuesto en este decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Fue así como se desechó de la práctica de la autoridad el riguroso análisis que exige la aplicación de los conceptos *poder sustancial* y *mercado relevante*, para ser sustituidas con una regla de “mayor del 50%, contabilizándolo con los que se tenga a la mano”, y desechando el ejercicio analítico de tener que definir el mercado relevante. No pudo ser más simple y a la vez más errada tal disposición en la reforma. Se desplazó la integridad del análisis riguroso de los conceptos económicos elaborados desde la teoría hasta su aplicación, siguiendo el rigor del método científico.

La discusión de aplicar la *preponderancia* a un sector o a todos los servicios que cumplan con su *métrica* es la consecuencia inevitable de haber renunciado a la aplicación del concepto de *mercado relevante*, y ser éste el que determine el ámbito de la eventual existencia o ausencia de poder sustancial o dominancia, o en sustitución de éstos, aplicar el simplismo del concepto *preponderancia*.

Así, el IFT tiene dos estándares disponibles para identificar agentes económicos a ser regulados: i) el de preponderancia, de acuerdo con lo que establece la Fracción III del Artículo octavo transitorio; y, ii) los criterios de mercado relevante y de poder sustancial, dado que el IFT, al ser autoridad en materia de competencia económica, se debe referir al contenido de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) conforme a la reforma del Artículo 28.

En la Reforma Constitucional, en materia de Telecomunicaciones, se establece en la Fracción III del Artículo 8 transitorio, lo siguiente: “III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales”. Lo anterior



significa que la regulación que emita el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) deberá tener como objetivo último el beneficio al usuario, evitando toda conducta que afecte la competencia y la libre entrada de nuevos operadores al mercado de telecomunicaciones.

Las medidas impuestas al denominado agente económico *preponderante* en el sector de referencia incluyen, entre otros elementos, el facilitar la entrada de nuevos competidores abatiendo sus requerimientos de inversión en redes propias y abatir los costos de los existentes facilitándoles su permanencia y rentabilidad por medio de la socialización de la infraestructura del *preponderante*, haciendo de su red un recurso de acceso abierto, de libre demanda con la exigibilidad inmediata de capacidad, ubicación y precio, de manera que sea rentable su uso, en forma permanente o transitoria, por parte de toda red pública *no preponderante* que lo requiera. De esto se trata la desagregación y compartición del acceso o circuito local, así como de la denominada *infraestructura pasiva*.

Existen dos paradigmas sobre cómo debe ser la regulación ante la supuesta existencia de poder sustancial —su imperfecto derivado idiosincrático de México que se denomina *preponderancia*—. Un enfoque persiste en considerar que se debe regular a las redes locales establecidas exigiendo que compartan su infraestructura con todos los oferentes de servicios de telecomunicaciones que lo soliciten, de tal forma que se facilite la entrada de un mayor número de competidores, confiando en que, entre mayor sea su participación de mercado, eventualmente invertirán en sus propias redes. A esta alternativa se le denomina *desagregación de las redes* o del acceso local, toda vez que obliga al operador de la red existente a ceder el uso de todos los componentes o elementos de su red a sus competidores, teniendo como contraprestación una tarifa determinada por el regulador.

El paradigma alternativo considera que el cambio tecnológico ha permitido que la red existente no siga siendo considerada un “cuello de botella” o insumo esencial, toda vez que existen redes basadas en tecnologías alternativas que, dado el actual tamaño del mercado, pueden competir en el acceso local con la red preexistente en una estructura de mercado con múltiples plataformas tecnológicas —es decir, redes basadas en cable coaxial, fibra óptica y aquellas inalámbricas— compitiendo entre sí. Este último paradigma se limita a que se garantice la interconexión entre las diversas redes para la terminación del tráfico transitorio entre redes; tal enfoque es de una menor intervención en las decisiones de inversión y no limita

la desagregación de las redes, toda vez que la oferta de accesos a los elementos de la red existente se puede dar de manera voluntaria.

La legislación en telecomunicaciones en Estados Unidos adoptó en 1996 el primer paradigma regulatorio basado en la desagregación de redes locales obligatoria en términos establecidos por el regulador. Es un modelo de competencia donde todo oferente usaría una misma red. La Unión Europea adoptó tal política regulatoria desde finales de los años noventa. Sin embargo, la evidencia empírica ha identificado plenamente los efectos adversos sobre la inversión en nuevas redes. La tan esperada migración de competidores a otras redes por medio de una inversión creciente —conforme obtienen suscriptores— se ha dado sólo con excepciones regulatorias o participación por parte de los gobiernos en la inversión de nuevas redes.

La Unión Europea, ante su rezago en nuevas redes, trata de revertirlo por medio de elevar el precio por el acceso a la red incumbente para desincentivar su uso, o por medio de ofrecer moratorias regulatorias a los operadores que inviertan en redes alternativas de cable coaxial o fibra óptica. En Estados Unidos, el regulador optó por renunciar a tal mecanismo regulatorio dada su complejidad en la tarificación de cada uno de los elementos de red, lo que derivaba en continuos litigios hasta 2004, año en que eliminó la obligatoriedad de desagregación y compartición de infraestructura para todos los servicios de información y para toda inversión en nuevas redes.

La pregunta a reflexionar es: ¿son las medidas regulatorias impuestas al *preponderante* un beneficio inequívoco para el usuario final? En principio, una regulación que fija el precio por el acceso a una red en un nivel inferior a su costo de oportunidad equivale a subsidiar al resto de las redes competidoras, lo cual a su vez incentiva a tales redes a reducir sus requerimientos de insumos e incrementar aquéllos relacionados con el acceso a las redes sujetas a regulación. Tarifas reguladas menores que el verdadero costo económico asociado con el acceso de redes conducirá a que las redes demandantes o solicitantes de acceso presupongan que el beneficio de ofertar servicios en un determinado mercado excede sus costos. Lo anterior resulta en una ineficiencia en la asignación de recursos al crear un exceso de demanda por el acceso a las redes reguladas.

El efecto futuro de las tarifas reguladas que se ubican por debajo del costo real de oportunidad es que desincentivará la inversión en capacidad de red, y simultáneamente desincentivará la inversión en capacidad en redes alternativas a la que se encuentra sujeta a regulación. La

acumulación de los efectos anteriores perpetúa la exigencia de acceso a una sola red como insumo o recurso esencial para el resto de las redes en el mercado, inhibiendo así la evolución esperada y deseable de toda industria hacia la competencia sin intervención regulatoria.

El efecto de una regulación tarifaria basada en costos —y, por tanto, susceptible a un amplio margen de error y sesgos al estimar el verdadero costo de oportunidad de los servicios regulados— tiene el perverso efecto de que, en una industria tecnológicamente dinámica como son las telecomunicaciones, inhibe su curso natural hacia el desarrollo y adopta formas de evitar y sustituir los supuestos “cuellos de botella” o “insumos esenciales”. Por esto, una regulación debe tener como objetivo su propia desaparición y no su persistencia, una vez que las fallas de mercado que alguna vez la justificaron se han erosionado o han desaparecido (Breyer: S/A).

La reforma ha optado por un régimen de desagregación de elementos de red y la ha convertido en un fin en sí mismo. Desde esa perspectiva, el uso del concepto de costo incremental de largo plazo crea incentivos a un nivel excesivo de desagregación, más aún cuando las medidas a ser impuestas al *preponderante* de hecho adoptan un régimen de desagregación ilimitado. La desagregación irrestricta de elementos de red evita los costos fijos compartidos y comunes a varios elementos de red, por lo que a mayor desagregación, menor será el nivel de los precios fijados con base en el costo incremental de largo plazo, y mayor será la necesidad de fijar márgenes que permitan que el ingreso por precios regulados no resulte en ingresos insuficientes para las empresas reguladas.

El legislador hubiera reconocido que toda regulación afecta la conducta de los regulados, dado que modifica sus incentivos. Los altera por medio de reglas de conducta específicas, por el cambio en los costos que provienen del efecto indirecto de la regulación y por el cambio en los beneficios esperados de su conducta respecto a su capacidad de innovación, condicionada a los incentivos que genere la regulación aplicable. En particular, las medidas de preponderancia conducen —y de hecho tienen como objetivo— a la sustitución de la inversión por uso de infraestructura existente.

El acceso abierto hace posible que los competidores puedan ofrecer servicios de DSL, ADSL+ e IPTV a usuarios finales por medio del acceso al circuito local, por lo que todo competidor *no preponderante* compartiría la línea con el operador de la red del obligado. Tal criterio regulatorio no favorece la competencia entre plataformas: disminuye el rendimiento de la inversión e inhibe la modernización de los circuitos locales a un ancho de banda creciente.

Dicha regulación crea una asimetría entre el operador incumbente (quien ha invertido en la infraestructura de la red y ha incurrido en el riesgo involucrado en activos de naturaleza específica e irreversible) y sus competidores (quienes tienen la opción de utilizar los elementos de red, o bien invertir en una plataforma o red alternativa). La tarificación con base en costos reduce el rendimiento de la inversión del operador incumbente, lo cual tiene un efecto adverso en la expansión y constante modernización de la red.

La evidencia empírica realizada respecto al efecto de la desagregación de elementos de red y la penetración de servicios de banda ancha demuestra el efecto adverso de tal paradigma regulatorio. El efecto probable es que se promueva la entrada ineficiente de competidores, operadores que sólo existirían por las prerrogativas regulatorias, operadores que no incrementarían la eficiencia dinámica y la innovación del sector.

En un régimen regulatorio de *compartición de infraestructura* obligatoria, el *preponderante* no tendrá un derecho residual protegido por una regla de propiedad que pudiera incentivar la realización de inversiones incrementales en activos con riesgo: un riesgo no sólo por ser inversiones irreversibles y sin uso alternativo distinto al sector de telecomunicaciones, sino porque tiene que invertir en lo que demanden sus competidores, sin certeza de que la tarifa represente el costo total de la inversión y sin la certeza de que aquel que la solicite tenga la obligación de utilizarla por un plazo determinado. Aquel concesionario que invierta, internalizará el riesgo de la inversión, pero el beneficio sólo será parcial, no apropiable o nulo, por quien la realizó. Es de esperarse que los concesionarios beneficiados escojan estratégicamente solicitar acceso de todos los elementos de red que requieran, lo que implicará la sobreexplotación del recurso —como sucede con todo bien de acceso abierto e irrestricto—, maximizando el beneficio de ser extraído de la red obligada.

No es lo mismo proteger competidores que proteger la competencia, y tampoco proteger competidores significa proteger a los usuarios. Idénticos argumentos ofrecen diferentes resultados, dependiendo de sus proporciones y correlaciones entre ellos, y dependiendo de su agrupación. La reforma ha agrupado la protección de la existencia y entrada de competidores para proteger a los usuarios, cuando la relación entre ambos hechos es débil, condicionada a otros contextos, o no existente.

Es ilustrativo señalar que la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), expedida en diciembre de 1992, tuvo como objetivo adoptar las mejores prácticas y conceptos económicos —generalmente aceptados en la procuración de competencia en los mercados—, cuidando de sólo excluir aquellas actividades o sectores reservados al Estado,

el ejercicio de la propiedad intelectual, las asociaciones de trabajadores o sindicatos y los carteles de exportación. Su aplicación fue diseñada para ser de aplicación general a todo agente económico, privado o público, dado que los criterios de análisis de competencia y sus sanciones son —y deberían seguir siendo— de aplicación general.

En los más de veinte años transcurridos desde la publicación de la LFCE, ésta ha estado sujeta a tres reformas sustantivas: la de junio de 2006, la de mayo de 2011 y la nueva ley, producto de la Reforma en Telecomunicaciones y Competencia Económica. Si bien es cierto que toda legislación debe evolucionar, tales reformas —sobre todo las realizadas en 2011 y la de 2014— perfeccionaron la aplicación de la ley. Lo resaltable es que ninguna reforma intentó modificar o alterar los criterios básicos del análisis, como el concepto de *mercado relevante*, los criterios para determinar el poder sustancial y la diferencia entre prácticas monopólicas absolutas y relativas. Desafortunadamente, la LFTR está sujeta a criterios inconsistentes entre sí, sujetándose a un criterio dual para ejecutar sus facultades regulatorias. La preservación de un solo criterio a toda circunstancia habría sido fundamental para decisiones objetivas y robustas técnicamente. Tales criterios debieron prevalecer sin excepciones, tal y como los principios económicos y la experiencia internacional han demostrado.

En el caso de México, la Reforma Constitucional y sus artículos transitorios dispusieron, en forma ajena al debate regulatorio internacional, que: i) no existe efecto adverso de la compartición y desagregación de redes obligadas y su tarificación regulatoria sobre la inversión en redes, su penetración y el cambio tecnológico; y, ii) que la única forma de crear competencia e inversión es que la red incumbente comparta su red, que los entrantes renten los elementos de red que requieran y que invertir en su propia infraestructura no es eficiente y no representa un uso óptimo de recursos. Ambos aspectos han sido sujetos a un extenso análisis académico y los resultados obtenidos a la fecha no le favorecen.

En las conclusiones de las consultas públicas realizadas en la Unión Europea orientadas a las condiciones regulatorias para la creación de un solo mercado en telecomunicaciones (European Commission, 2013) se señalan aspectos que reconocen el efecto en sentido opuesto entre regulación e inversión, recomendando lo siguiente: i) demasiada intervención regulatoria restringe flexibilidad, particularmente cuando se transita de una tecnología a otra tanto por el operador incumbente como por entrantes; ii) reconocer los efectos directos e indirectos de la regulación; regular los precios de acceso a la red basada en cobre puede afectar el rendimiento de proyectos en otros tipos de infraestructura: nuevas redes de fibra o mejoras tecnológicas basadas en incorporar fibra óptica; y, iii) que

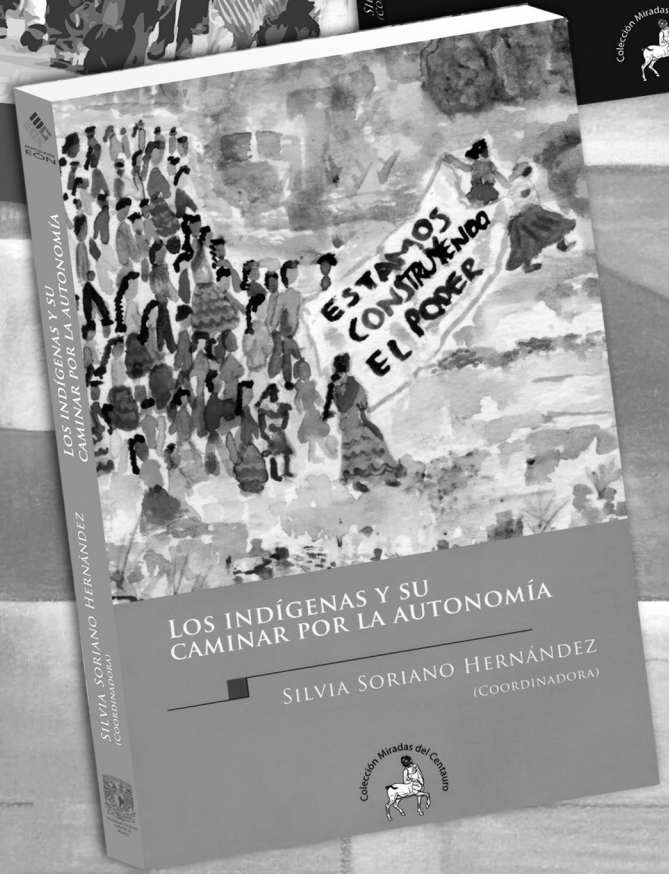
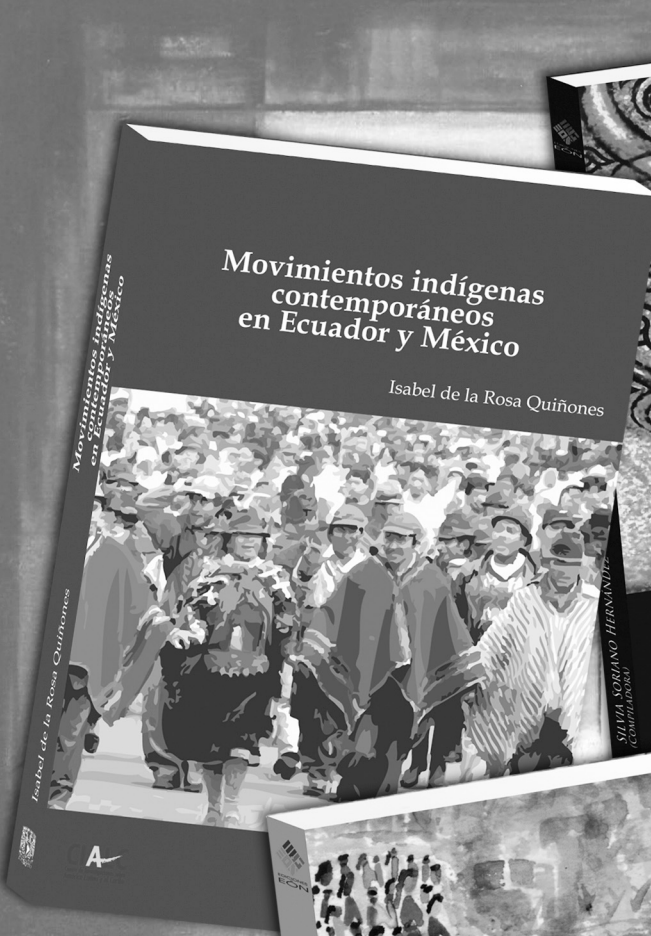
los precios regulados de acceso al mayoreo entre redes rivales deben implicar la señal correcta entre “invertir” o “arrendar”, lo cual deja un espacio amplio para definir las tarifas reguladas aplicables a compartición y desagregación, tal que se preserve la opción de desplegar infraestructura propia y no sólo competir por medio de hacer uso de la red del operador incumbente.

En la Reforma de Telecomunicaciones —a diferencia de otras reformas como la Energética, que se basan en mecanismos de mercados por vez primera y en su formación de precios para disminuir los costos de la economía en su conjunto— se eliminan, desde la ley, precios de servicios entre operadores, al igual que se disminuyen los costos a operadores seleccionados por su tamaño, de manera que dispongan de infraestructura en la cual no han invertido.

Existe una reconocida frase en economía: “there ain’t no such thing as a free lunch” (no existe algo que sea gratis), algunas veces atribuida a Milton Friedman, quien publicó un libro con ese título en 1975; pero no fue acuñada por él: parece que fue publicada por primera vez en artículos periodísticos a principios de los años cuarenta, en Estados Unidos, y se refería al gasto público durante la Segunda Guerra Mundial. La frase tiene un profundo significado económico e incluso físico: todo bien o servicio tuvo que surgir de la inversión, del uso de recursos escasos. Nada es creado de la nada, y por tanto todo tiene un costo de oportunidad, toda vez que requirió de capital y trabajo que bien pudo haberse dedicado a la producción de otros bienes y servicios. Este simple principio pudo haber corregido varios aspectos de práctica regulatoria en la Reforma en Telecomunicaciones, desde su diseño, de manera que sólo existiera un rostro con su visión al futuro.

## Bibliografía

- Associated Press vs. United States (1945). 326 U.S. 1, 17–18.
- Breyer, S. (1982). (S/A). *Regulation and its Reform* 286–87.
- European Commission (2013). “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Laying down Measures Concerning the European Single Market for Electronic Communications and to Achieve a Connected Continent, and Amending Directives”. Bruselas, 11 de septiembre.
- Kahn, Alfred E. (1971). *The Economics of Regulation* 127.
- Otter Tail Power Co. vs. United States (1973). 410 U.S. 366, 382.
- Posner, Richard A. (1969). *Natural Monopoly and Its Regulation*, 21 STAN. L. REV. 548, 631–32.
- United States v. (S/A). (1912). *Terminal R. R. Ass’n of St. Louis*, 224 U.S. 383, 404.



# Análisis y evaluación del impacto de la Reforma Financiera a un año de su instrumentación en el capítulo del crédito para el sector empresarial, bujía del desarrollo económico de México

Genaro Sánchez Barajas\*

A un año de la aprobación de la Reforma Financiera, se reflexiona sobre si el crédito, eje rector de muchas de sus acciones, efectivamente tiene la importancia que le atribuyó el Ejecutivo Federal cuando la dio a conocer como una de las principales reformas estructurales que necesitaba México para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Para ello, se recogen y analizan los pilares fundamentales que la sustentan: fomentar la competencia del sistema financiero y el crédito a través de la banca de desarrollo, ampliar el crédito a través de instituciones privadas y dar solidez y prudencia al sistema financiero en su conjunto.

**E**l 9 de enero de 2014 (Internet, 2015), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Dicha normatividad es el sustento de la Reforma Financiera, que fue instrumentada hace un año. Conviene reflexionar sobre si el crédito —eje rector de muchas de sus acciones— efectivamente tiene la importancia que le atribuyó el Ejecutivo Federal cuando la dio a conocer como una de

las principales reformas estructurales que necesitaba México para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. En otras palabras, dada la gran promoción que se le ha hecho al crédito para que los empresarios lo usen como palanca del desarrollo competitivo de sus empresas, en su opinión derivada de la observación de la operación de sus unidades productivas y de servicios, ¿la escasez del crédito es realmente uno de sus principales problemas que les impiden ser competitivos y por consiguiente gestar el círculo virtuoso de aprovechar mejor la capacidad de su planta productiva en la creación de los requisitos mínimos de bienestar que requiere la sociedad, con empleos permanentes, bien remunerados y sustentablemente?

Contestar esta pregunta es el objetivo de este estudio. Así, como

referencia es necesario trazar el contenido de la Reforma Financiera, que tiene como antecedente el marco del Pacto por México. En él se indica que es menester ampliar y mejorar el crédito; para ello, en la Reforma Financiera se modificaron 34 ordenamientos contenidos en 13 iniciativas, y su consecución consta de cuatro pilares: fomentar la competencia del sistema financiero y el crédito a través de la banca de desarrollo, ampliar el crédito a través de instituciones privadas y dar solidez y prudencia al sistema financiero en su conjunto (Internet, 2015).

El primer pilar se refiere al fomento de la competencia en el sector financiero y al fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Usuarios de los Servicios Financieros

\* Doctor por la Russian Academy of Sciences. Profesor en la Licenciatura y en la Maestría en Economía y tutor en los doctorados de Economía y de Ciencias de la Administración de la UNAM.

(Condusef) para incluir mayores obligaciones de transparencia en las instituciones financieras. Con el segundo pilar se busca fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo como un motor del crecimiento económico, sobre todo en áreas de infraestructura, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como la innovación y la creación de patentes. En este punto, el mandato específico es promover la perspectiva de género, por lo que la banca de desarrollo fomentará una mayor inclusión financiera de las mujeres. El tercer pilar de la Reforma Financiera consiste en ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas y que los depósitos de los ahorradores sean canalizados al crédito productivo, además de simplificar los regímenes para el otorgamiento y ejecución de garantías crediticias y lograr una reducción de los riesgos y con ello de los costos del crédito. Como cuarto pilar de las modificaciones en materia financiera está dar mayor solidez y prudencia al sector financiero en su conjunto. En este contexto, en el documento emitido en el *DOF* se establecen los aspectos que buscan el fortalecimiento de la Condusef, que tendrá a su cargo la organización, el funcionamiento y la promoción del Sistema Arbitral en Materia Financiera (Internet, 2015).

En este contexto, por la importancia económica de esta reforma es que decidí analizar sus fundamentos para después verificar si efectivamente se está en el camino correcto de lograr un desarrollo económico sostenido y sustentable, usando el crédito como uno de los principales instrumentos institucionales que demandan los empresarios para coadyuvar en el crecimiento y desarrollo económico del país. Para ello tomaré como guía la información que los empresarios le proporcionan al gobierno de la República, porque supongo que es una de las fuentes principales que el Estado toma en cuenta para elaborar anualmente la política pública de fomento que necesitan para dinamizar la economía nacional; la disponible en la actualidad está publicada en:

1. Los Censos Económicos de 1999, 2009 y los datos preliminares del Censo Económico de 2014, los cuales muestran los resultados de operación de las empresas, en particular aquéllos correspondientes a las del sector manufacturero por ser clave para inducir el desarrollo endógeno de la economía, sustento de la independencia económica de México, por el tamaño de la empresa.
2. Las Encuestas Nacionales de Micronegocios de 1998, 2002, 2008, 2010 y 2013, porque en ellas los empresarios (9.2 millones en 2013) indican los principales problemas que enfrentan para operar productiva y rentablemente en varios sectores de la economía nacional.

*Conexión con lo establecido en la Reforma Financiera.*  
Análisis de los resultados de operación de las empresas en relación con los argumentos esgrimidos en pro de la necesidad del crédito durante la vida de sus proyectos productivos, comerciales y de servicios, los cuales son, principalmente:

1. En las empresas, el crédito se usa para capital de trabajo;
2. En las empresas, el crédito se usa para reponer activos fijos;
3. En las empresas, el crédito se usa para sustituir procesos de fabricación que sean contaminantes y/u obsoletos.

Para este efecto, antes es conveniente dar la definición de los tamaños de las empresas:

<b>Cuadro I</b>			
<b>Criterios de estratificación empresarial: número de trabajadores</b>			
<i>Tamaño de empresa</i>	<i>Industria</i>	<i>Comercio</i>	<i>Servicios</i>
Micro	hasta 10	hasta 10	hasta 10
Pequeña	11 a 50	11 a 30	11 a 50
Mediana	51 a 250	31 a 100	51 a 100
Grande	251 y más	101 y más	101 y más

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Económicos 2003: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

Con este referente, al estudiar los pilares de la Reforma Financiera percibo que:

1. Cuando el gobierno federal dice “el fortalecimiento de la banca de desarrollo permitirá ampliar el crédito”, es interesante y por consiguiente sería conveniente que se masificara la información de las actividades económicas en que operan como bancos de primer piso y aquéllas en que operan como bancos de segundo piso; es decir, se debe decir a la masa crítica de presuntos sujetos de crédito en qué consiste el fortalecimiento de estos bancos, ya que en la forma en que han operado históricamente no se ve cómo sucedería, puesto que al ser instituciones de segundo piso, otorga la mayor parte de sus créditos a través de la banca de primer piso: *los bancos comerciales, cuyas prioridades de operación crediticia no siempre coinciden con las de la política crediticia del Estado mexicano, sino con la situación que guarda su tesorería.*
2. Es loable que el gobierno mexicano promueva que “la banca comercial y las instituciones de crédito presten

más, y más barato”. Por la forma en que lo expresa, da la impresión de que la falta de recursos monetarios propios es uno de los principales problemas por los cuales las empresas no aumentan su producción ni la prestación de servicios a la sociedad, lo cual tiene cierta lógica e invita a analizar la veracidad de esta presunta realidad económica, productiva y financiera.

Para verificar la veracidad, estudiaré la evolución de las empresas manufactureras descritas en los Censos Económicos, por ser las que históricamente han sido identificadas como las apropiadas para dinamizar la economía con el valor agregado que producen y con el empleo permanente y bien remunerado que generan. Al conocer las condiciones en que operan, detectaremos sus necesidades de crédito, ya sea para capital de trabajo, para la reposición de activos o para innovar sus procesos de fabricación para no dañar al medio ambiente. Su evaluación proporcionará los elementos necesarios para determinar si dicha reforma es apropiada o si es pertinente modificarla en función de la realidad en que operan las empresas. Por esto, a continuación se analiza su evolución encuadrada en su disponibilidad de recursos financieros.

## Método de análisis

Se usa el método de análisis comparativo para estudiar e interpretar los resultados de 1999 a 2009; es decir, para detectar relaciones, semejanzas y diferencias de manera sistemática y ordenada en la operación de los cuatro tamaños de empresas manufactureras asentadas en el territorio

nacional. Esto tiene como fin arribar a conclusiones sobre su participación en la creación de cadenas de valor en un ámbito de generación de empleo y de sustentabilidad. Los indicadores seleccionados fueron: número de empresas, su número de trabajadores y las remuneraciones que éstos perciben, así como los activos fijos con que operan y el valor agregado de la producción bruta que con ellos obtienen anualmente. De conformidad con los Censos Económicos de 1999 a 2009, estas escalas de producción reflejadas en el primero de ellos se caracterizaban por lo siguiente.

El sector manufacturero nacional en 1999. Los Censos Económicos de ese año registraron 344,118 empresas en el sector; de ellas, el 90.1% eran micro, 6.6% eran pequeñas, 2.4% eran medianas y el 0.9% restante eran grandes, como lo ilustra el Cuadro 1.

Estas unidades de producción dieron ocupación a 4 232 322 personas, de las cuales el 18.3% lo hizo en las micro, 11.8% en las pequeñas, 21.7% en las medianas y el 48.2% informó que laboraba en las grandes empresas manufactureras.

Estos trabajadores percibieron ese año 199,044 millones de pesos: el 3.6% de esa cantidad se obtuvo en las micro, 7.5% en las pequeñas, 22.1% en las medianas y el 66.8% en las grandes empresas. Su complemento como factor de la producción —los activos fijos de las empresas—, en 1999 ascendieron a 887,556 millones de pesos; el 10.0% de esa inversión en planta se hizo en micro empresas, el 4.5% en pequeñas, 19.4% en medianas y el 66.1% en las grandes.

La combinación de los factores de la producción trabajo y capital, en 1999 dio lugar a un valor agregado censal bruto de 581,113 millones de pesos. El 8.0% lo generó la micro,

**Cuadro 1**  
**Valores absolutos y estructura porcentual de los principales indicadores por tamaño de empresa en 1999**

Subsector y tamaño	Unidades económicas		Personal ocupado total		Remuneraciones		Valor agregado censal bruto		Total de activos fijos	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total Manufacturas	344 118	100	4 232 322	100	199 044	100	581 113	100	887 556	100
Micro	310 118	90.1	773 288	18.3	7 341	3.6	46 172	8	89 139	10
Pequeña	22 739	6.6	499 473	11.8	14 907	7.5	35 328	6.1	40 055	4.5
Mediana	8 228	2.4	916 654	21.7	43 910	22.1	117 020	20.1	172 663	19.4
Grande	3 033	0.9	2 042 907	48.2	132 886	66.8	382 593	65.8	586 698	66.1

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

Comentarios: como se observa en el Cuadro 1, la gran empresa manufacturera con apenas el 0.9% de las unidades de producción, destacó significativamente ya que con el 66.1% del total de la inversión en activos fijos ocupó al 48.2% de las personas que percibieron el 66.8% de las remuneraciones, mismas que al operar la planta productiva generaron el 65.8% del valor agregado censal bruto manufacturero en 1998. Se ve que no tienen problemas de financiamiento.

el 6.1% la pequeña, 20.1% la mediana y el 65.8% restante lo generó la gran industria.

*El sector manufacturero nacional en 2009.* Los Censos Económicos de ese año registraron 436, 851 empresas en el sector; de ellas, el 92.5% eran micro, 5.1% pequeñas, 1.6% medianas y el 0.7% restante eran grandes, según ilustra el Cuadro 2.

De manera muy general, puede decirse que en estos diez años de análisis, la gran empresa aumentó su participación en detrimento de los otros tres estratos empresariales, cuyos indicadores importantes muestran un retroceso, como se muestra a partir del Cuadro 3. *Si nos apoyamos en las definiciones que hace el IMCO y el Foro Económico Mundial de la competitividad, se intuye que las empresas grandes son más competitivas.*

**Cuadro 2**  
**Valores absolutos y estructura porcentual de los principales indicadores por tamaño de empresa en 2009**

Subsector y tamaño	Unidades económicas		Personal ocupado total		Remuneraciones		Valor agregado censal bruto		Total de activos fijos	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total Manufacturas	436 851	100.0	4 661 062	100.0	367 793	100.0	1 480 821	100.0	1 586 991	100.0
Micro	404 156	92.5	1 080 713	23.2	15 797	4.3	42 153	2.8	64 912	4.1
Pequeña	22 349	5.1	467 197	10.0	24 201	6.6	63 571	4.3	69 840	4.4
Mediana	7 113	1.6	797 907	17.1	65 407	17.8	259 316	17.5	279 994	17.6
Grande	3 233	0.7	2 315 245	49.7	262 389	71.3	1 115 782	75.3	1 172 245	73.9

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 2009. Los datos fueron clasificados por INEGI tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

Como se observa en el Cuadro 2, en este año como en 1999, la gran empresa manufacturera con apenas el 0.7% de las unidades de producción destacó significativamente ya que con el 73.9% del total de la inversión en activos fijos dio empleo al 49.7% de las personas, que allí percibieron el 71.3% de las remuneraciones, mismas que al operar la planta productiva generaron el 75.3% del valor agregado censal bruto manufacturero en 2008. Se detecta que no tienen problemas de crédito.

Estas unidades de producción dieron ocupación a 4, 661,062 personas, de las cuales el 23.2% lo hizo en las micro, 10% en las pequeñas, 17.1% en las medianas y el 49.7% fue detectado laborando en las grandes empresas manufactureras. Estos trabajadores percibieron ese año 367, 793 millones de pesos; el 4.3% de esa cantidad se obtuvo en la micro, 6.6% en las pequeñas, 17.8% en las medianas y el 71.3% en las grandes empresas.

Su complemento como factor de la producción –los activos fijos de las empresas–, en 2009 ascendió a 1, 586,991 millones de pesos; el 4.1% de esa inversión en planta se hizo en microempresas, el 4.4% en pequeñas, el 17.6% en medianas y el 73.9% en las grandes.

La combinación de los factores de la producción trabajo y capital, en 2009 dio lugar a un valor agregado censal bruto de 1,480, 821 millones de pesos. El 2.8% lo generó la micro, el 4.3% la pequeña, 17.5% la mediana y el 75.3% restante, la gran industria.

## Evolución: 1999-2009

Si bien se observa en el Cuadro 3 que aumentó el número de empresas micro y grandes, también se detecta que disminuyó el de las pequeñas y medianas; esto es indicio de una concentración que más adelante se evaluará si es buena o mala en el contexto de la complementariedad que debe existir entre las empresas manufactureras, así como en el equilibrio de la composición sectorial de la economía en general.

**Cuadro 3**  
**Evolución del número de empresas manufactureras de 1999 a 2009**

Tamaño de empresa	Número de empresas		Crecimiento porcentual 1999-2009
	1999	2009	
Total nacional	344 118	436 851	26.9
Micro	310 118	404 156	30.3
Pequeñas	22 739	22 349	-1.7
Medianas	8 228	7 113	-13.6
Grandes	3 033	3 233	6.6

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999 y de 2009. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

Los datos del Cuadro 4 indican que aumentó el empleo un 10.1% y que ello se debió principalmente al incremento



porcentual observado en las empresas micro (39.8%) y en las grandes (13.3%), en virtud de que disminuyó la capacidad de crear empleos en las pequeñas y medianas.

<b>Cuadro 4</b> <b>Evolución del personal ocupado por las empresas manufactureras de 1999 a 2009</b>			
Tamaño de empresa	Personal ocupado		Crecimiento porcentual
	1999	2009	1999-2009
Total nacional	4 232 322	4 661 062	10.1
Micro	773 288	1 080 713	39.8
Pequeñas	499 473	467 197	-6.5
Medianas	916 654	797 907	-13.0
Grandes	2 042 907	2 315 245	13.3

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999 y 2009. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

Afortunadamente, en todos los tamaños de empresas se detectó que las remuneraciones aumentaron en el periodo de análisis; sin embargo, nuevamente fue notorio el mayor dinamismo porcentual en las microempresas y en las grandes empresas. Véase el Cuadro 5.

<b>Cuadro 5</b> <b>Evolución de las remuneraciones obtenidas por el personal ocupado por las empresas manufactureras de 1999 a 2009</b>			
Tamaño de empresa	Millones de pesos		Crecimiento porcentual
	1999	2009	1999-2009
Total nacional	199 043	367 793	84.8
Micro	7 341	15 797	100.2
Pequeñas	14 906	24 201	63.4
Medianas	43 910	65 407	49.0
Grandes	132 886	262 389	97.5

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999 y 2009. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

En lo que atañe a la producción generada en este lapso, es interesante ver en el Cuadro 6 que a nivel nacional se incrementó el valor agregado censal bruto 154.8%, lo que fue ocasionado principalmente por las medianas empresas (121.6%) y las grandes empresas (191.6%). Aquí conviene señalar que en *valor* fueron modestos los incrementos que

tuvieron las micro y pequeñas empresas, en tanto que en las medianas y en las grandes se superó el doble del valor.

<b>Cuadro 6</b> <b>Evolución del valor agregado censal bruto obtenido por las empresas manufactureras de 1999 a 2009</b>			
Tamaño de empresa	Millones de pesos		Crecimiento porcentual
	1999	2009	1999-2009
Total nacional	581 113	1 480 821	154.8
Micro	46 173	42 153	-8.7
Pequeñas	35 328	63 571	79.9
Medianas	117 020	259 316	121.6
Grandes	382 592	1 115 782	191.6

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999 y 2009. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

El notorio incremento en el valor censal bruto de las medianas y grandes empresas antes descrito también se explica en gran parte por la mayor disponibilidad de planta que tienen, ya que sus activos fijos aumentaron porcentualmente en forma significativa (véase el Cuadro 7).

También es conveniente indicar que en las microempresas se contrajo la inversión en este rubro, y como se vio en el Cuadro 6, ello propició la caída en su producción; lo anterior, conectado con su participación porcentual en los indicadores de los Cuadros 3, 4 y 5, induce a pensar que éstas *tienen un serio problema de productividad* porque en 2009 eran más, aumentaron sus trabajadores y sus remuneraciones correspondientes, pero ahora, con la reducción en sus activos fijos, producen menos que en 1999.

<b>Cuadro 7</b> <b>Evolución de los activos fijos con los cuales las empresas manufactureras obtuvieron su valor agregado censal bruto de 1999 a 2009</b>			
Tamaño de empresa	Millones de pesos		Crecimiento porcentual
	1999	2009	1999-2009
Total nacional	887 555	1 586 991	78.8
Micro	89 139	64 912	-27.2
Pequeñas	40 055	69 840	74.4
Medianas	172 664	279 994	62.2
Grandes	585 698	1 172 245	100.1

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de 1999 y 2009. Los datos de 1999 fueron clasificados tomando como referencia los criterios de estratificación empresarial vigentes en 2004 y 2009.

## Conclusiones preliminares

1. Las dos primeras hipótesis de trabajo se verifican plenamente porque, en lo que se refiere a la primera: uso del crédito para capital de trabajo, el aumento en las remuneraciones al personal ocupado como en la producción generada ponen de manifiesto que las empresas no tienen problemas serios de liquidez, dado que el pago de salarios y la compra de materias primas son los principales conceptos en que se aplican los recursos capitales de trabajo.
2. En lo que atañe a la reposición de activos fijos, tampoco representa un problema serio porque la información relativa a este rubro revela que dichos activos fijos aumentaron considerablemente, situación que no es indicativa de una urgente necesidad de apoyar con crédito la reposición o ampliación de la planta productiva del sector manufacturero del país.
3. Siendo pocas, las grandes empresas manufactureras han tomado posesión de la producción dentro de la oferta de este sector.
4. No son las medianas ni las grandes empresas manufactureras las que podrían necesitar urgentemente apoyos crediticios, ya que aumentaron de manera significativa sus inversiones en activos fijos y el valor agregado censal bruto que producen con personal mejor remunerado con respecto a los otros dos estratos empresariales. Estos resultados inducen a investigar si ha proliferado la producción de bienes intensivos en el factor capital en detrimento del factor trabajo.
5. De acuerdo con la evolución de sus indicadores, posiblemente son las micro y las pequeñas empresas las que tienen *más problemas* para su operación productiva y rentable. Convendría conocer dichas dificultades con el ánimo de *detectar si el financiamiento es uno de los principales obstáculos* para que sean competitivas y, en caso de que así sea, reconocer la gran importancia para el desarrollo empresarial que le atribuye el Ejecutivo Federal en la Reforma Financiera que instrumentó hace un año.
6. Al respecto, dado que los Censos Económicos no contienen dichos problemas, *para verificar la presunción anterior decidí analizar los principales problemas* que dicen tener los empresarios que administran los micronegocios en el país, cuya opinión INEGI obtiene periódicamente en la Encuesta Nacional de Micronegocios, ENAMIN.
7. Considero que las opiniones de estos empresarios sobre los problemas que enfrentan constituyen una de las referencias fundamentales para la elaboración de la política pública apropiada que sirva para encauzar el desarrollo económico vía el progreso de las empresas, en virtud de que representan al 97.7% de las empresas (Sánchez, 2007: 84).
8. Así pues, sus opiniones son altamente *representativas* porque: a) son ellos los que generan la mayor parte del empleo en México (i.e., son ellos los que saben cómo aumentar la productividad de las unidades económicas); b) en la ENAMIN, el número de empresas es mayor que el de los Censos Económicos, ya que por ejemplo la de 2013 comprende las actividades manufactureras, comerciales, de servicios, las industrias extractivas, la construcción y el transporte; c) sus datos pueden ser comparables con los de los Censos Económicos porque la estratificación empresarial también se hace con base en el *número de personas pero en mayor magnitud*, dado que por ejemplo INEGI informa que se definieron como “micronegocios no manufactureros [a] las unidades económicas con hasta 11 personas, incluidos el dueño y los trabajadores del mismo, remunerados o no, y para el sector manufacturero se consideró a las unidades de producción de hasta 16 personas, incluyendo al dueño y los trabajadores, remunerados o no, debido a que en general se requiere un mayor número de personas para operar negocios de esta naturaleza”.
9. ENAMIN es congruente con los Censos Económicos en el sentido de que agrupa a la inmensa mayoría de los empresarios mexicanos: los que operan micro y pequeños negocios (97.7%) que *—se infiere— son los que realmente necesitan una política pública adecuada de fomento integral para su desempeño exitoso*.

Por motivos prácticos, considerando que se están utilizando dos fuentes bibliográficas que se complementan en el análisis para conocer cómo operan las unidades económicas y de allí detectar sus problemas, a partir de ahora presento como *sinónimos* a las MYPES (Censos Económicos) y a los micronegocios (ENAMIN).

## Identificación de los principales problemas que tienen estas empresas

Considero que ellos constituyen la referencia básica para determinar si la falta de crédito es el principal obstáculo

para el desarrollo empresarial, y por consiguiente el fundamento para la elaboración de la política pública que haga de este sector la bujía del sector económico. Así, su análisis revela lo siguiente:

<b>Cuadro 8</b> <b>Opinión sobre los principales problemas de los micronegocios en 2010</b>		
<i>Principal problemática presentada</i>	<i>Total de empresarios</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Importancia del problema</i>	8 353 649	100.0
1. Bajaron las ventas	2 307 827	27.6
2. Competencia excesiva	1 401 732	16.8
3. Otros	1 109 911	13.3
4. Aumento de los precios en insumos y/o mercancías	851 794	10.2
5. Problemas con los clientes	278 207	3.3
6. Falta de crédito o financiamiento	267 867	3.2
7. El negocio es menos rentable	143 433	1.7
8. Sin problemas	1 992 878	23.9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2010, 2.1 Indicadores estratégicos de la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2010, Punto 4.4, página 19.

Como se puede observar en el Cuadro 8, en la opinión de los empresarios de los micronegocios, *el crédito no es uno de los principales problemas* que los aquejan y que deberían solucionarse con una política pública adecuada. ¿Su solución está contenida en esta iniciativa de la SHCP? ¿Tiene sentido que los bancos comerciales y de desarrollo, al igual que las agencias gubernamentales, gasten cantidades enormes promovándolo? *Yo considero que no, sobre todo si además tomamos en cuenta que, en general, uno de cada cuatro empresarios indicó que no tiene problemas, y que el 10.2% de ellos cuestiona la política de contención de la inflación al mencionar que el aumento de los precios constituye uno de sus principales problemas.*

## **Evolución de los principales problemas de los micronegocios**

Con el fin de conocer si han cambiado los principales problemas de los micronegocios y si en consecuencia se ha adecuado la política pública instrumentada por el Estado mexicano para resolverlos, a continuación muestro su evolución registrada en las ENAMIN desde 1998 (INEGI).

## **Cuadro 9** **Opinión sobre los principales problemas de los micronegocios en 2008**

<i>Principal problemática presentada</i>	<i>Total de empresarios</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Importancia del problema</i>	8 108 755	100.0
1. Bajaron las ventas	2 254 025	27.8
2. Competencia excesiva	1 459 551	17.9
3. Otros	1 428 367	17.6
4. Aumento de los precios en insumos y/o mercancías	845 912	10.4
5. Problemas con los clientes	265 336	3.3
6. Falta de crédito o financiamiento	193 598	2.4
7. El negocio es menos rentable	53 383	1.9
8. Sin problemas	1 508 583	18.7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2008, Indicadores estratégicos de la Encuesta Nacional de Micronegocios, Punto 4.4, página 14.

En 2008, los principales problemas de estos empresarios eran los mismos; también se detecta que el crédito no es su principal problema y que es alto el porcentaje de los que no tienen problemas (alrededor de uno de cada cinco empresarios). Por otra parte, quizá se recuerde que dentro de la política institucional para el desarrollo empresarial en 2008, el Estado mexicano también le asignó una alta prioridad a la derrama crediticia para este estrato empresarial, ya que no sólo asignó un alto presupuesto federal para el otorgamiento de financiamiento, sino que también motivó a la banca comercial y a la de desarrollo a emprender ambiciosos programas de operación crediticia.

Esto revela falta de objetividad porque lo que debería resolverse con carácter de urgente son los dos problemas enunciados al inicio del Cuadro 9 por ser los más importantes para el 45.7% de los empresarios de este tamaño de empresas. Si a lo anterior se agregan las opiniones de los que consideran que sus principales problemas son "otros" que no están descritos en dicho cuadro (17.6%), y las de quienes piensan que sus problemas son de precios tanto de sus insumos como de las mercancías (10.4%), se tiene claro que las políticas públicas que deben instrumentarse con carácter prioritario son para resolver los cuatro principales problemas arriba expuestos por el 73.7% de los empresarios, y no para resolver problemas de crédito dado que este problema lo tiene sólo el 2.4% de ellos.

**Cuadro 10**  
**Opinión sobre los principales problemas de los micronegocios en 2002**

Principal problemática presentada	Total de empresarios	Porcentaje
Importancia del problema	4 414 600	100.0
1. Falta de clientes	1 568 216	35.5
2. Competencia excesiva	1 047 357	23.7
3. Otros	172 846	3.9
4. Bajas ganancias	548 014	12.4
5. Conflicto con los clientes	42 158	1.0
6. Falta de crédito o financiamiento	183 020	4.1
7. Problemas con las autoridades	76 625	1.7
8. No le pagan a tiempo	121 742	2.9
9. No tiene problemas	654 622	14.8

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios, 2002, Cuadro 1.34: Negocios por tipo de problema principal, según condición de registro y forma de asociación, página 60.

Los datos del Cuadro 10 muestran que en el año 2002 la falta de clientes (35.5%), la competencia excesiva (23.7%) y las bajas ganancias (12.4%) representaban los principales problemas para el 71.6% de los empresarios encuestados en ese año. El crédito, al igual que en las dos encuestas antes mencionadas, fue considerado como un problema principal tan sólo para el 4.1% de ellos; es decir, para un porcentaje reducido de los hombres de negocios en ese año. Por otra parte, es interesante mencionar que aquellos que informaron “no tener problemas” representaron el 14.8% del total encuestado. Este porcentaje, aunque no es pequeño, es menor al registrado por este concepto en las encuestas de 2008 (18.7%) y 2010 (23.9%). Una posible interpretación de esto es que en estos años han sido mejores las políticas públicas de fomento empresarial, y que ahora se opera un negocio con mayor eficiencia, calidad, rentabilidad y productividad. Por otra parte, preocupa que en el rubro de “otros problemas” en 2008, 17.9% y en 2010, 13.3% puedan estar incluidos los relativos a la seguridad pública y privada, así como los relacionados con el medio ambiente.

En lo que se refiere al año de 1998, la encuesta identificó que los problemas principales señalados por los empresarios (61.5%) fueron los mismos que manifestaron en 2002 y que el crédito no es un problema serio a considerar para la buena operación de sus micronegocios (2.9%). Igualmente se observa que, como en las tres encuestas posteriores, es grande el porcentaje de hombres de negocios que dijeron “no tener problemas”, y sin embargo queda la duda sobre qué tipo de problemas estarán ocultos en el rubro de “Otros” (7.6%).

**Cuadro 11**  
**Opinión sobre los principales problemas de los micronegocios en 1998**

Principal problemática presentada	Total de empresarios	Porcentaje
Importancia del problema	4 218 568	100.0
1. Falta de clientes	1 230 266	29.1
2. Competencia excesiva	807 482	19.4
3. Mala administración	9 949	0.2
4. Bajas ganancias	548 452	13.0
5. Falta de maquinaria y/o equipo	54 807	1.3
6. Falta de crédito	121 014	2.9
7. Problemas con las autoridades	68 878	1.6
8. No especificado: otros	324 316	7.6
9. No tiene problemas	1 053 404	24.9

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios, 1998, Cuadro IV.2: Negocios por rama de actividad, según manifiesten o no problemas para su funcionamiento y posición en el trabajo del dueño, página 140.

### Otros indicadores que revelan que el crédito no es el principal problema de las empresas

Por la importancia que tiene la propuesta del Ejecutivo Federal para el desarrollo económico basado en el desarrollo empresarial, estoy incluyendo *otros indicadores que constatan que el crédito no es el principal problema*, y que por consiguiente dicha iniciativa debe ser modificada por el H. Congreso de la Unión para que realmente mejore la competitividad de las empresas, el empleo y la calidad de vida de los mexicanos.

**Cuadro 12**  
**Micronegocios por tipo de dueño en 2008 y 2010**

	2008		2010	
Total	8 108 755	100.0%	8 353 649	100.0%
Empleadores	1 044 460	12.8	1 271 097	15.2
Trabajadores por su cuenta	7 064 295	87.2	7 082 552	84.8

Fuente: Investigación directa con datos de las ENAMIN de 2008 y 2010, punto 1.1 de Indicadores Estratégicos, páginas 11 y 17, respectivamente.

Es preocupante observar en el Cuadro 12 que aun cuando predominan numéricamente las personas que trabajan por su cuenta, éstas hayan sido la base de la opinión de que el crédito no es el principal problema de las unidades económicas encuestadas; lo anterior se explica en el punto 2.2, relativo a la pregunta sobre si necesitaron “financiamiento inicial y principal fuente”, cuya respuesta abrumadora

en 2010 (84.8%) fue que sí, pero que provino de fuentes distintas a los programas del gobierno, en particular de ahorros personales, 53.2%; de amigos o parientes, 14.3%; de otras fuentes, 11.1%, etcétera. Irónicamente, y contrario a lo que revelan los informes trimestrales de BANXICO, los proveedores no son *la fuente principal* de financiamiento para estas empresas, ya que en 2010 ésta apenas representó el 1.5% del total; en ese sentido, los programas del gobierno tampoco fueron usados exhaustivamente, puesto que apenas el 0.5% accedió a la derrama crediticia oficial aplicada para iniciar un pequeño negocio.

Cuadro 13 Antigüedad del negocio en 2008 y 2010				
	2008		2010	
Total	8 108 755	100.0%	8 353 649	100.0%
Menos de un año	772 135	9.5	902 209	10.8
De más de un año	7 286 715	89.9	7 425 100	88.9
No especificado	49 905	0.6	26 340	0.3

Fuente: Investigación directa con datos de las ENAMIN de 2008 y 2010, punto 1.7 de Indicadores Estratégicos, páginas 12 y 17, respectivamente.

El Cuadro 13 muestra que la mayoría (88.9%) de este tipo de negocios en 2010 registró una vida de más de un año, lo cual es bueno si se le observa desde el punto de vista del ciclo de vida de los negocios, en virtud de que revela que estos empresarios desarrollan sin problemas de tiempo una experiencia valiosa en términos de la relación que existe entre el financiamiento oportuno y suficiente y el ciclo de vida de sus productos y/o servicios. En otras palabras, saben cuándo y cuánto dinero necesitan aplicar durante las etapas de fabricación, de distribución y de comercialización de sus bienes y servicios, lo que no les despierta mayor inquietud y permite pensar que disponen de liquidez para hacer frente a sus necesidades de capital de trabajo o de reposición de activos fijos durante la vida útil de la empresa: en 2010, de conformidad con su opinión vertida por ejemplo en el Cuadro 8, tan sólo el 3.2% informó que la falta de crédito o financiamiento fue uno de sus principales problemas.

### Constatación de lo anterior con información reciente, de 2013

Es grato informar que INEGI acaba de publicar la ENAMIN 2013, cuyos resultados confirman que, en opinión de los empresarios, las políticas públicas no han resuelto sus prin-

cipales problemas desde 1998, a pesar de que reiterada y periódicamente han dicho que la falta de crédito no es el principal problema de la inmensa mayoría de las empresas en México. Esta información aparece en el Cuadro 14, cuya estructura porcentual es similar a la detectada en las encuestas anteriores. Se observa que las mujeres superan a los hombres “sin problemas”.

Cuadro 14 Opinión de los empresarios sobre sus principales problemas en 2013						
Indicador	Nacional			Porcentaje		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
4.4 Principal problemática presentada	9 192 490	4 439 169	4 753 321	100	100	100
Bajaron las ventas	2 248 828	1 021 179	1 227 649	24.46	23.00	25.83
Falta de crédito o financiamiento	253 352	123 256	130 096	2.76	2.78	2.74
Aumento de los precios en insumos y/o mercancías	799 172	375 929	423 243	8.69	8.47	8.90
El negocio es menos rentable	133 267	61 627	71 640	1.45	1.39	1.51
Competencia excesiva	1 601 699	904 555	697 144	17.42	20.38	14.67
Problemas con los clientes	345 400	122 172	223 228	3.76	2.75	4.70
Otros	1 210 141	729 594	480 547	13.16	16.44	10.11
Sin problemas	2 600 631	1 100 857	1 499 774	28.29	24.80	31.55

Fuente: Datos de ENAMIN de 2013, Indicadores Estratégicos, punto 4.4.

### Posible origen de sus principales problemas

#### *¿Fue provocado por la política pública económica aplicada en los últimos 32 años?*

Cabe recordar que el apoyo institucional a las empresas en México en 1982 se inició con una cobertura amplia hacia todos los tamaños de empresas; es decir, fue congruente con el reconocimiento internacional de que el sistema de producción fordiano ya no hacía competitivas a las grandes empresas industriales, y de que el posfordiano —caracterizado por la “producción flexible”— daba la oportunidad a las pequeñas y medianas escalas de producción de participar en los procesos de fabricación de las primeras (OECD, 1991: 11). Lo anterior fue una referencia atractiva para oficializar el apoyo gubernamental con una política pública adecuada, puesto que además hacer competitivo al sector industrial en general daba lugar a beneficios adicionales como la ge-

neración de empleo y el desarrollo regional al propiciar, por parte de las PYMES industriales, el uso de materias primas, mano de obra, maquinaria y equipo locales. Dicha política inicialmente se caracterizó por el fuerte apoyo crediticio a dicho sector, acompañado de tibios esfuerzos para la investigación y el desarrollo: innovación, para el combate a la contaminación, para la formación empresarial, capacitación de los trabajadores y en general para el desarrollo de empresarios de la industria *manufacturera*. En la década de los noventa, estas acciones institucionales se ampliaron *hacia los sectores comercio y servicios* por ser, junto con el manufacturero, los que más empleo generan en el país (Sánchez, 2012).

Esta política pública pretendía impulsar el número de oferentes –ahora llamados “emprendedores”–, que creció por su tendencia natural, pero además con el despido de trabajadores de las empresas paraestatales que contaban con “capital semilla” para iniciar su propio negocio, lo cual no es malo si no se descuida el impulso a la *demand*a del mercado; lamentablemente, la lucha contra la inflación galopante de los últimos años del siglo pasado (que en 1987 fue de 157.5%) influyó en la contracción de la demanda, en particular de los *salarios* y de los *ingresos* de pequeños empresarios de bienes raíces, cuyos incrementos desde ese entonces se fijan anualmente con base en el crecimiento del índice inflacionario y no de su productividad o rentabilidad, respectivamente.

En la administración federal de 2000-2006, la política pública se plasmó en el Programa de Desarrollo Empresarial de México (2001-2006), enfatizando que la competitividad sería el eje central de esa política con el fin de que las empresas mexicanas tuvieran un crecimiento productivo y rentable, que en turno aumentarían el empleo y el bienestar de la sociedad. Por problemas de espacio, no se describen las acciones contenidas en el citado programa.

Como se infiere, ahora también se alentaba a la oferta y poco se hacía por fortalecer la demanda, piedra de toque para ampliar el mercado interno. Recordemos que la política pública general desde 1982 establecía que la bujía del desarrollo económico sería el fomento de las exportaciones al mercado internacional y no el fortalecimiento del mercado interno, que es sinónimo de autonomía e independencia económica en “los países desarrollados” por el gran poder de compra que tienen sus habitantes.

Sobre lo anterior, conviene hacer dos comentarios: a) Gitman y Carl (2003: 15) corroboraron que las exportaciones mundiales en el año 2005 apenas representaron el 28% del PIB mundial, *constatando así la importancia del merca-*

*do interno en todos los países*; b) dentro de las exportaciones mexicanas, Dussel (2000: 23 y 27) verificó que las pequeñas escalas de producción manufacturera participan modestamente en nuestras ventas al mercado internacional.

### **¿Fue adecuada esta política pública?**

La respuesta en el ámbito del crédito, que es el elemento cuya importancia estamos evaluando, la dio Elvia Gutiérrez (2006) al indicar que el Programa de Financiamiento de ese sexenio fracasó rotundamente debido a la falta de demanda de los consumidores y a la competencia excesiva con los negocios establecidos formalmente. Esta situación ocasionó un alto endeudamiento de los negocios promovidos institucionalmente. En su opinión, “de conformidad con datos de la Encuesta Ingreso Gasto, correspondiente a 2005, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, el 12% de los hogares (tres millones 85 mil) que decidieron emprender negocios propios arrojan un balance negativo; es decir, resienten pérdidas en sus proyectos productivos”. En la industria y el comercio es donde se registran saldos negativos. Esto es preocupante porque estos micronegocios se “sumaron a los nueve millones 836 mil 542 hogares que cuentan con una renta empresarial”, cantidad preocupante para cualquier persona responsable que vele por los intereses de la Nación.

Por otra parte, mi análisis y evaluación de la política pública en esta materia del sexenio 2006-2012 me indica que fue prioritaria la búsqueda de la solución de los problemas “operacionales” y no de los “estructurales” de las empresas: falta de clientes y competencia excesiva, en virtud de que las cinco acciones dadas a conocer enfatizaban un fomento similar al realizado durante las tres décadas anteriores; ellas eran para nuevos emprendedores, microempresarios, PYMES, empresas gacela y empresas tractoras (Félix, 2006: 15), donde el crédito jugaría un papel muy importante en la consecución de esas acciones.

Este enfoque de aliento para el desarrollo empresarial dado a conocer al inicio de esa administración provocó que la CONCANACO (2006: 1) recomendara la suspensión de apoyos para la creación de *changarros* porque sólo fomentan el crecimiento de la economía informal. Actualmente evaluó los resultados sexenales de esa política pública.

Respecto al sexenio 2012-2018, ya he señalado que para incentivar el desarrollo económico a través del desarrollo de las empresas se cuenta con el Instituto Nacional de Emprendedores, que se están instrumentando programas como el de Emprendedores y que se promueve su impulso

con una mayor derrama crediticia –motivo principal de este estudio–, con lo que se constata que se continúa apoyando la oferta. A la demanda se le estimula a través de una mayor aplicación del gasto público en infraestructura, que definitivamente incide en el poder de compra de los consumidores pero de manera mediata, no inmediata, como sucede con los salarios de los trabajadores y con los ingresos de empresarios sujetos al uso del índice inflacionario como referencia para determinar sus aumentos respectivos.

A manera de resumen, derivado del análisis de la información empresarial comprendida de los Cuadros 1 al 14, se infiere que ahora, como desde hace treinta y dos años, la política pública instrumentada en la promoción del desarrollo económico con la coadyuvancia del empresarial y de los centros de investigación y de enseñanza superior fue formulada sin considerar la opinión de los empresarios. Todo apunta al hecho de que, con esta iniciativa, el Estado mexicano pretende resolver los problemas *operacionales* de las empresas, en particular los de los micronegocios. Ni por asomo considera solucionar los principales problemas *estructurales* que se describen en los Cuadros 8, 9, 10, 11 y 14, los cuales provienen de la instrumentación de 1982 del modelo de desarrollo económico en el ámbito del desarrollo empresarial, caracterizado por “Más mercado y menos Estado”.

### **¿Pero cuáles son los problemas estructurales y cuáles los operacionales de las empresas?**

Los *estructurales* se derivaron de la política de contención salarial con el fin de reducir la inflación, de la prioridad que para el crecimiento económico se le dio a la producción para el mercado externo sobre la dedicada a la satisfacción del mercado interno, de la venta de las empresas paraestatales que generaron desempleo dado que no se resarcó o compensó con el aumento de la capacidad del aparato productivo para absorber el personal desocupado como tampoco a la fuerza de trabajo que se incorpora anualmente al mercado de trabajo. En conclusión, prácticamente desde 1982 las MYPES se enfrentan a los dos problemas estructurales antes descritos (Cuadros 8, 9, 10, 11 y 14) emanados del modelo económico en vigor:

1. Operan en condiciones de *oferta excesiva* porque el desempleo orilló a los nuevos “agentes económicos” a actuar como empresarios marginados en la economía informal *sin más preparación que su instinto por sobrevivir*, quienes diariamente, además de enfrentar la competen-

cia interna, también encaran la competencia externa que opera en mejores condiciones en el mercado desde 1983, cuando “se les empezó a preparar” para desafiar competitivamente a los bienes y servicios provenientes del mercado mundializado.

2. A distribuir y comercializar sus productos manufacturados en un mercado con una *demanda debilitada, con clientes con escaso poder adquisitivo*, porque no fueron incorporadas a las cadenas de valor de las grandes empresas sino que se les abandonó dejando que se enfrentaran a ellas con menores probabilidades de competir exitosamente por la preferencia de los consumidores, así como por la contención salarial bajo el pretexto de reducir el aumento de la inflación, al igual que por la incapacidad del Estado para generar empleos para los nuevos trabajadores que aporta el bono demográfico y –desde hace varios años– por el cambio climático y por la inestabilidad que provoca el combate a la inseguridad en todo México; estos problemas posiblemente estén contenidos concretamente en el rubro “Otros” de los Cuadros 8, 9, 10, 11 y 14.

Los problemas *operacionales* son los que institucionalmente se han tratado de solucionar con políticas públicas de apoyo inicial a las PYMES manufactureras y, a partir de 1990, también de las MYPYMES de los sectores comercio y servicios (Sánchez, 2012). Dichas soluciones se han plasmado en programas específicos, como los que divulga la Secretaría de Economía (SE), Nacional Financiera (NAFIN), el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), FONAES, la banca comercial, etcétera. Obviamente, dentro de ellos destacan la promoción del crédito, la formación de empresarios y la capacitación del personal directivo, de los obreros y de sus auxiliares, quienes teóricamente, al usar los créditos, podrían resolver sus problemas de capital de trabajo, de renovación de sus maquinarias y equipos y les permitiría acceder a innovaciones tecnológicas con las cuales podrían aumentar su productividad y rentabilidad, además de que supuestamente les facilitaría el combate a la contaminación ambiental. Podrían igualmente comprar tecnología de punta para mejorar los procesos de fabricación y así aumentar el uso de la capacidad de planta instalada, abatir costos e incrementar las ganancias de las MYPES, su capitalización y expansión subsecuentes, entre otros beneficios.

Al respecto, debo señalar que estoy consciente de que estos programas son muy convenientes y que efectivamente son necesarios, porque al aumentar la productividad y rentabilidad de las empresas las hacen más competitivas;

sin embargo, su eficacia sólo aumentará en una etapa posterior a la solución de los problemas estructurales. Mientras tanto, ¿caso tiene sentido contratar un crédito, capacitar al personal, introducir innovaciones tecnológicas para aumentar la capacidad de la planta productiva y su productividad si la empresa no cuenta con una demanda suficiente en el mercado?

**¿Pero cuál ha sido la política ortodoxa instrumentada para impulsar la economía nacional y el bienestar de la sociedad civil que de ella emana? ¿Cuál ha sido la política de impulso para el sector empresarial y concretamente para las MYPES?**

Como antes se indicó, en los últimos 32 años se ha aplicado una política pública caracterizada por: a) “más mercado y menos Estado”; b) la desregulación administrativa; c) la promoción del crecimiento económico a través de las exportaciones, para cuyo efecto fueron reducidos significativamente los aranceles a la importación, se firmaron y siguen firmándose tratados comerciales internacionales de manera que con la apertura se globalizaron nuestras acciones para igualar los precios internacionalmente, para contar con oportunidades y así acceder a la oferta mundial de materias primas distintas o semejantes a las producidas en México, así como a maquinaria, insumos y equipo, a procesos tecnológicos innovadores, etcétera, con los cuales se esperaba abatir costos de producción y aumentar la competitividad mundial de las empresas mexicanas.

Esta política pública “ortodoxa” de fomento no ha promovido el crecimiento requerido de la economía en virtud de que, en promedio, ésta ha crecido alrededor del 2.0% anualmente (periódico *El País*, enero de 2015). Esta situación ha impedido la absorción de la creciente oferta de mano de obra en el territorio nacional; este desequilibrio tiene como origen principalmente el hecho de que si en general el sistema de producción flexible propone la integración de la pequeña con la gran industria, en México ha sido insuficiente la integración de los diversos tamaños de empresas en las cadenas de valor. Agréguese a lo anterior, concretamente, que la planta productiva con perfil exportador está constituida en gran medida por empresas maquiladoras y multinacionales, que dadas las facilidades que les brindan acuerdos como el TLC favorecen la importación (cuyo valor, desde hace muchos años, suele ser muy parecido al de sus exportaciones, por lo que en general se estima que exportan lo que importan) para ensamblar sus

productos, los cuales luego exportan competitivamente a los principales mercados mundiales. Los resultados históricos de esta actuación revelan que aun cuando estas empresas han dado empleo a aproximadamente un poco más de un millón de personas anualmente, también señalan que usan alrededor del 2% de los insumos nacionales (se infiere que son pocas las pequeñas industrias mexicanas que se los proporcionan) y que ha sido escasa la transmisión del “know how”; es decir, son relativos los beneficios que han traído a la economía y sociedad mexicana en términos de competitividad económica y de bienestar, puesto que no son las empresas tractor ni remolcadoras esperadas.

Esto nos permite señalar que la “política ortodoxa” del fomento del comercio exterior como bujía del crecimiento económico no ha dado los resultados esperados en lo que atañe a la vinculación de los cuatro tamaños de empresas para generar las cadenas de valor, de empleo, desarrollo empresarial e incremento de las innovaciones tecnológicas para hacer competitivas a las pequeñas empresas industriales mexicanas.

Al ser moderada e irregular la participación directa o indirecta de las MPYMES en el comercio mundial, principalmente de bienes con valor agregado, la acción de las industriales se ha concretado en la satisfacción del mercado nacional, donde lamentablemente compiten en condiciones desventajosas con respecto a las grandes empresas comercializadoras que últimamente han priorizado sus importaciones masivas del Lejano Oriente, en particular de China. En resumen, estas unidades de producción, lejos de ser beneficiarias del modelo económico neoliberal, fueron perjudicadas porque desde 1976 –fecha en la cual México decidió abrirse en forma importante al mercado internacional (ingresó al GATT)– no fueron preparadas institucionalmente para exportar ni para competir exitosamente en el país con la oferta extranjera que muchas veces opera deslealmente.

## Consecuencias

1. La tasa de mortandad de las empresas es muy alta. En opinión de Alberto Nájjar (2011), “cada año, el gobierno mexicano recibe unas 100,000 solicitudes para crear nuevas empresas. Pero de acuerdo con especialistas, el 80% de éstas muere antes de cumplir el primer año, y de las que sobreviven, la mayoría cierra sus puertas antes de un lustro”. Cabe señalar que estos puntos de vista son contradictorios con los que muestra el Cuadro 13, donde se informa que el 88.9% de las empresas vive u opera más de un año. Lo anterior invita a una



conciliación de cifras con el fin de que los operadores que diseñan la política pública de fomento empresarial dispongan de datos duros para su elaboración objetiva y oportuna.

2. Las MYPES no han sido integradas significativamente a las cadenas de valor de las grandes empresas –por ejemplo, en las manufactureras– como proveedoras de mano de obra y capacidad gerencial calificada, de materias primas, como productoras de insumos y bienes intermedios; en las comerciales, como puntos de venta formales –no todas pueden acceder a las franquicias caracterizadas por referirse a productos de marca–; en las de servicios, como distribuidores en los canales de desplazamiento para realizar ventas al menudeo de grandes volúmenes de producción y servicios.
3. Derivado de lo anterior, sus principales clientes se localizan en el mercado nacional directamente para el público en general, 82.6% (ENAMIN, 2010: punto 4.2), ya que el gobierno, como las grandes empresas, les compran poco: 7.0% del total (ENAMIN, 2010: punto 4.2).
4. Las PYMES prácticamente no participan en el mercado internacional con bienes de capital, y cuando lo hacen, sus productos de la industria ligera tienen escasa connotación en las exportaciones directas o indirectas de las grandes firmas exportadoras, en particular en las maquiladoras (Dussel, 2000).
5. Su número se ha reducido en las grandes entidades federativas: Ciudad de México y Estado de México, donde tradicionalmente tenían más presencia (Sánchez, 2012). Agréguese el menor ritmo de crecimiento en su número que contrasta con el creciente número observado en la gran escala de producción industrial (Censos Económicos de 1999 y 2004), que inducen a preguntarse si se están acentuando las tendencias monopólicas en el país.
6. Lo anterior ha ocasionado el menor uso de las materias primas, insumos y mano de obra locales que antes utilizaban, constriñendo así el desarrollo regional de los estados y municipios, además de que se reduce su aportación de recursos fiscales para la Hacienda Pública, la formación de los “emprendedores” y la capacitación del resto de los recursos humanos que participaban en su operación; es decir, eran la principal escuela de los empresarios, del personal directivo y de los obreros y generaban poder de compra con los sueldos, salarios y utilidades que producían, principalmente; y
7. Enfrentan la competencia en el país de los productos importados en condiciones inferiores de calidad, precio, etcétera.

8. Los resultados preliminares de los Censos Económicos de 2014 (que ya comprenden los primeros efectos de la Reforma Financiera) dados a conocer al público por INEGI en diciembre pasado, muestran que de 2009 a 2014, el universo de empresas se contrajo en 300 mil negocios (periódico *La Razón*, 11 de diciembre de 2014, p. 24) y que México es un país de micronegocios vulnerables (Sojo, periódico *La Razón*, 11 de diciembre de 2014). Derivado de lo anterior, se informó que en el lustro de 2009 a 2014, “se crearon 520 mil 459 empresas, un avance anual de 1.95% en ese lapso, tasa inferior al crecimiento anual registrado en los cinco años previos, que fueron en promedio de 3.7% mediante la creación de 853 mil 948 empresas”.

- 8.1. En lo que se refiere a la esperanza de vida de las empresas, como en el punto 1 anterior, existe controversia porque en los Censos de 2014 se dice que “México sigue siendo un país de negocios pequeños y vulnerables, pues las nuevas compañías (menos de dos años) son el 30% del total, debido a su ritmo de desaparición”. “Es claro y hemos visto que la demografía económica es brutal: mueren y nacen a una velocidad impresionante empresas, principalmente de menor tamaño”. “El desafío como nación es resolver el incremento de la esperanza de las empresas”. Sin embargo, ENAMIN 2013, mi Cuadro 13 dice que no es así: ¿existe algún problema de interpretación de datos? ¿De quién?
- 8.2. En consonancia con la incongruencia anterior, también se puede mencionar la que emana de la comparación del número de empresas, ya que según los Censos Económicos de 2014, en ese año estaban registradas 5.6 millones de empresas micro, pequeñas, medianas y grandes, de las cuales “el 95% es considerado micro, pequeña y mediana empresa (mipyme)” (*ibid.*), en tanto que, de acuerdo con mi Cuadro 14 procedente de ENAMIN 2013, existían en ese año 9.2 millones de micronegocios. ¿Por qué difieren tanto los totales y por consiguiente los porcentajes de cada uno de los tamaños de empresas?

## **Conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio sobre la importancia que los empresarios le conceden al uso del crédito, pilar de la Reforma Financiera instrumentada a partir del 9 de enero de 2014**

1. El crédito no es el principal problema de los empresarios mexicanos para operar competitivamente. Es

muy discutible la relevancia asignada al crédito en la Reforma Financiera como elemento clave para resolver los problemas de operación de las empresas.

2. Ahora como antaño, la banca de desarrollo no es la principal fuente de financiamiento de los micro-negocios, como tampoco el gobierno es el principal demandante de los bienes y servicios de este estrato empresarial.
3. Se sugiere que dentro de la política pública de fomento empresarial, el gobierno federal asigne mayor prioridad a la solución de los problemas estructurales sobre los problemas operacionales de las empresas mexicanas. Concretamente, se recomienda que anualmente –con base en los resultados de operación de las unidades de producción y la opinión de los empresarios– el Ejecutivo Federal proponga al Congreso de la Unión la política pública de financiamiento para el desarrollo económico fincada en el fomento preferencial de la competitividad de las MIPYMES.
4. Para el mejor aprovechamiento de la planta productiva y la generación de empleo, se sugiere que se fortalezca el eslabonamiento de los cuatro tamaños de empresas en las cadenas de la producción, del comercio y de los servicios.

## Bibliografía

- Boston Consulting Group/McKinsey (1989). *Atractividad para la inversión*. Nacional Financiera, Estudios de Gran Visión.
- Colmenares Páramo, David (2010). “Transferencias y transparencias”. *El Financiero*, Opinión, 5 de marzo, p. 19.
- Dussel, Peters E. (2000). *El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México*. México: NNUU, CEPAL, CL/mexl. 431: 23 y 27.
- El Financiero (2006). “Pide CONCANACO suspender apoyos para la creación de changarros”. *El Financiero*, Economía, 8 de diciembre, p. 1.
- El País (2015). *El País*, enero.
- Félix Guerra, Humberto (2006). “Preparan ajustes en programas de apoyo a PYMES”. *El Financiero*, 15 de diciembre, p. 15.
- Foncerrada, Luis (2015). “Propone IP cancelar tren a Querétaro”. *Reforma*, 20 de enero, primera plana.
- García, Myriam (2006). “Descuidan las PYMES medio ambiente”. *Reforma*, 26 de diciembre, primera plana.
- Gitman, Larry J. y Daniel Carl (2003). *El futuro de los negocios*. Editorial Thomson Learning.
- Gutiérrez, Elvia (2006). “Sucumben negocios apoyados por el programa de financiamiento al microempresario”. *El Financiero*, Mercados, 14 de noviembre.
- Henderson, James M. y Richard E. Quandt (1958). *Microeconomic Theory: Investment Theory of the Firm*. McGraw Hill.
- INEGI. “Censos Económicos de 1999, de 2009 y 2014”.  
———. “Encuesta Nacional de Micronegocios”. STPS, INEGI, 1998, 2002, 2008, 2010 y 2013.
- La Razón (2014). *La Razón*, Negocios, 11 de diciembre, p. 24.
- Martínez, José Octavio (1992). *La política macroeconómica, reformas y empresas pequeñas. Micro y pequeñas empresas en México frente a los retos de la globalización*. México: Diana.
- Mendoza Escamilla, Viridiana (2010). “Inútil una reforma fiscal sin eficiencia en el gasto”. *El Financiero*, Finanzas, 19 de febrero, p. 3.
- Nájar, Alberto (2011). *BBC Mundo*, México, Internet.
- OECD (1991). *Micro Enterprises and the Institutional Framework in Developing Countries*. París: Christian Morrison.
- Ojeda, Marcela y Eduardo Jardón (2010). “Gobierno incumple con metas de austeridad”. *El Financiero*, Finanzas, 8 de marzo, p. 3.
- Sánchez Barajas, Genaro (2002). *Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano*, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional. México.
- . (2007). *Perspectiva de las micro y pequeñas empresas como factores del desarrollo económico de México*. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional.
- . (2009). *Relocalización de las Empresas Industriales de 1998 a 2003*. Escuela Superior de Economía (ESE) del Instituto Politécnico Nacional, revista núm. 21, enero-marzo.
- . (2012). *Atractividad para la inversión de las 32 entidades federativas de México*. Curso en el posgrado de la Universidad de Economía de Praga, República Checa, noviembre.
- SHCP (2013). *Iniciativa de Reforma Financiera*. Presidencia de la República, 8 de mayo, así como la exigencia del Presidente de la República a la banca de desarrollo de que “aumenten el crédito en 10% con respecto a 2012”, escuchada por el suscrito en TV durante la primera quincena del mes de junio de 2013, *Diario Oficial de la Federación* (versión electrónica), 9 de enero de 2014.

# Ley de Competencia Económica

Enrique Solana Senties\*

A poco más de veinte años de haberse aprobado la Ley Federal de Competencia Económica, resulta evidente que no ha sido suficiente para garantizar una sana competencia en nuestra economía. La materia de competencia económica evoluciona constantemente, por lo cual nuestro país debe contar con leyes e instituciones modernas que respondan a nuestras necesidades económicas reales. De ahí que esta reforma requerirá complementarse con instrumentos que aseguren la transparencia en la toma de decisiones y la eficacia en su aplicación.

**A**l inicio de su administración, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto junto con la participación del Poder Legislativo, establecieron una serie de reformas estructurales para incrementar el potencial económico del país, destacando la de Competencia Económica, con la que se busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo, dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, más infraestructura e insumos más baratos, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor

sus recursos para generar riqueza, ser más productivas en el marco de una sana competencia, incentivando la participación de más agentes económicos, así como la inversión nacional y extranjera.

Haciendo un poco de historia, la legislación en materia de competencia económica se remonta a la Constitución de 1857, donde se prohibieron los estancos, las prácticas monopólicas y se estableció el derecho de todos los mexicanos a concurrir libremente al mercado. El marco de referencia surge del actual Artículo 28 Constitucional, el cual, *grosso modo*, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, y manda en términos categóricos que se “castigue severamente” y que “las autoridades persigan con eficacia” diversas acciones que obliguen

a los consumidores a pagar precios exagerados; del mismo modo, rechaza todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Antes de la entrada en vigor de la ley de 1992, en la primera mitad del siglo pasado, se promulgaron tres leyes reglamentarias del Artículo 28 Constitucional:

- La primera de ellas se limitó a combatir los monopolios que pudieran afectar el suministro de bienes necesarios para el consumo;
- La segunda de ellas, promulgada en 1931, definió los monopolios y estancos, y
- La tercera, de 1934, contempló acciones penales y limitó las

\* Presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco Servytur México).

defensas de los agentes económicos sujetos a procedimiento.

No obstante, las políticas públicas sostenidas hasta los años ochenta (marcados por el ingreso de México al GATT y las primeras reformas económicas introducidas en los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) que protegían a los productores nacionales en perjuicio del consumidor, tuvieron como resultado que el Estado no garantizara el proceso de competencia y libre concurrencia como lo hace ahora.

El primer parteaguas surgió con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cuyo capítulo XV México se comprometió a adoptar y mantener “medidas que prohíban prácticas de negocios contrarias a la competencia”, emprender “las acciones que procedan al respecto”, así como a consultar regularmente con sus socios comerciales y crear el Grupo de Trabajo en materia de Comercio y Competencia. A pesar de estos postulados, salvaguarda el derecho de designar monopolios, así como de mantener empresas comerciales del Estado; fue en esa tesitura que surgió la primera Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

A grandes rasgos, podemos hablar de dos momentos definitorios para la legislación en materia de competencia económica moderna: la primera de ellas consistió en la promulgación, en diciembre de 1992, de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y la creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC); el segundo momento se dio en un periodo que abarca de junio de 2006 a octubre de 2007, e incluye las reformas a la ley y su reglamento, así como la acción de inconstitucionalidad respecto de determinadas facultades del Congreso y el Poder Judicial con relación a la conformación de la Comisión y sus actuaciones.

Después de más de veinte años, México sigue presentando problemas en materia de competencia con precios altos, pocos proveedores con productos de baja calidad comparados con los que se pagan en otros países en industrias como telecomunicaciones, servicios financieros, alimentos, bebidas y su distribución, industria de la construcción, por ejemplo.

En razón de lo anterior, uno de los ejes que ha movido la actual reforma de la LFCE ha sido apearse a las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo la Unión Europea, el Reino Unido, Australia, Brasil, Sudáfrica, India y otros países imponen sanciones con base en el total de las ventas de

las empresas sancionadas; Australia, Brasil, Estados Unidos, Sudáfrica y el Reino Unido cuentan con sanciones penales para combatir las prácticas entre competidores. De esta forma, el desarrollo económico, la productividad y la competitividad del país se han visto frenados por la existencia de restricciones a la libre concurrencia y distorsiones a la competencia económica, así como por la ausencia de medidas que prevengan monopolios y conductas anticompetitivas, consistentes en prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y barreras que disminuyen, dañan, impiden o condicionan de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica. Lo anterior se refleja en el Reporte del Foro Económico Mundial sobre Competitividad Global 2013-2014, mismo que al evaluar la “Efectividad de la Política de Competencia Económica” ubica a México en el lugar 114 de 148 países.

En este sentido, *las conductas anticompetitivas y las concentraciones indebidas provocan un incremento excesivo de precios, reduciendo con ello el consumo y la capacidad de ahorro de las familias, especialmente de las más vulnerables; además, al obstruir la participación de más y mejores empresas en cada mercado se inhibe la innovación. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los consumidores mexicanos pagan un sobreprecio de alrededor de 40% en aquellos mercados en donde la competencia es baja o no existe; en el caso de la población de menores ingresos el impacto es mayor, ya que este segmento gasta el 42% de su ingreso en sectores con falta de competencia.*

Asimismo, el Reporte del Foro Económico Mundial sobre Competitividad Global 2013-2014, en el apartado titulado “Efectividad de la Política de Competencia Económica”, ubica a México en el lugar 114 de 148 del mundo, por detrás de países como Panamá (25), India (29), Zambia (37), Brasil (40), China (55), El Salvador (59), Colombia (78) y Honduras (112). Para enfrentar estos obstáculos, el Ejecutivo Federal propuso una nueva Ley Federal de Competencia Económica que implementa un *nuevo sistema de competencia económica en el país*, con la que busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, más infraestructura e insumos más baratos, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza, ser más productivas en un marco de sana competencia, incentivando

la participación de más agentes económicos, así como la inversión nacional y extranjera.

La Reforma en materia de Competencia Económica resultará en un entorno competitivo más abierto y más justo que permita incrementar el bienestar de los mexicanos, así como generar mayor innovación y crecimiento económico en todos los sectores de la economía. Con la reforma, las personas y las empresas podrán llevar a cabo sus actividades comerciales, productivas o de prestación de servicios en mercados más justos, competitivos, transparentes y eficientes, lo que se traducirá en una mayor oferta de productos y servicios a precios más bajos.

En la reforma se establecen tres ejes estratégicos:

*1. Un nuevo diseño institucional que permite una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica:*

- Crea la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano del Estado mexicano, con las atribuciones necesarias para el cumplimiento de su objeto y estableciendo mecanismos que garantizan la actuación independiente, profesional, técnica e imparcial de sus funcionarios.
- Establece un esquema de división de funciones que garantiza el funcionamiento de pesos y contrapesos, fundamental en todas las democracias modernas.
- Clarifica las áreas de responsabilidad entre la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
- Genera mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas.
- Crea una autoridad responsable de la investigación dotada de autonomía técnica y de gestión.
- Asigna una Contraloría Interna que vigile el desempeño de los funcionarios de la COFECE.

*2. Ampliación del catálogo de posibles conductas anticompetitivas que se llevan a cabo en los mercados y que deben inhibirse, y en su caso sancionarse:*

- Aplicable a todos los agentes económicos que participan en nuestra economía, con las únicas excepciones que prevé la Constitución.
- Define las conductas anticompetitivas y prohíbe los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y las barreras que disminuyen, dañan o impiden

la libre concurrencia y la competencia económica en la producción, procesamiento, distribución o comercialización de bienes o servicios.

- Retoma los conceptos de la ley anterior que probaron su eficacia respecto de prácticas monopólicas absolutas, prácticas monopólicas relativas, determinación de mercado relevante, poder sustancial y concentraciones.
- Incluye dos nuevos tipos de prácticas monopólicas relativas, que sancionan uso abusivo de un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos con poder sustancial de mercado.

*3. Un instrumento con mejor técnica legislativa que permite su correcta implementación y aplicación:*

- Otorga mayor claridad, predictibilidad, certeza, justicia, transparencia y eficiencia en su aplicación.
- Define con precisión los procedimientos a seguir para la aplicación sustantiva de la ley, salvaguardando el debido proceso y los derechos de todos los agentes económicos.
- Fortalece las capacidades sancionatorias de la COFECE al permitirle desincorporar activos en la proporción necesaria como último recurso ante una práctica anticompetitiva.

Los beneficios derivados de la Reforma de Competencia Económica se reflejarán principalmente en los consumidores y empresarios de la siguiente forma:

- *Protegiendo los derechos de los mexicanos en beneficio de su poder adquisitivo a través de:*
  - Combatir con firmeza las conductas anticompetitivas; fomentando una competencia más equitativa, intensa y equilibrada; favoreciendo la participación de más agentes económicos; aumentando la oferta de productos y servicios; mejorando los precios.
  - Al dejar de pagar sobrepagos injustificados, el consumidor podrá destinar el remanente de su ingreso a comprar otros productos o servicios, o destinarlo al ahorro.
  - Se crea la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano del Estado mexicano con autonomía constitucional, cuyo diseño institucional evitará que los intereses de

agentes económicos particulares influyan en el ejercicio de una sana política de competencia, en detrimento de los consumidores.

- Las personas que hayan sido afectadas por una práctica monopólica o una concentración ilícita, podrán tomar acciones legales en defensa de sus derechos y, en su caso, ser indemnizadas.

*Combatiendo a los monopolios y a las conductas anticompetitivas mediante la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) podrá:*

- Ejercer sanciones de forma expedita y con criterios más sólidos gracias a la ampliación del catálogo de conductas anticompetitivas prohibidas.
- Establecer acuerdos y convenios de coordinación con las autoridades para la prevención y combate de prácticas monopólicas.
- Presentar denuncias ante el Ministerio Público y notificar a las autoridades que regulen el sector correspondiente.
- Ejercer el presupuesto de forma autónoma para evitar cualquier tipo de presión externa.
- Realizar u ordenar la elaboración de estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de libre competencia y competencia económica para detectar más fácilmente riesgos a la competencia.
- Tener procesos legales más cortos al limitar el número de recursos que podrán interponerse; anteriormente, los recursos se utilizaban para dilatar los procedimientos.
- Publicar disposiciones regulatorias en materia de imposición de sanciones, prácticas monopólicas, determinación de poder sustancial para uno o varios agentes económicos, determinación de mercados relevantes, barreras a la competencia y la libre competencia, insumos esenciales, desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, así como directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos, previa consulta pública, en materia de concentraciones, investigaciones, beneficio de dispensa y reducción del importe de las multas, determinación y otorgamiento de cauciones para suspender la aplicación de medidas cautelares, entre otros.
- La reducción de los requisitos necesarios para la presentación de denuncias ante la COFECE, de tal forma

que un mayor número de interesados coadyuven en la *detección de conductas anticompetitivas* prohibidas por la nueva ley.

- La facultad para que el Ejecutivo, por sí mismo o por conducto de la Secretaría de Economía o la Procuraduría Federal del Consumidor, pueda presentar denuncias ante la COFECE de manera preferente, lo que fortalece la eficacia del sistema de competencia económica toda vez que el Ejecutivo tiene la capacidad de recopilar y obtener información en todo el territorio de la República Mexicana, que puede ser muy útil en las investigaciones de la COFECE, aunque la COFECE es libre de desechar las denuncias o de iniciar la investigación.

*Mercados más competitivos y dinámicos, beneficiando a las MIPYMES y emprendedores a través de:*

- La ampliación y definición, con mayor claridad, de las conductas anticompetitivas, lo que permitirá identificar las conductas que entorpecen el funcionamiento eficiente de los mercados.
- Las medidas establecidas corrigen con agilidad las conductas ilícitas de los agentes económicos sancionados.
- Se generan condiciones para que los precios en los mercados sean eficientes y competitivos.
- *Los agentes económicos no podrán fijar precios*, acordar cantidades de producción de bienes o servicios, segmentar mercados, coludirse en licitaciones, concursos o subastas o intercambiar información con alguno de los objetos o efectos anteriores.
- Tampoco se podrá limitar el abasto de un bien, manipular precios, condicionar ventas de productos con efectos anticompetitivos o restringir insumos esenciales para afectar a un tercero.
- Se prohíbe el otorgamiento de descuentos, incentivos o beneficios por parte de productores o proveedores a los compradores, a cambio de no usar o comercializar los bienes o servicios producidos por un tercero.
- Se prohíbe que el agente económico con poder sustancial en la provisión de un insumo esencial abuse de su poder restringiendo el acceso a éste, cobrando a sus competidores un precio anticompetitivo por el insumo o reduciendo el precio del bien en el mercado con fines de desplazamiento de competidores.

- Queda prohibido el establecimiento de distintos precios o condiciones de venta, o compra de bienes o servicios para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones, cuando este tipo de conductas generen pérdidas en el bienestar de los consumidores.
- *Un mercado competitivo y eficiente ofrecerá incentivos a empresas y emprendedores para innovar.*
- Los pequeños y medianos empresarios tendrán acceso a insumos con precios competitivos.
- *Los comisionados serán sujetos de juicio político* en caso de que cometan una falta grave.
- Las nuevas autoridades de competencia económica deberán entregar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo un programa anual de trabajo, así como un informe trimestral de las actividades desarrolladas.
- También ejercerán su presupuesto anual observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base en los principios de eficiencia y transparencia, y estarán sujetos a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

*Rendición de cuentas de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de forma transparente, con las siguientes obligaciones:*

- La autoridad que realiza la investigación no es la misma que resuelve; y la autoridad que resuelve no es la misma que revisa las resoluciones, sino que están sujetas a un control judicial eficiente por parte de juzgados de distrito y tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación especializados en la materia.
- Publicar la versión estenográfica de sus sesiones, acuerdos y resoluciones en su sitio de Internet.
- Se crea la figura de la *Contraloría Interna*, designada por dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, encargada de prevenir, corregir y resolver inconformidades sobre los procesos y recursos administrativos que lleva a cabo la Comisión.
- El Comisionado Presidente comparecerá anualmente ante la Cámara de Senadores, además de presentar trimestralmente su programa de trabajo al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión.
- Los comisionados únicamente podrán celebrar audiencias para tratar asuntos de su competencia con personas que representen los intereses de los agentes económicos; bajo ninguna circunstancia se celebrarán reuniones de este tipo durante la etapa de investigación por prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas.
- Los comisionados no podrán conocer ningún asunto en el que tengan interés directo o indirecto.
- El desempeño de la COFECE será evaluado por mecanismos externos (estudios independientes) e internos (indicadores conforme a las mejores prácticas internacionales), garantizando la imparcialidad y transparencia de sus decisiones.

- La ley desarrolla el mandato constitucional que obliga a la conducción de transparencia gubernamental en la COFECE y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) bajo principios de gobierno digital y datos abiertos.

#### *Atracción para los inversionistas*

- México generará *mayor confianza en los inversionistas nacionales y extranjeros* al sancionar las conductas anticompetitivas, prohibir prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas, así como eliminar las barreras que impidan la libre competencia en la producción, distribución o comercialización de bienes o servicios.
- Nuestro país estará a la altura de las mejores prácticas internacionales en materia de política de la competencia económica, gracias a los estudios que llevará a cabo la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).
- Con la Reforma Constitucional, la COFECE se convierte en uno de los órganos con mayor fortaleza institucional en el mundo.

La Reforma Constitucional de Competencia Económica fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de junio de 2013, y a partir de esa fecha se ha emprendido una serie de acciones que implementan y dan vida a la reforma, que contribuyen a detonar el desarrollo económico de México beneficiando a los consumidores mexicanos mediante las siguientes acciones:

1. La creación de tribunales especializados de competencia económica, mismos que iniciaron su funcionamiento desde el día 10 de agosto de 2013, lo que permite que la revisión judicial de las resoluciones de la Comisión

- Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) tenga un nivel de conocimiento específico y de sofisticación jurídica y económica de la materia que permita la construcción de mejores resoluciones judiciales;
2. La creación de la COFECE como un órgano con autonomía constitucional y que inició sus labores el día 10 de septiembre de 2013 con el nombramiento de comisionados que conforman el Pleno de la COFECE;
  3. La COFECE entregó el 22 de octubre de 2013 al IFT –autoridad competente en materia de competencia económica para el sector de radiocomunicación y telecomunicaciones– los expedientes que tenía en trámite, a fin de que dicho instituto continuara con su tramitación.
  4. En enero 28 de 2014, la COFECE inició formalmente el trabajo de investigación sobre las condiciones de competencia existentes en el sistema financiero y sus mercados, atendiendo a lo ordenado en la reforma en materia financiera; esta labor se llevó a cabo en un plazo de 180 días, teniendo como objetivo emitir recomendaciones para mejorar la competencia en beneficio del desarrollo económico nacional y de los usuarios del sistema financiero.
  5. Siguiendo con la dinámica que impone un nuevo sistema de competencia económica, la COFECE puso a consulta el 31 de enero de 2014 el “Plan Estratégico 2014-2017”, en donde se expone la misión y visión de la COFECE, sus valores, los objetivos institucionales que se persiguen, los criterios que definen la priorización de estudio e investigación de mercados y las líneas estratégicas que guiarán su desempeño cotidiano. La consulta enriqueció el esfuerzo de planeación estratégica que ha llevado a cabo la COFECE. En el plan estratégico se propuso un listado de sectores prioritarios sobre los cuales la COFECE dará especial estudio e investigación; por lo tanto, se invitó al público en general y a los agentes económicos a realizar sus aportaciones con el fin de complementar dicho esfuerzo.
  6. El día 19 de febrero de 2014, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa para una nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y una reforma al Artículo 254 bis del Código Penal Federal. En la elaboración de la iniciativa se tomaron en consideración tres elementos fundamentales:
    1. Las directrices fijadas en la Reforma Constitucional del año 2013, incluyendo la instrumentación de nuevas y adicionales facultades a las autoridades en materia de competencia económica;
    2. La experiencia de veinte años de aplicación de una política de libre concurrencia y competencia económica, y
    3. Las mejores prácticas internacionales en la materia.
  7. El día 29 de abril de 2014, el H. Congreso de la Unión aprobó, con una amplia mayoría, el decreto de la nueva LFCE.
  8. El 22 de mayo de 2014, el C. Presidente de la República expidió el decreto que contiene la nueva LFCE y reformas al Código Penal Federal, decreto que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* al día siguiente y que, conforme a su Artículo Transitorio Primero, inició su vigencia el día 7 de julio de 2014. La nueva LFCE es equilibrada y refleja el justo medio entre la necesidad de contar con autoridades eficaces en su misión de combatir la explotación del poder de agentes económicos mediante la realización de prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas e imposición de barreras a la libre concurrencia y competencia económica, y a la vez brinda mayor certeza, justicia, predictibilidad y transparencia a todos los agentes económicos que operan en México.
  9. El Pleno de la COFECE publicó el 8 de julio de 2014 en el *DOF* las disposiciones regulatorias de la LFCE; lo anterior con el fin de no interrumpir y dar continuidad al cumplimiento eficaz del objeto de dicha Comisión y garantizar la competencia y libre concurrencia, lo cual se logra con estas disposiciones que regulan los procedimientos seguidos ante esta autoridad.
  10. El 9 de julio de 2014, la COFECE concluye el trabajo de investigación iniciado el 28 de enero de ese mismo año sobre las condiciones de competencia existentes en el sistema financiero y sus mercados. En este estudio se concluye que en México existen importantes áreas de oportunidad para introducir más competencia en el sistema financiero y lograr que los usuarios tengan una mayor oferta de productos y servicios innovadores, con mayor calidad, a menores precios y mejores rendimientos y accesibilidad a más personas, empresas y productores, sólo por mencionar algunos.



## Posicionamiento ante la Reforma de Competencia Económica

Para acelerar el desarrollo económico y social de México es indispensable tener como meta una red de telecomunicaciones de clase mundial, con un sólido despliegue de infraestructura y un fuerte desarrollo de aplicaciones y contenidos, a la cual todos los mexicanos tengan acceso. Los preceptos y objetivos consensuados en el empresariado están claramente alineados con los objetivos básicos que se persiguen en las reformas de Telecomunicaciones y de Competencia Económica.

El 11 de marzo de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto y las fuerzas políticas integrantes del Pacto por México presentaron conjuntamente una Iniciativa de Reformas a la Constitución en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, basada en cinco ejes:

- I. *Derecho al acceso a las Tecnologías de la Información.* Se busca garantizar constitucionalmente el acceso universal de los mexicanos a la banda ancha, en coincidencia con lo expuesto en la Agenda por México del sector empresarial, por lo que habrá que precisar las medidas para lograr ese objetivo. Al concretarse la reforma, en cinco años podríamos incrementar la penetración de servicios de banda ancha hasta alcanzar un mínimo de 30 suscriptores por cada 100 habitantes, con el 60% de penetración sobre personas en servicios de banda ancha móvil y 70% de la población como usuarios de Internet.
- II. *Las Telecomunicaciones como servicios públicos de interés general.* Estamos de acuerdo con la rectoría del Estado para garantizar el acceso de todos los mexicanos a servicios de información y comunicaciones en condiciones de calidad y pluralidad, costo y competencia. No obstante, es importante precisar los alcances en materia de regulación de contenidos para evitar caer en excesos que puedan poner límites a la libertad de expresión; por ello, nos proclamamos por evitar movimientos pendulares; de una laxitud en el papel de regulación a esquemas de control y regulación excesivos.
- III. *Órganos reguladores autónomos.* Coincidimos en otorgar autonomía constitucional a la Comisión Federal de Competencia Económica (CFC) y al nuevo Instituto

Federal de Telecomunicaciones (IFT) —que sustituye a COFETEL— en virtud de que los órganos de gobierno de ambos organismos se integrarán por siete comisionados, incluyendo a su presidente, con una gestión que durará nueve años y sin posibilidad de reelección. Asimismo, los comisionados se designarán en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal y ratificación del Senado, previa evaluación que realice un comité integrado por los titulares del Banco de México, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y el INEGI, por lo que es fundamental que este método de designación no se partidice y que no se preste a un reparto de cuotas como ha sucedido en el IFE.

Por otra parte, se especifican las facultades de ambos organismos, destacando en el caso de la CFC la capacidad de realizar desincorporaciones de activos, y en el caso de IFT las atribuciones relativas al otorgamiento y revocación de concesiones, hasta ahora en manos del Poder Ejecutivo.

- IV. *Tribunales especializados.* Se prevé la obligación del Consejo de la Judicatura Federal para establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en la materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones. Desde la reforma de la Ley Federal de Competencia Económica de 2011 se aprobó la creación de tribunales especializados en materia económica que atiendan los temas relacionados con telecomunicaciones, entre otros; estos tribunales deberían estar operando desde hace más de un año. La creación de estos tribunales es fundamental para dar certidumbre jurídica a los procesos y a las partes en conflicto.
- V. *Concesiones.* Destacan las facultades que se otorgan a los órganos reguladores en materia de concesiones, pues entre otras cosas se dispone evitar concentraciones, asegurar precios competitivos de los servicios, esquemas más severos de sanciones, homologación de régimen de permisos y concesiones, etcétera. En esta materia es necesario garantizar la certeza jurídica para todos los concesionarios. Es importante no olvidar los aspectos relacionados con infraestructura, agenda digital, acceso a banda ancha y efectividad de las decisiones del órgano regulador, alfabetización digital, así como competencia en los distintos campos.

## Consideraciones finales

La aprobación del dictamen de la Ley de Competencia Económica por el pleno de la *Cámara de Diputados, con 397 votos a favor, 45 en contra y dos abstenciones*, con modificaciones para flexibilizarla, dará oportunidad a las empresas para jugar con reglas más claras, estimular la competencia y evitar prácticas monopólicas. De esta forma, se resalta lo siguiente:

- Aumenta el plazo de 20 a 45 días para que los agentes económicos con interés jurídico que presuntamente hayan incurrido en prácticas monopólicas manifiesten lo que a su derecho convenga.
- La normatividad contiene definiciones claras de barreras a la competencia y libre concurrencia, por lo que la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) deberá validar plenamente si en verdad prevalecen las condiciones de competencia antes de proceder contra una empresa.
- Los agentes económicos involucrados podrán proponer medidas correctivas antes de hacerse merecedores de sanciones; asimismo, la eventual desincorporación o enajenación de activos de las empresas que ordene la COFECE sólo podrá hacerse efectiva cuando se resuelvan juicios de amparo interpuestos.
- En las *visitas de verificación* que realice la autoridad investigadora deberán evitarse daños en la producción, operación, distribución y comercialización de bienes y servicios por parte de las empresas involucradas, sin afectación alguna para los consumidores.
- *En el caso de las audiencias* se establecerá un mecanismo donde todos los agentes económicos se encuentren cara a cara ante los comisionados y planteen puntos centrales de su línea de argumentación.

La Comisión tiene un reto monumental en el tema de promoción de la competencia; esto es particularmente grave en un país donde la cultura de la competencia data de hace menos de veinte años y el porcentaje de ciudadanos que conoce las labores de la Comisión es mínimo. No basta con transparentarse frente a “los iniciados” –por ejemplo, los despachos y empresas que tienen una alta actividad en materia de competencia económica–, sino que es necesario que el ciudadano común tenga claro qué es lo que se hace y cómo esto lo beneficia directamente. Este es un tema donde los mensajes positivos abundan, pero donde aún queda mucho trabajo por hacer.

A poco más de veinte años de haberse aprobado la Ley Federal de Competencia Económica, resulta evidente

que no ha sido suficiente para garantizar una sana competencia en nuestra economía. La materia de competencia económica evoluciona constantemente, por lo cual nuestro país debe contar con leyes e instituciones modernas que respondan a nuestras necesidades económicas reales. Esta reforma requerirá complementarse con instrumentos que aseguren la transparencia en la toma de decisiones y la eficacia en su aplicación.

Finalmente, ni el marco legal más perfecto ni la institución más eficaz serán un sustituto de un país en el cual el ciudadano común tenga una clara noción de que puede competir en igualdad de oportunidades y pueda exigir mayor calidad y rapidez y menores precios a los proveedores de bienes o servicios, a sabiendas de que habrá muchos otros dispuestos a cubrir sus necesidades.

La Reforma de Competencia Económica es un logro más gracias a la labor de los diputados federales que tuvieron la capacidad de escuchar las opiniones de los sectores de la sociedad interesados en la iniciativa; gracias a ella será posible transformar la economía mexicana, atraer nuevas inversiones y generar empleos mejor remunerados. Con la nueva Ley Federal de Competencia Económica, todas las empresas y de manera sobresaliente los pequeños emprendedores y medianos empresarios podrán incursionar en los mercados para ofrecer soluciones innovadoras y precios más competitivos, para que los consumidores tengan acceso a una gran variedad de bienes y servicios de calidad a mejores precios, creando empleos y mejorando así el poder adquisitivo de los mexicanos en un nuevo México más competitivo.

## Bibliografía

- Concanaco Servytur (2014). “El dictamen de la Ley de Competencia Económica prevé establecer reglas claras para las empresas y acotar monopolios: Concanaco Servytur”. *Boletín* núm. 206, 28 de marzo. 1-2.
- Diego-Fernández, Mateo (2010). *Revista de Derecho Económico Internacional* núm. 1, vol. 1, ITAM, Centro de Derecho Económico Internacional. 77-84.
- Frías, Víctor M. (2013). “Propuestas para cambiar a México”. *Reformas a la Ley Federal de Competencia Económica*. México: CIDAC, Red Mexicana de Competencia y Regulación.
- Gobierno Federal (2015). <<http://reformas.gob.mx/>>.
- Secretaría de Economía (2013). “Presentación de Iniciativa de la Nueva Ley Federal de Competencia Económica”. *Boletín* núm. 14. 1-2.

# Reforma Hacendaria: la importancia del Régimen de Incorporación Fiscal como medida de desarrollo económico en México y posibles impactos

Martha Sheila Gómez González\*

El nuevo Régimen de Incorporación Fiscal, vigente en la Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta a partir del 1 de enero de 2014, sustituye al Régimen de Pequeños Contribuyentes y al Régimen Intermedio de las Actividades Empresariales, todos aplicables a las personas físicas. Fue creado principalmente para quienes se dedican a actividades económicas en el sector informal a fin de ingresarlos en el Registro Federal de Contribuyentes, y para quienes ya estaban tributando en los regímenes extintos antes mencionados. Con esto se espera generar una cadena económica al establecer obligaciones a los contribuyentes que no se establecían en el Régimen de Pequeños Contribuyentes, y que por ende no tenía el impacto en la economía. En la presente investigación se realizará un análisis a este nuevo régimen y su comparación con los regímenes anteriores, así como los beneficios fiscales otorgados por el gobierno federal a fin de incentivar la inscripción, y los resultados que se han obtenido desde la creación del nuevo régimen a la fecha.

La principal fuente de ingresos del Estado Mexicano son los impuestos. El Artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece que los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

En la Ley del Ingresos de la Federación para el ejercicio 2014, los impuestos representan el 40% del total de ingresos que espera obtener

el gobierno federal, en tanto que el Impuesto sobre la Renta representa el 57% de este 40%.

La Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente hasta el 31 de diciembre de 2013, contemplaba el Régimen de Pequeños Contribuyentes y el Régimen de Incorporación Fiscal, en los cuales podían tributar las personas físicas que realizaran actividades empresariales, siempre y cuando sus ingresos del ejercicio por estas actividades no fueran superiores a 2 y 4 millones de pesos, respectivamente. Sin embargo, seguían existiendo pequeños comerciantes y prestadores de servicios que no estaban inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, y quienes lo estaban –principalmente los del

Régimen de Pequeños Contribuyentes– no contribuían adecuadamente, o bien omitían incluso el pago de contribuciones, ya que este régimen era administrado por las entidades federativas, estableciendo una mecánica de pago del impuesto integrada para el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, lo que facilitaba la evasión.

La evasión fiscal por parte del sector informal constituyó una fuente potencial de ingresos para la economía nacional; la inadecuada fiscalización y el exceso de regulaciones y trámites burocráticos han hecho de la economía informal una alternativa de subsistencia ante la falta de fuentes de empleo. De acuerdo con un es-

\* Doctora en Ciencias de lo Fiscal por el Instituto de Especialización para Ejecutivos, S.C. Profesora-Investigadora del Departamento de Contaduría Pública del Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara.

tudio efectuado por el INEGI (2014) para el año 2012, la medición de la economía informal mostró que 25% del PIB es informal y fue generado por 59.8% de la población ocupada en condiciones de informalidad. Asimismo, revela que 75% del PIB lo generó el sector formal, con 40.2% de la población ocupada formal. Es decir, que por cada 100 pesos generados de PIB del país, 75 pesos los generaron el 40% de ocupados formales, mientras que 25 pesos los generaron el 60% de ocupados en informalidad.

Del citado 25% de la economía informal en 2012, 10.8% corresponde al sector informal —es decir, a aquellos negocios no registrados de los hogares dedicados a la producción de bienes o servicios—. De igual manera, el 14.2% corresponde a las otras modalidades de la informalidad, que se refieren a aquellos trabajos que, incluso cuando laboran para unidades económicas distintas a las de los micronegocios no registrados, no cuentan con el amparo del marco legal e institucional.

En aras de evitar que el comercio informal siga aumentando y teniendo como objetivo que se convierta en comercio formal, el gobierno federal ha realizado, entre otras actividades, modificaciones a las leyes fiscales. La principal modificación efectuada ha sido la creación del Régimen de Incorporación Fiscal en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 11 de diciembre de 2013 para entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2014, pretendiendo con ello aumentar el padrón de contribuyentes con un régimen que, como su nombre lo indica, incorporará nuevos contribuyentes otorgándoles beneficios que estimulen su inscripción y permanencia.

## Revisión literaria

La obligación de contribuir al pago de contribuciones se establece en el Artículo 31, Fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual dice a la letra: “Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. De este precepto se desprende el origen de las leyes fiscales, que hablando del Régimen de Incorporación Fiscal, su regulación corresponde a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Régimen de Incorporación Fiscal sustituye, por llamarlo de alguna forma, al Régimen de Pequeños Contribuyentes, regulado en la sección III del capítulo II, título IV

de las Personas Físicas de la Ley del ISR, abrogada el 31 de diciembre de 2013.

El Régimen de Pequeños Contribuyentes surgió de la necesidad de ofrecer un mayor grado de simplicidad a aquellos contribuyentes con bajo nivel de ingresos y una reducida capacidad administrativa; sin embargo, no contemplaba acciones con las cuales incorporaría al comercio informal a la formalidad.

El Artículo 137 de la abrogada ley establecía que las personas físicas que realizaran actividades empresariales que únicamente enajenaran bienes o prestaran servicios al público en general, y que sus ingresos en el ejercicio no hubieran excedido la cantidad de 2 millones de pesos, podían tributar en el Régimen de Pequeños Contribuyentes. La determinación de este impuesto conforme a la ley se realizaba de forma mensual, restando a la totalidad de los ingresos obtenidos en el mes cuatro salarios mínimos del área geográfica del contribuyente elevados al periodo, y por la diferencia, aplicar la tasa del 2%. El resultado así determinado sería el ISR a pagar en el bimestre.

Como obligaciones a cumplir por parte de estos contribuyentes, se tenían las siguientes:

1. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
2. Conservar comprobantes que reunieran requisitos fiscales por las compras de bienes nuevos de activo fijo que usaran en su negocio cuando el precio fuera superior a 2 mil pesos.
3. Llevar un registro de sus ingresos diarios.
4. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas por las operaciones que realizaran.
5. Presentar declaraciones mensuales de pago del ISR.

Aun cuando este régimen se encontraba regulado por una ley federal, buscando que las entidades federativas tuvieran una mayor intervención dentro del esquema de recaudación y obtención de ingresos tributarios, se les otorgó —por medio de convenios de colaboración administrativa— la facultad para que fueran éstos quienes se encargaran de administrar y recaudar las aportaciones de estos contribuyentes.

A partir de estos convenios se establecen facilidades a los contribuyentes a fin de pagar el impuesto de acuerdo con una cuota determinada, pero además con una periodi-

cidad bimestral y no mensual, como establecía la ley. Por lo anterior, estos contribuyentes no requerían de deducciones para el pago de sus impuestos, pues el esquema establecía que el impuesto era con base en los ingresos obtenidos y no les obligaba a conservar comprobantes por sus compras de mercancías o por los gastos de bienes o servicios realizados; no solicitaban facturas a sus proveedores, pues no las necesitaban.

La OCDE (2011) señala que México debería reevaluar con atención los costos y beneficios de sus numerosos regímenes tributarios especiales para las empresas, y sólo mantener aquellos que comprueben su eficiencia. En particular, existen razones para reevaluar el Régimen Especial para los Pequeños Contribuyentes (REPECO) —que actualmente administran los estados— y reconsiderar su diseño. A pesar de que la exención fiscal en el REPECO es muy generosa, de acuerdo con un estudio reciente, estas empresas evaden 95% de sus obligaciones tributarias, lo que indica que los estados deben intensificar sus esfuerzos recaudatorios.

Aunado a esto, el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico de Monterrey realizó en el año 2011 una investigación respecto a la evasión de los pequeños contribuyentes. El objetivo general del estudio fue estimar el monto de la evasión fiscal nacional en este régimen. En términos porcentuales, se aprecia que la tasa de evasión fiscal de los REPECOS es muy grande para todas las entidades federativas. Como ejemplo se tiene el año 2010, en el cual prácticamente todas las entidades federativas presentaron tasas de evasión arriba del 90%. Para este año, las entidades que tuvieron las tasas más altas de evasión fueron: Estado de México (98.6%), Morelos (98.5%), Distrito Federal (97.6%), Nuevo León (97.4%) y Oaxaca (97.4%), mientras que las entidades con la menor tasa de evasión en 2010 fueron Baja California Sur (92.5%), Querétaro (92.3%), Colima (91.7%), Zacatecas (90.5%), San Luis Potosí (90.3%) y Baja California (80.6%).

La OCDE (2013) recomienda que México fortalezca la aplicación de impuestos para el régimen de pequeños comercios y considere una recalificación después de algunos años o una cláusula de caducidad. Esta recomendación fue considerada en 2013 cuando se propuso la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y la creación del Régimen de Incorporación Fiscal. Establecido en los Criterios Generales de Política Económica 2014 (2013), la complejidad en el pago de impuestos resulta particularmente onerosa para las empresas más pequeñas, para las cuales el costo administrativo de las disposiciones fiscales es propor-

cionalmente más elevado. La Reforma Social y Hacendaria propone la creación de un Régimen de Incorporación que sustituirá a los Regímenes Intermedios y de REPECOS para que las empresas accedan a la formalidad. El régimen propuesto está diseñado para que participen en él las personas físicas con actividad empresarial con capacidad administrativa limitada. El Régimen de Incorporación preparará a los contribuyentes para una eventual inserción en el Régimen General para Fines Tributarios y de Seguridad Social. Con ese fin, los contribuyentes que anticipen recibirán descuentos en el pago de sus impuestos y de sus contribuciones de seguridad social durante los primeros años, a cambio del cumplimiento de obligaciones de información fiscal.

En la iniciativa de decreto por la que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados para 2014, se señala:

Uno de los objetivos prioritarios de las políticas de la presente administración consiste en alcanzar un incremento generalizado de la productividad en el que participen todos los sectores de la población. Ello obedece a que solamente por esa vía será posible incrementar sostenidamente la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana. A su vez, elevar el potencial de crecimiento económico representa una precondition indispensable para mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza de manera acelerada.

La facilidad en el cumplimiento del pago de impuestos representa un factor esencial para que los negocios que se van creando en una economía, particularmente los de menor escala, se incorporen de inmediato a la formalidad en la esfera tributaria.

Considerando lo anterior, una de las principales medidas que contiene la presente Iniciativa de Reforma Hacendaria es la sustitución de diversos regímenes fiscales aplicables a las personas físicas con actividades empresariales por un solo régimen, el Régimen de Incorporación.

A través del Régimen de Incorporación se pretende que las personas físicas con actividades empresariales y que prestan servicios inicien el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en un esquema que les permita cumplir fácilmente con sus obligaciones tributarias. La participación en el Régimen de Incorporación traerá aparejado el acceso a servicios de seguridad social. De esta forma, se creará un punto de entrada para los negocios en la formalidad, tanto en el ámbito fiscal como en el de seguridad social.

A partir de esta reforma, y con estos argumentos, se creó el Régimen de Incorporación Fiscal con las siguientes características:

Tabla 1 Elementos del ISR en el Régimen de Incorporación Fiscal	
Sujeto	Personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera, para su realización, título profesional, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial obtenidos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido la cantidad de dos millones de pesos.
Objeto	Las actividades empresariales o la prestación de servicios.
Base	Restando, de la totalidad de los obtenidos, las deducciones autorizadas, las erogaciones efectivamente realizadas en el mismo periodo para la adquisición de activos, gastos y cargos diferidos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio.
Tasa o Tarifa	Tarifa bimestral progresiva (Tabla 2).
Periodicidad de pago	Pago definitivo bimestral, a más tardar el día 17 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente.

En esta Tabla se muestran las principales características del Régimen de Incorporación Fiscal establecidas en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo que se establece en la ley respectiva, no pueden tributar en el régimen:

1. Los socios, accionistas o integrantes de personas morales o cuando sean partes relacionadas.
2. Los contribuyentes que realicen actividades relacionadas con bienes raíces, capitales inmobiliarios, negocios inmobiliarios o actividades financieras.
3. Las personas físicas que obtengan ingresos por concepto de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, salvo aquellas personas que perciban ingresos por conceptos de mediación o comisión y éstos no excedan el 30% de sus ingresos totales.
4. Las personas físicas que obtengan ingresos por concepto de espectáculos públicos y franquiciatarios.
5. Los contribuyentes que realicen actividades a través de fideicomisos o asociación en participación.

Tabla 2 Tarifa para el cálculo del ISR en el Régimen de Incorporación Fiscal			
Limite inferior	Limite superior	Cuota fija	Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del limite inferior
\$	\$	\$	%
.01	992.14	0.00	1.92%
992.15	8 410.82	19.04	6.40%
8 420.83	14 798.84	494.48	10.88%
14 798.85	17 203.00	1 188.42	16.00%
17 203.01	20 596.70	1 573.08	17.92%
20 596.71	41 540.58	2 181.22	21.36%
41 540.59	65 473.66	6 654.84	23.52%
65 473.67	125 000.00	12 283.90	30.00%
125 000.01	166 666.66	30 141.80	32.00%
166 666.67	500 000.00	43 475.14	34.00%
500 000.01	En adelante	156 808.46	35.00%

En esta Tabla se muestra la tarifa que deben aplicar los contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal para determinar el ISR bimestral. Fuente: Artículo 110 LISR, 2014.

Como se estableció en la exposición de motivos por parte del Ejecutivo Federal, este régimen considera una reducción del ISR determinado con el objetivo de estimular a las personas físicas a inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes bajo este régimen. Se establece que para el primer año, la reducción será por el 100% del ISR determinado, y se disminuirá en un 10% cada año subsecuente, de forma que al llegar al décimo año, la reducción será del 10%, y a partir del decimoprimer año, el contribuyente ya no podrá tributar en el Régimen de Incorporación Fiscal, sino que deberá tributar conforme al Régimen de Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales.

Es importante señalar que, tratándose de este nuevo régimen, ya no son las entidades federativas las responsables de administrar a estos contribuyentes, sino que es directamente el Servicio de Administración Tributaria (SAT) quien tiene esta atribución, con el fin de incentivar aún más a quienes se encuentran en la informalidad.

El pasado 8 de septiembre, el Ejecutivo Federal puso en marcha el programa “Crecamos Juntos”, que incluye acciones para fomentar la integración a la formalidad fiscal, consistente en apoyos fiscales, de seguridad social y de capacitación laboral. El programa está basado en tres premisas fundamentales: combatir la informalidad de manera integral, transversal; b) procurar la innovación para generar incentivos dirigidos a quien hoy decide estar en la informalidad (como el Régimen de Incorporación Fiscal y el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social); c) lograr la comunicación en todos los niveles, en todo el país, para que se conozcan los beneficios, se comprendan los mecanismos y se reciba la asesoría para integrarse a la formalidad.

En términos generales, el programa para los contribuyentes que se integren al Régimen de Incorporación Fiscal, según las declaraciones del Presidente, contempla el acceso a los servicios médicos y sociales del IMSS para el dueño del negocio y para sus empleados, pensión para el retiro y créditos para la vivienda, apoyos económicos a los pequeños empresarios a través del Instituto Nacional del Emprendedor, créditos baratos para los negocios y sus empleados –gracias a las garantías que otorgará Nacional Financiera– y acceso a los programas de capacitación en el trabajo mediante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El documento relativo a este programa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de septiembre de 2014. Se trata de un decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2015. Dentro de los principales aspectos que se consideran, cabe destacar los siguientes: la aplicación de porcentaje para determinar el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para quienes realicen actividades gravadas por estos impuestos, así como una reducción generalizada de ambos impuestos para quienes realicen operaciones con el público en general en la misma proporción que la establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta. Asimismo, aquellas personas cuyos ingresos no rebasen los cien mil pesos en el ejercicio fiscal podrán acceder a una reducción del 100%, con lo cual se pretende motivar a los contribuyentes con poca capacidad económica para que se registren en el régimen; por último, facilitar el cálculo de los impuestos, ya que bastará con que especifiquen dos datos: la actividad a la que se dedican y el monto de sus ingresos, y con ello se determinarán los impuestos a cargo del contribuyente.

## Metodología

La investigación que se presenta es de corte cualitativo; es un estudio descriptivo de tipo documental. Los pasos aplicados fueron la revisión de publicaciones sobre el tema de estudio. Posteriormente se analizó la normatividad que regula el Régimen de Incorporación Fiscal. Con base en la revisión literaria, se pudo identificar el marco referencial y jurídico. Se llevó a cabo un análisis de la sección II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta 2014, así como un comparativo con la sección III del capítulo II de la Ley del ISR 2013. El análisis realizado permitió elaborar conclusiones que se presentan a continuación.

## Resultados

En el Primer Informe de Acciones y Resultados de la Mesa de Combate a la Ilegalidad del periodo enero-julio 2014, presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señala que al 31 de julio de este mismo año se incorporaron más de 700 mil contribuyentes al Régimen de Incorporación Fiscal, para llegar a un total de 4 239 904 contribuyentes activos del RIF, que incluye a 3 886 294 contribuyentes que fueron migrados del extinto Régimen de Pequeños Contribuyentes. A partir de estos datos, se puede observar un incremento del 9.09% de contribuyentes registrados durante los primeros siete meses de 2014.

A esta misma fecha, los contribuyentes de este régimen emitieron más de 3 millones de facturas electrónicas con la herramienta electrónica Factura Fácil, y en la aplicación de Mis Cuentas se registraron más de 3 millones de operaciones de gastos y casi 2 millones de operaciones de ingresos, algo que con el Régimen de Pequeños Contribuyentes no se cumplía, ya que no podían expedir comprobantes fiscales denominados facturas y no contaban con una herramienta que facilitara la presentación de las declaraciones.

En el mes de julio se liberó la aplicación para que este sector presentara su declaración del primer bimestre de 2014; se recibieron más de 2 millones de declaraciones de contribuyentes que, en su mayoría, nunca habían declarado. En términos monetarios, según el SAT, se espera recaudar en 2014, por parte de estos contribuyentes, 14 000 millones de pesos por concepto de ISR y 1200 millones por concepto de IVA. El ISR les será “devuelto” para que lo utilicen en reinversiones o gastos. En 2013, con el Régimen de Pequeños Contribuyentes, se recaudaron 3 490 millones de pesos, por lo cual se estima que en 2014 se haya logrado una recaudación 400% mayor. Para el año 2015, y con base en las declaraciones presentadas a julio de 2014, se espera recaudar más de 132 millones de pesos.

## Conclusiones

El Régimen de Incorporación Fiscal se estableció para simplificar y promover la formalidad de las personas físicas, fomentando principalmente a los informales la regularización de su situación fiscal. Se considera que con esta modificación se logre incrementar sostenidamente la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana.

Con este nuevo régimen se espera incorporar a contribuyentes que buscan cumplir con sus obligaciones, pero que se veían impedidos de regularizar su situación fiscal por la complejidad de las leyes tributarias. De esta manera se aumentará la base de contribuyentes, haciendo más equitativo el sistema y generando una percepción de mejores condiciones para aquellos contribuyentes cumplidos.

Con el beneficio de la reducción del ISR hasta por el 100% en el ejercicio, y efectuando los pagos bimestrales a través de una herramienta proporcionada por la autoridad fiscal en el portal de Internet del SAT, se dará cumplimiento de forma fácil y oportuna. El problema que se presenta para cumplir es la falta de cultura fiscal de los ciudadanos, que un sector de la población no sabe ni escribir, que existen comunidades que viven en zonas rurales en donde no se dispone de los medios informáticos necesarios o donde no existe el servicio de Internet, circunstancias que se convierten en limitantes para el cumplimiento del pago de impuestos.

Que la autoridad fiscal capte este tipo de contribuyentes generará, como ya se mencionó, una ampliación en la base de los contribuyentes, que si bien no pagarán impuestos por la aplicación de las tasas de reducción del ISR, sí generará de forma transversal un incremento en la tributación por parte de los contribuyentes de otros regímenes, al ser proveedores de bienes o servicios de estos nuevos contribuyentes al existir la obligación —que no existía en el Régimen de Pequeños Contribuyentes— de aplicar deducciones a los ingresos obtenidos para determinar la base del impuesto. Esto obligará la expedición de facturas a los proveedores antes mencionados, con la facilidad de que, a través de la herramienta Mis Cuentas, los contribuyentes objeto de este estudio podrán expedir facturas simplificadas —pero que tienen la misma validez que las facturas de los contribuyentes de otros regímenes—. Estas facturas también contemplan el IVA y el IEPS, los cuales serán trasladados y, en su caso, pagados a la autoridad tributaria, incrementado así la recaudación de estos impuestos indirectos.

Las limitantes de esta investigación son la falta de resultados medibles respecto al funcionamiento del Régimen de Incorporación Fiscal, ya que los datos publicados por la autoridad fiscal corresponden sólo al primer semestre del 2014, lo que es insuficiente. De igual manera, sería conveniente que una vez obtenidos los resultados de por lo menos dos ejercicios (2014-2015) se pueda hacer un análisis más certero del funcionamiento del régimen y su impacto en la economía, lo cual será objeto de futuras investigaciones.

## Bibliografía

- Código Fiscal de la Federación* (2014). Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>>. Consultado el 8 de septiembre de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014). Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>. Consultado el 14 de septiembre de 2014.
- Criterios Generales de Política Económica 2014* (2013). Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf>>. Consultado el 15 de septiembre de 2014.
- Diario Oficial de la Federación* (2014). “Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen en el Régimen de Incorporación Fiscal”. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5359611&fecha=10/09/2014&print=true](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359611&fecha=10/09/2014&print=true)>. Consultado el 28 de septiembre de 2014.
- Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes* (2011). Disponible en <[ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/publicaciones/ITDWeb/R\\_Ejecutivo\\_19\\_1\\_2012FINAL\\_repecos.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/ITDWeb/R_Ejecutivo_19_1_2012FINAL_repecos.pdf)>. Consultado el 8 de septiembre de 2014.
- INEGI (2014). *Medición de la Economía Informal 2003–2012*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/julio/comunica4.pdf>>. Consultado el 4 de septiembre de 2014.
- Informe de Acciones y Resultados de la Mesa de Combate a la Ilegalidad, Primer Informe* (2014). Disponible en <[http://www.sat.gob.mx/sala\\_prensa/combate\\_economia\\_ilegal/Documents/Inf\\_combate\\_ilegalidad\\_08102014.pdf](http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/combate_economia_ilegal/Documents/Inf_combate_ilegalidad_08102014.pdf)>. Consultado el 17 de octubre de 2014.
- Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta* (2014). Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06\\_lir.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf)>. Consultado el 3 de septiembre de 2014.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014* (2014). Disponible en <[http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos\\_ley/2014/lif\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/lif_2014.pdf)>. Consultado el 6 de septiembre de 2014.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta* (2013). Disponible en <<https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones-fiscales/leyfed2013update/LISR2013.pdf>>. Consultado el 6 de septiembre de 2014.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta* (2014). Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>>. Consultado el 6 de septiembre de 2014.
- OCDE (2011). “Estudios Económicos de la OCDE: México 2011”. *OECD Publishing*. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>>.
- OCDE (2013). “Estudios Económicos de la OCDE: México 2013”. *OECD Publishing*. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>>.
- SAT (2014). *Comunicado de Prensa*. Disponible en <[http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/comunicado\\_069\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_069_2014.pdf)>. Consultado el 28 de septiembre de 2014.



# Impacto de las reformas económicas en la estructura, en la dinámica y en la institucionalidad

Ramón Martínez Escamilla\*

La naturaleza de la intervención económica del Estado ha cambiado considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido sino que se ha fortalecido, aunque los ideólogos y políticos del gran capital han trabajado arduamente para asegurar lo que Stephen Hill denominó hace tiempo un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario. Mientras, las relaciones en el seno del Estado a veces significan descentralización y a veces reconcentración del poder social, mientras éste se desgasta innecesariamente en un discurso que sólo deja ver la persistencia de la falta de justicia distributiva aunque, ya promulgadas, las reformas económicas vayan cumpliendo los tiempos que aguardan a todas las reformas.

**A** lo largo del año 2013, pero especialmente durante el primer cuatrimestre, en la opinión mejor informada de la ciudadanía mexicana se generalizó la conciencia de que el nuevo régimen gubernamental de seis años habría de inaugurar un extenso programa de reformas a la estructura y a la dinámica de la economía nacional. Los ecos de la campaña política en pos de la Presidencia de la República todavía repercutían en el ánimo y en la memoria de la clase política echada a andar a ritmo vertiginoso por los afectos de una democracia que, a más

de exhibir e implantar usos y prácticas a todas luces novedosos y hasta prometedores de un futuro político cada vez más digno de ser alcanzado, dejaba constancia de efectividad, sobre todo para quienes, partidariamente, habrían de volver, ahora sí que por sus fueros, al ejercicio del poder republicano que por dos periodos similares se les había negado en las urnas electorales.

No fueron pocos los acercamientos y las concertaciones logradas por los líderes y los núcleos de acción pública organizada en favor de aquel programa de reformas aun cuando, en honor a sus más preciadas tradiciones, las actitudes y también las acciones concretas de las fuerzas contrarias—conjuntadas e impulsadas por los representantes de la sedicente izquierda y la llamada derecha nacionales—mucho

trataron y poco lograron embotar los filos de la hasta entonces sólo pretendida modernización de todos los procesos de la economía de México.

En un ambiente de generalizada exaltación de los ánimos políticos e ideológicos en todos los medios y circunstancias de la cotidianidad nacional, el tratamiento de los temas y tópicos de la economía difícilmente podía escapar al impacto y a la influencia de las reformas que aún en ciernes comenzaban ya a condicionar y a prejuzgar todo lo que en materia de política económica estaba por venir.

A un orden de hechos e ideas como el aludido, no podían estar ajenos los componentes de la vida académica de México, y fue así como se conformó el propósito de diseñar y organizar un evento como la XIII

\* Doctor en Economía. Investigador titular “C” de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y coordinador del Seminario Permanente de Teoría Económica. Premio Universidad Nacional 2009.

Reunión Nacional del Seminario Permanente de Teoría Económica, al que fueron convocados los investigadores de la economía, cuyas aportaciones se conjuntan en un volumen de ya inminente publicación y en cuyo tema general se alude de frente a los *Rasgos sobresalientes de la* (que entonces era la) *actual política económica de México*.

## I. Las premisas de una reforma estructural

Ahora, ya con nuevas perspectivas y bien situados en el campo de la economía real, hasta el más riguroso plan de gobierno podría percernos sólo una buena hipótesis de trabajo. Al respecto podría replicarse que si tal plan económico quedara remitido a una buena ley de ingresos y egresos con todos sus ingredientes en materia de recaudación y presupuestación de los recursos, podríamos llegar a considerar que las políticas económicas específicas por sectores, subsectores, ramas, sub-ramas y giros serían capaces de viabilizarlo en los reales tiempos y espacios geo-sociales de todo el ámbito nacional.

En verdad que, con una lógica así de simple, el tema de la planificación y aun el de la sola planeación a la hora de las opiniones y comentarios conjuntarían un tema menor y casi el lugar común de los políticos y hasta de los economistas, ya se identifiquen como afiliados o como contestatarios del régimen en vigor.

Y es que las consideraciones y debates que reclamaría el plan económico, tanto en la coincidencia como en la diferencia —vale decir, tanto en el consenso como en el disenso, ya fuera que este último se manifestara como enfrentamiento, como disputa, como querrela o como mansa controversia— no encontraría mejores canales de expresión que los ofrecidos de manera natural por la teoría económica subyacente al plan y a sus diversos instrumentos y mecanismos de acción, así se identifiquen como planes y programas operativos o como meras políticas públicas.

Pongamos un breve ejemplo: cualquier plan económico gubernamental que mereciera el nombre tendría que tocar de frente a las estructuras y a las dinámicas reales para modificar fundamentalmente el estado de cosas prevalente en los ámbitos de aquéllas y no para dejarlas como estarían en el diagnóstico y el pronóstico, de manera que, conceptualmente asimilado el plan a una integral reforma estructural, de él podrían esperarse por lo menos los lineamientos generales de un modelo en torno al deber ser económico, así fuera sólo en los siguientes términos:

1. México entraña un ser, una presencia y una fuerza socioeconómica y política nacional válida en todo el territorio, en toda la población del país y para un plazo totalmente vigente en la historia contemporánea del mundo en conjunto, más allá de las múltiples diferencias de todo tipo que el mismo registre.
2. La raigambre de este haz de realidades, actitudes y sentimientos nacionales no es otra que la de los tres grandes movimientos revolucionarios registrados en poco más de doscientos años previos, porque entre las opciones políticas contemporáneas a que se enfrenta este país diverso y plural no puede soslayarse la posibilidad y la capacidad para crecer y para desarrollarse conforme a los más caros sentimientos de toda la sociedad nacional.
3. Frente a unas condiciones históricas que cancelan a largo plazo las posibilidades de remontar un modo de producción cada vez más rígidamente enclaustrado en un juego de intereses y las consecuentes políticas abiertamente pro-capitalistas, solamente se puede actuar con una estrategia en extremo prudente y conservadora, en lo esencial, de la posible y deseable defensa y seguridad nacionales y una sucesión de tácticas remitentes hacia un conjunto de políticas públicas directa e inmediatamente traducibles en acciones concretas. Sólo así es posible marchar en paz atenuando permanentemente las profundas diferencias sociales y económicas que aherrojan al país en un carácter reputado de la manera más injusta y unilateral como “emergente”.
4. El instinto y la actitud abiertamente pacifista de este país conduce a todo el ser nacional a un enroque en las tradiciones que lo enrumbaron inconfundiblemente hacia la superación del atraso y el estancamiento en la pre-modernidad que lo flagelaron a lo largo del siglo XX, merced a las precariedades de una democracia a veces fallida, a veces traicionada y a veces orientada hacia estadios cada vez menos identificados con el progreso y la creciente productividad como sistema de vida, con los que la violencia del régimen de acumulación y las derivadas contradicciones de la inversión, de la distribución, de la producción y hasta del intercambio económico montaron un sistema de crecimiento sin desarrollo estructural ni modernización institucional.
5. La globalización en que se insertó la economía mexicana desde hace tres décadas, si bien fue prenda de una rápida modernización de los usos y costumbres de una parte de la sociedad nacional, también remitió a todo el conjunto social a una era de violencia y de ausencia de una

governabilidad que fortaleciera el Estado de Derecho. Por ello, lo que también se hizo presente fue la notoria debilidad de la justicia distributiva, en cuyos ámbitos no ha podido instalarse hasta ahora un claro subsistema de rendición de cuentas públicas y privadas, y es así como se contradice a los más valiosos principios de la recaudación y la presupuestación nacionales, con graves consecuencias en el fraude, el peculado y el abierto cinismo de la impunidad y la negación y endurecimiento del carácter nugatorio de un racional—pero sobre todo razonable— régimen general de justicia.

6. De ahí que junto a las anheladas reformas hacendaria y energética campearan también los anhelos de una reforma política, una reforma de comunicaciones públicas y privadas, una reforma en el campo de la competencia y la competitividad económica, una reforma en las reglas del mercado de trabajo y especialmente en las del régimen salarial, capaces de inducir una más moderna y ágil educación nacional, una actualización y homologación de la cultura nacional ancha y diversa y un claro avance hacia una mejor aplicación de los beneficios de la ciencia y la tecnología.

Puesto lo anterior en los términos más al alcance “del pueblo”, se tendría que dar cuenta cabal de que, para principios del año 2014, en el gobierno mexicano debió campear con mucho énfasis la idea de que un nuevo régimen sexenal debería potenciar firmemente a toda una constelación de cambios estructurales y dar paso a la reforma de Estado que bajo diversos formatos ideológicos y partidistas se habían reclamado por lo menos desde el último cuarto de siglo.

Por lo demás, ya se podía advertir la precocidad de un siglo XXI que, apenas adolescente, estaba permeando todas las estructuras y dinámicas a escala mundial, de manera más aguda y descarnada precisamente en los grandes centros del poder económico global; también se podía reconocer que en México, desde todos los flancos, se estaba impulsando fuertemente la idea de un nuevo federalismo adecuado a la enorme diversidad étnica y cultural—pero también social y política— de una economía que ya se había convertido en una de las quince mayores del mundo. En un paisaje así configurado, no era extraño que se comenzara a exigir la imparcialidad de todos sus procesos, a la manera de la superioridad de una visión de conjunto para garantizar la democracia como sistema de vida, en un ambiente de una mejor división y una mayor colaboración para producir

y distribuir los medios materiales de vida en condiciones de igualdad y de libertad, potenciando así el largo y difícil proceso de reimpulsar, modernizando, un nuevo Proyecto Nacional que recuperara y pusiera al día lo más significativo de los Sentimientos de la Nación.

## 2. La recuperación crítica del Ser y el Sentir nacional

En efecto, muy a pesar de las aludidas diversidad y pluralidad en todos los órdenes, es de tal manera inconfundible lo logrado a lo largo de lo que podría considerarse nuestra historia moderna que sólo a los necios podría escapar que ahora conformamos ya una de las más grandes y más complejas sociedades nacionales y que son tan pujantes los empeños nacionales y nuestra clara vocación abierta y pacifista que hemos creado un ambiente de comprensión y concordia con casi todos los países existentes, pues entre ellos hemos dado muestras de un genuino y claro interés por la integración de esfuerzos plurinacionales en diversos campos del acontecer mundial, sobre todo en lo que se refiere al equilibrio de poderes en lo estratégico, pero también en lo económico, enrocándonos en lo que podríamos llamar la esencia de lo nuestro.

No hace falta que yo insista aquí en el hecho de que ningún proyecto de nación puede considerarse como un todo acabado e inmovible, pues la historia real y su dinámica resultan tan complejas que, en el mejor de los casos, cualquier proyecto de tal naturaleza no es otra cosa que una complicada imbricación entre lo más significativo de los proyectos que ya se han ido y de los que les han sucedido, y además continuidades o rupturas de los que han de sobrevenir. Sin embargo, estamos en condiciones de reconocer que es mucho todavía lo que podemos y debemos emprender para desarrollar, consolidar y estabilizar, en diversos campos, nuestro propio acontecer. Es el caso de todo lo que tenemos que reconsiderar críticamente de nuestro propio Proyecto de Nación, por lo menos en los siguientes términos:

1. Sólo nos será posible llevar a mayor modernización y desarrollo la estructura social y económica si impactamos con fuerza la superestructura jurídica y política, de manera que:
2. El Artículo 3° constitucional defina e instaure un preclaro sistema educativo y a la vez diseñe, impulse y mandate el ejercicio de una mayor y mejor democracia no sólo en

términos estrictamente jurídicos, sino además elevando éstos a la categoría de rasgos fundamentales del sistema económico y social.

3. Que el Artículo 5° constitucional reinstituya las reglas del mercado de trabajo puesto al día con las condiciones que el mismo exhibe en la actualidad.
4. Que el Artículo 9° constitucional reacondicione actualizando las libertades de asociación.
5. Que el Artículo 25° constitucional enarbole como norma fundamental y haga valer que el Estado sea el rector del desarrollo nacional.
6. Que el Artículo 26° constitucional garantice al Estado la facultad de organizar la planificación del desarrollo nacional.
7. Que el Artículo 27° constitucional instaure con mayor claridad el régimen de propiedad nacional pública y privada sin perjuicio de reconocer el sentido minoritario pero necesario de los demás tipos de propiedad, tenencia y usufructo de la tierra.
8. Que el Artículo 28° constitucional reserve y garantice al Estado los monopolios de interés público estableciendo con toda claridad lo que es estratégico y prioritario, y reconozca la legitimidad de la real competencia oligopólica en las áreas de la producción donde la misma garantice el crecimiento económico sostenido.
9. Que el Artículo 73° constitucional consolide para el Estado la potestad de imponer gravámenes fiscales y ordene con claridad y firmeza de impacto en la legislación secundaria las condiciones de la administración tributaria sin injerencias privatistas.
10. Que el Artículo 90° constitucional defina con mayor autoridad que la administración pública debe ser centralizada y paraestatal.
11. Que el Artículo 115° constitucional garantice a los municipios –base de la estructura política federalista– el libre manejo de su patrimonio y el suministro de los servicios públicos y el equipamiento urbano.
12. Que el Artículo 123° constitucional defina de mejor manera que a la estructura social de trabajadores y empresarios corresponden, respectivamente, los derechos de huelga y de paro en defensa y no en agravio de la paz social y del progreso económico.
13. Que el Artículo 131° constitucional reserve y garantice al Estado la facultad de regular el comercio exterior con claro ordenamiento en la política fiscal reformada.

14. Que el Artículo 134° constitucional sea fortificado con leyes reglamentarias que garanticen la administración pública de los recursos económicos de la federación, de los estados y de los municipios.

Por supuesto, los 136 artículos constitucionales, en su estricta observancia, remitirían al éxito económico de México aun sin mayores retoques, pero los trece que acabo de referir, una vez reformados en el sentido que aludo, marcarían de manera indubitable cómo lograr el desarrollo económico en condiciones de mayor y más creativa paz social.

### 3. La retoma del rumbo

A la luz de la Constitución, implíco que se trata ya de un sistema socioeconómico y político hartamente complejo y dinámico en el que durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, poco más de 550 reformas al texto constitucional –más las que recientemente se han agregado de tan alta significación y a las que subyace un inconfundible proceso de relativa actualización del Proyecto Nacional– hacen de México, como ya expresé, una nación plenamente diferenciada del resto de naciones y una de las más grandes y complejas sociedades de nuestro tiempo.

Esto me permite concluir que hoy sería necesario asumir el también aludido conjunto de acciones específicas para gobernar de mejor manera el proceso económico interno. Entre otras, de igual o incluso mayor importancia, las siguientes:

1. Continuar con el esfuerzo redoblado para consolidar a largo plazo la estabilidad macroeconómica a que aluden los trece artículos que he destacado.
2. Situar los ingresos y los gastos públicos sobre bases más sólidas y predecibles.
3. Aumentar y calificar mejor la eficiencia de la infraestructura económica.
4. Retomar un sano y vigoroso proceso de reposición de la planta productiva en todos los sectores.
5. Dar mayor prioridad a las actividades productivas de mayor valor agregado.
6. Incorporar decididamente en los programas de desarrollo a todo el empresariado que se identifique con el interés nacional mediante mayor inversión en tecnología y mayor modernización financiera.

7. Introducir todas las reformas posibles y económicamente viables en el mercado de trabajo.
8. Garantizar que los recursos para la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología se apliquen con mayor eficacia que hasta ahora.
9. Determinar e instaurar los límites de la eficacia y la eficiencia económicas a las disposiciones regulatorias, y
10. Corregir las fallas del sistema judicial, abatir los altos niveles de la corrupción y los de la desviación institucional y la impunidad que inducen.

No puedo asegurar que con estos diez principios de la política económica nacional se amanse la violencia social del capitalismo mexicano. Simplemente expreso que, si se adoptan, mucho podría facilitarse la tarea de sujetarla a la autoridad y la justicia de un mayor y mejor gobierno, sobre todo si se revalora el papel del Estado, si se opta por un ejercicio de mayor autoridad en materia de crecimiento urbano y rural equilibrado como base de la retoma política del desarrollo industrial, si se dota de mayor impulso y presencia a la competitividad, si se defiende a la economía familiar con una clara política de equilibrio entre costos y precios finales y si se observa críticamente el contexto internacional con miras a optimizar los principios, las prácticas y los efectos de nuestra política exterior.

Graves palabras son estas que preceden pues, en el caso específico que nos ocupa y que no es otro que el del impacto y los efectos que se dejan sentir sobre la estructura, la dinámica y la institucionalidad económica de México, a más de inmensa, es sumamente intensa la tarea por desarrollar, así sea sólo para dejar clara la esencia de los sucesos reales así como de lo que por anticipado se puso en planta como conjunto de premisas y lo que de inmediato pudo manifestarse como conjunto de resultados específicos contables y medibles en una economía nacional previa, pero también altamente sensibilizada para una remodelación acelerada.

Pero no habría que perderse en los laberintos de un academicismo ampuloso como el que pretendería que fue, es y será sólo a partir de las llamadas reformas estructurales de la transición 2013-2014 que la estructura, la dinámica y la institucionalidad de la economía mexicana podrán ser conmovidas y transformadas tan a fondo que, con ellas, será iniciado en verdad un proceso de desarrollo inédito hasta ahora en el ámbito nacional. Tampoco habría que extraviarse en la negación rotunda e irascible del valor que ha entrañado el esfuerzo conjunto de las iniciativas,

las enmiendas y los consecuentes acuerdos camerales. De hecho, así es como han estado discutiendo y publicitándose los segmentos opuestos de una contienda que ya ha rendido lo mejor de sus frutos, como si no hubieran formado parte del consenso público que las posibilitó, digamos en el Congreso de la Unión, pero sobre todo como si la historia real que los mismos protagonizaron a lo largo de muchos años pudiera ser borrada fácilmente de la memoria de los mexicanos.

Porque, en verdad, se tuvo que partir no sólo de una visión de conjunto sino también consensual, pues la gravedad de la crisis registrada a partir de 1983 en todos los medios de pago del sistema capitalista no sólo afectó por igual a todos los segmentos de la economía mundial, sino también —nación por nación— a todas las clases y capas sociales y sus destacamentos políticos e ideologías. Como nunca antes, desde entonces se recrudeció el descarnado proceso de lucha por los mercados y las ganancias, obligando al advenimiento de cambios muy vertiginosos en todas las ramas de la producción, la distribución, la ocupación y la integración económicas, ejerciendo muy drásticos efectos en la organización social y generando un medio propicio para la crisis del Estado y sus aparatos de poder, especialmente de su aparato de gobierno en todas partes.

Esas fueron condiciones suficientes para que las pequeñas capas de la población propiamente capitalistas sólo pudieran ejercer su función y permanecer como tales si cumplían la condición de revolucionar con mucho mayor velocidad que en el pasado los medios y las relaciones de producción y, a partir de ahí, todas las relaciones sociales. Mientras, las demás capas sociales se mostraron cada vez más desideologizadas frente al fenómeno global e incapaces de tomar iniciativas de rango similar viéndose, en unos cuantos años, de la necesidad de ser acogidas y abanderadas a trasmano bajo un esquema de liderazgo pactado en favor de un nuevo concepto de “economía del bienestar”, así fuera legitimando en la práctica o tolerando todas las versiones lícitas e ilícitas de la economía informal.

La naturaleza de la intervención económica del Estado ha cambiado considerablemente, pero el peso específico de su papel en la economía no sólo no ha disminuido, sino que se ha fortalecido aunque los ideólogos y políticos del gran capital han trabajado arduamente para asegurar lo que Stephen Hill denominó hace tiempo un nuevo constitucionalismo para un neoliberalismo disciplinario.

Mientras, las relaciones en el seno del Estado a veces significan descentralización y a veces reconcentración del poder social, mientras éste se desgasta innecesariamente en un discurso que sólo deja ver la persistencia de la falta de justicia distributiva aunque, ya promulgadas, las reformas económicas vayan cumpliendo los tiempos que aguardan a todas las reformas.

Efectivamente: promulgadas, estas reformas han seguido impactando estructural, dinámica e institucionalmente a la economía de México como me permito sugerir enseguida, aunque sea a la manera de una breve referencia, para privilegiar el espacio destinado a las aportaciones de los ponentes:

*La Reforma Energética.* Aprobada en pleno por el Senado de la República como cámara de origen, permitió reformar los artículos 27 y 28 constitucionales sobre concesiones y contratos petroleros y gaseros con particulares, además de un mayor control del sistema eléctrico. Intentando una vuelta al ideario y al discurso cardenista, procura un auténtico desarrollo tanto de la industria petrolera como del sistema eléctrico nacionales, con base en nuevos o renovados principios técnicos y económicos bajo la conducción y regulación por parte del Estado. Incorpora la participación de la iniciativa privada en PEMEX a través de contratos de utilidad compartida mediante concursos públicos de diferentes empresas petroleras nacionales y extranjeras, que habrán de asumir todos los riesgos propios de la inversión masiva en exploración y explotación, particularmente en zonas nuevas y a partir de efectivos aportes tecnológicos. Con un claro señalamiento de que deberá cumplirse que el país conserve la renta petrolera y gasera después de que se pague a las empresas el uso del capital y los costos de operación conforme a reglas predeterminadas y transparentes, y previa cobertura de su pago de impuestos y por concepto de regalías. Garantiza como plena propiedad de la Nación que PEMEX no se vende ni se privatiza, si bien se acompañará en lo sucesivo de socios nacionales y extranjeros para realizar sus operaciones, cumplir sus proyectos, además de conservar y ampliar su patrimonio. Con nueve leyes nuevas y diversas reformas a otras doce, reglamenta estos importantes cambios en PEMEX y en la Comisión Federal de Electricidad, en búsqueda de un mayor desarrollo de ambas entidades.

*La Reforma a la Legislación Secundaria en Telecomunicaciones.* Su objetivo es generar las condiciones necesarias para que nuevas empresas puedan acceder a la generación

y suministro del servicio; elimina las principales barreras a la competencia, también el cobro de la interconexión por parte del agente preponderante, además de los impedimentos al uso común de la infraestructura creada por éste. Permite que personas físicas o morales no concesionarias o sin infraestructura propia puedan comprar capacidad al mayoreo a los concesionarios para revender los servicios al público en general. Con ello se intenta favorecer la pluralidad informativa y la consolidación de servicios regionales convergentes para favorecer a todos con un sistema de cobertura realmente nacional, facilitar la interconexión, integrar los diversos tipos de telecomunicación, haciendo destacar la capacidad del Instituto Federal de Telecomunicaciones para abonar y regular el funcionamiento de todo el subsistema, pues de lo que se trata es de racionalizar las concesiones de radio y televisión, sanear la competencia en la telefonía celular, proteger a los usuarios y dotar de un claro sentido social a todo el servicio.

*La Reforma Financiera.* Sus temas más relevantes son el abatimiento del rezago en el otorgamiento de créditos, aspecto en el que México es uno de los países más atrasados del mundo. Corregir el alto grado de la concentración oligopsónica en la captación del ahorro privado y oligopólica en el otorgamiento del crédito, pues los cinco mayores bancos detentan casi el 75% del mercado de inversiones. Acabar con la rigidez de la banca de desarrollo en sus aspectos regulatorios, con una más clara y decisoria participación de la Secretaría de Hacienda en su sistema de normas. Hacer de la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUCEF) un verdadero instrumento de legalidad al servicio de los ahorradores, para acabar con la imagen de rey de burlas que le caracteriza, todo lo cual se promueve con catorce decretos que modifican 38 leyes secundarias.

*La Reforma Hacendaria.* Elimina el IVA sobre alimentos y medicinas; homologa ese impuesto en todo el territorio nacional; le elimina las exenciones más regresivas. Acota los regímenes preferenciales existentes mediante una nueva Ley del ISR, le mejora la progresividad y limita las deducciones y exenciones. Establece un régimen impositivo para los dividendos y ganancias de las bolsas de valores. Elimina los impuestos a los depósitos en efectivo y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Dota de mayor automatización al SAT. Impulsa un régimen de incorporación fiscal para abatir la informalidad e impulsa otras importantes medidas para la modernización fiscal.

# Reformas y Ayotzinapa: percepciones y estrategias en la lucha magisterial (2012-2015)

Hugo Aboites Aguilar\*

En este artículo se presenta un balance del movimiento magisterial de 2013 en México contra la llamada Reforma de la Educación, pero visto desde la perspectiva del 2015. El análisis intenta describir las percepciones con que el gobierno y el movimiento magisterial –cada uno por su cuenta– analizan las iniciativas del adversario y diseñan sus estrategias durante 2012 y 2014. A finales de este último año, el surgimiento del movimiento en torno a la exigencia de presentación de los 43 normalistas desaparecidos introduce un elemento radicalmente distinto en el *impasse* en que se encuentran trabados los adversarios en campo de la reforma y obliga a maestros y analistas a repensar, desde nuevos parámetros y lecciones, las perspectivas de la lucha magisterial.

## Una mirada sobre el comienzo (2012)

Entre 2012 y 2015, la Reforma en la Educación ha sufrido un proceso de progresivas modificaciones, resultado de su interacción con el magisterio y con la realidad del sistema educativo nacional. Presentada inicialmente con rasgos firmes y convincentes y como parte de las modificaciones de fondo a la estructura que sustenta la nación

mexicana, la propuesta fue inicialmente recibida sin reacciones importantes. En efecto, el texto del documento llamado *Pacto por México*, presentado el 3 de diciembre de ese año, es de una tersura ejemplar. Se propone una reforma para responder

[a] los nuevos retos [de la educación, que] consisten en culminar esta expansión [de la matrícula], pero sobre todo en elevar la calidad de la educación de los mexicanos para prepararlos mejor como ciudadanos y como personas productivas. Para ello, se impulsará una reforma legal y administrativa en materia educativa con tres objetivos iniciales

y complementarios entre sí. Primero, aumentar la calidad de la educación básica que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA. Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad (*Pacto por México*).

La cuestión del aumento de la calidad no llamó mucho la atención, pues desde el comienzo del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988) había ganado fuerza el discurso

\* Rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Profesor-Investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, con licencia.

que apelaba al binomio de, por un lado, el aumento de la cobertura y, por otro, la necesidad de mejorar la calidad. Aunque había sido objeto de cuestionamientos, tampoco la referencia al examen PISA de la OCDE era algo nuevo: ya se aplicaba desde una década atrás en medio de cuestionamientos, pero sin mayores resistencias o protestas. Lo único que podría haber llamado la atención a una mirada crítica eran las iniciativas concretas que se proponían para la renovación de la propuesta de calidad, pero en conjunto también éstas pasaron, en gran parte, desapercibidas. Sólo generaron alguna preocupación entre grupos muy reducidos de maestros propuestas como “consolidar el Sistema de Evaluación Educativa”, porque parecía anunciar el fortalecimiento de las muy cuestionadas pruebas como Enlace y las que aplica el Ceneval. También sembraba incertidumbre la idea de “crear el Servicio Profesional Docente”, pues hacía referencia a temas como la asignación de plazas, y lo mismo la propuesta de dar “autonomía de gestión a las escuelas” pues parecía implicar el involucramiento de los padres de familia en el sostenimiento de las escuelas. Pero estos temas aparecían intercalados —y hasta cierto punto ocultos— en una nube de otras iniciativas más aceptables, como mejorar la conectividad digital y aumentar la cobertura en educación media superior y superior.

La atención se centró además en el discurso que acompañaba la presentación de la propuesta de reforma. Autoridades de la SEP y diversos comentaristas en los medios afines a las posturas oficiales, en lugar de las iniciativas comenzaron a hablar de que el objetivo real de la reforma era quitarle poder al sindicato, “recuperar la rectoría del Estado” sobre la educación y regular o —como aparecía en los encabezados de algunos diarios— “meter al orden a los maestros”. Pero como esto se planteaba una y otra vez haciendo referencia a Elba Esther Gordillo —la líder perenne del corporativizado Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)—, tampoco ésta, que aparecía como una batalla en las cúpulas, generó una preocupación generalizada en el gremio magisterial. El tono de la campaña, sin embargo, era fuertemente agresivo y, como apareció claro más tarde, era parte de un acuerdo para preparar a la población en general a interpretar cualquier protesta de los maestros como motivada por intereses ilegítimos.

Las cosas comenzaron a cambiar al interior del magisterio; no obstante, cuando se consideró el conjunto del planteamiento de la reforma, fue claro, primero, que aunque la educación era una línea más en un paquete de importantes

cambios constitucionales que se proponían (Energética, Fiscal, de Telecomunicaciones), con ella precisamente se abría el proceso, y además era acompañada por una campaña de descalificación, ya mencionada, contra los maestros. Segundo, se volvió evidente el apresuramiento gubernamental por aprobar la parte de la educación sin mayor reflexión: la iniciativa de reforma constitucional se presentó el 11 de diciembre 2012, y para el día 21 del mismo mes ya había sido aprobada por ambas Cámaras. Tercero, la reforma incluía únicamente los tres puntos que ya mencionábamos como claves (evaluación, Servicio Profesional Docente, autonomía de las escuelas), sin prácticamente ninguna referencia a las iniciativas más benévolas. Así, se mencionaba la cuestión de la evaluación (el llamado “Sistema”, que no era otra cosa que reforzar al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE), la propuesta del Servicio Profesional Docente y el asunto de la autonomía de las escuelas.

Más que una reforma que conjugara elementos desde muy diversos flancos, con el objetivo general de elevar la calidad y la cobertura, la reforma comenzó a perfilarse como específicamente dirigida a ejercer un mayor control sobre los maestros a través de la evaluación y el Servicio Profesional Docente. Desde la manera como se configura la reforma constitucional misma, incluso otras iniciativas (como la de escuelas de tiempo completo, el censo de maestros, la educación inicial de los profesores) podían interpretarse y sacar a la luz significados más ominosos. Más que una reforma para mejorar la calidad, comenzaba a aparecer como una reforma que tenía como objetivo fundamental el magisterio.

Otro elemento que jugó un papel importante fue que en 2012 las condiciones eran muy distintas a las de 1992-1993, cuando se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y se llevó a cabo la reforma a la Ley General de Educación, que le dio respaldo legal. Veinte años más tarde, el nivel de conciencia y organización de los docentes es muy distinto. Esto no es gratuito, pues en aquel periodo hubo innumerables luchas y discusiones en el campo de la educación (especialmente durante 2006, cuando se manifestaron contra la Alianza por la Calidad de la Educación, ACE; en 2008, cuando pugnaron por una nueva educación y rechazaron la ACE; y en 2011, cuando pelearon contra la Evaluación Universal). De ahí que la estrategia de una presentación suave, una campaña dura contra los maestros y una aprobación relámpago no funcionaron como se esperaba. Se logró la aprobación, pero en un



clima inicial ya de profunda inconformidad y reacciones. La historia de esos veinte años (1992-2012) había dado lugar no sólo a nuevas generaciones de líderes y luchadores sociales avezados en la discusión y la resistencia, sino también había dado paso a avances cualitativos muy importantes en la percepción que los maestros disidentes o democráticos tienen sobre sí mismos y su coyuntura (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, CNTE).

En especial, la lucha de 2006-2008 contra la ACE, del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), hizo que los maestros vieran claramente que esa cadena de reformas venía a despojarlos del carácter profesional de su trabajo, para convertirlo en el quehacer de operadores, empleados sin mucho poder. Pero además, en 2008 se estableció claramente que la lucha ya no era sólo por “democracia y más salario” —como había sido la consigna desde 1979, cuando se formó la CNTE—, sino también por un proyecto educativo distinto al neoliberal de la OCDE y del Banco Mundial.

Lo anterior, unido al hecho de que la mayoría de los integrantes de la disidencia provenía y trabajaba en las zonas más pobres, campesinas e indígenas, en el campo y en la ciudad, le dio al proyecto un carácter muy fuerte, clasista y de reivindicación de los orígenes. Sobre todo cuando, ya en esos años, los proyectos educativos alternos al del Estado no eran meros discursos o propuestas en el papel, sino escuelas y comunidades concretas con años de experiencia.

Esta combinación de factores fue precisamente lo que hizo que la percepción de los maestros respecto a lo que estaba ocurriendo con ellos, con la educación y con el país, tuviera una serie de puntos de anclaje que no sólo consolidó su visión, sino que le dio a la lucha una dimensión mucho más amplia. La dotó, además, de una profundidad no vista hasta entonces. Lo comprueba todo un año de intensas manifestaciones, debates y análisis que ocurrieron en 2013.

### **Los cambios de percepción y estrategia durante un año de lucha: 2013**

La estrategia gubernamental inicial para hacer pasar la reforma (como se decía, presentación melosa, campaña descalificatoria, aprobación apresurada) logró modificar la Constitución, pero perdió la batalla fundamental. Ese mismo “éxito” inicial hizo que resultara totalmente contraproducente a mediano plazo y para lo fundamental; es decir, para el manejo exitoso de la aprobación de las leyes secundarias.

El apresuramiento, en especial, generó una corriente de crítica que desbordó los círculos mismos del magisterio disidente. Analistas en los varios medios, académicos, grupos sociales y contingentes de maestros de secciones todavía sujetas al control de la cúpula hegemónica del SNTE comenzaron a mostrar sus inquietudes y a preocuparse por la reforma y sus contenidos, y se dieron a criticar abierta y crecientemente el proceso de virtual imposición y la falta de escucha que rodeó a la aprobación de la reforma. Esto permitió que la protesta adquiriera un dinamismo cada vez más autogenerado, pues en la medida en que las expresiones de crítica nacidas desde el magisterio eran retomadas por actores externos, éstas llenaban un espacio social comunicativo importante con una crítica distinta y luego retornaban al conflicto y al magisterio —al disidente, pero también al que hasta entonces no se movilizaba—, y por tratarse de actores externos, legitimaban y reforzaban los procesos de incorporación de nuevas secciones magisteriales a la protesta.

La campaña de descalificación, aunque siguió funcionando, también produjo un efecto semejante, pues sus exagerados e irracionales exabruptos de clara autoría oficial deslegitimaban la denostación que se hacía a la movilización, e incluso por momentos generaban reacciones de solidaridad con los maestros y crítica a los autores de la campaña de descalificación. De esta manera, al comenzar el año 2013 —enero y febrero—, el enfrentamiento comenzó a perfilarse con gran fuerza. Era claro que se avecinaba un conflicto de proporciones importantes. Esto lo confirmó ante la opinión pública y, de manera sumamente dramática, la rebelión que encabezaron en los primeros días de marzo los integrantes de la Coordinadora de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), que bloqueaban la autopista del Sol, México-Acapulco, durante horas y que luego fueron violentamente reprimidos por las fuerzas federales.

Estas primeras y fuertes manifestaciones atrajeron poderosamente la atención de los medios y el conflicto desbordó a la sociedad más amplia y descolocó profundamente a las autoridades que apenas unos meses antes estaban convencidas de que su estrategia inicial había funcionado y que había dejado pasmados a los opositores. Consideraban que mientras los maestros tenían sus largas e improductivas asambleas y sus foros de análisis y perspectivas, la reforma los rebasaría rápidamente y en cuestión de semanas sería un hecho irreversible. No valoraron lo suficiente el pode-

roso impulso que la presencia de académicos universitarios y maestros, los foros de análisis y sobre todo las masivas asambleas generarían a nivel nacional, con una fuerza que no podían obtener los actores oficiales (precisamente por no tener un contacto en foros y asambleas con maestros y padres de familia).

Tuvieron entonces que repensar la estrategia y, volteando las posiciones en la mesa, eran ellos –los de la parte oficial– los que con sus largas deliberaciones y cálculos quedaron inmóviles durante semanas tratando de configurar una nueva visión y estrategia para el movimiento. Mientras tanto, y bajo sus narices, crecía aún más la fuerza de la oposición. Finalmente decidieron lo que ya conocemos, pero demasiado tarde: proponer a los maestros opositores la realización de una serie de foros a lo largo y ancho del país, con el evidente propósito de mitigar y encauzar las fuerzas más orientadas a la acción directa y hacer aparecer la aprobación de las leyes secundarias como precedidas y, por tanto, legitimadas, por los debates regionales en que ellos mismos, se supone, participarían. Los foros se realizaron, pero a esas alturas de la dinámica de oposición no contribuyeron mucho a los objetivos gubernamentales, sino que –gracias a la deliberada y errada ausencia de funcionarios– se convirtieron en espacios de análisis y debate con los maestros de a pie, facilitados y legitimados por la convocatoria conjunta magisterio-autoridades.

Incluso, los foros vinieron a reforzar el proceso de construcción de argumentos y ampliaron considerablemente la visión de los dirigentes magisteriales y de los propios maestros y padres de familia. Eso permitió incluir perspectivas y demandas que no habían sido siquiera mencionadas anteriormente, porque aparecieron una a una las percepciones de los maestros de las montañas, de las comunidades apartadas, de la periferia de las ciudades. El movimiento se fortaleció con todo eso y pudo utilizar la ausencia de autoridades en los foros y el bagaje teórico-práctico adquirido para demandar el establecimiento de mesas donde se discutieran las propuestas para la reforma, pero ya desde una perspectiva sumamente crítica y desde una posición de fuerza.

Enfrentados con la posibilidad muy real de que las mesas de diálogo autoridades-magisterio se prolongaran indefinidamente –y, con eso, que los maestros consiguieran el objetivo de posponer indefinidamente las leyes secundarias–, las autoridades optaron por presentar las iniciativas de ley ante el Congreso, pero debieron hacerlas públicas,

y los textos sólo vinieron a dar más argumentos contra su aprobación. Cuestiones como la exclusión de los maestros en el Artículo 123 constitucional, el establecimiento de evaluaciones a partir de las cuales los profesores podrían ser despedidos o removidos de la docencia, la creación de siete causales más de despido, el hecho de que diversos grupos (maestros de escuelas privadas, autónomas) quedaban excluidos y otras similares vinieron a galvanizar aún más la resistencia.

Esto hizo que en las semanas en que finalmente se decidió aprobar las leyes, el movimiento estuviera en un momento de apogeo, con una enorme manifestación de fuerza, con cerca de 26 estados movilizados de una manera u otra, cierres en las fronteras al norte y sur del país y marchas en las capitales de los estados, gigantescas asambleas en Veracruz y otras entidades y la incorporación de nuevas secciones al movimiento, a pesar de no pertenecer a la CNTE. En la ciudad de México, el plantón en el Zócalo con miles de maestros; las nutridas marchas; el cerco a la SEP, a la Suprema Corte, al Palacio Nacional y ocasionalmente al aeropuerto, a la residencia oficial del Presidente y a la Bolsa de Valores concentró en la capital de la República las expresiones más intensas y duraderas de la movilización. Debí suspenderse la actividad del Congreso en su sede oficial y trasladarse a otros lugares. La aprobación de las leyes puede finalmente darse, pero en medio de una profunda deslegitimación de su contenido en el ámbito de la educación y del procedimiento con el que se llevó a cabo, en el ámbito social más amplio.

## Una reforma estancada

Aunque algunos contingentes de maestros todavía permanecieron en la ciudad de México durante un buen tiempo, es claro que algunos meses después de la aprobación de las leyes se cerró la etapa más aguda y visible del conflicto. La prolongación de la protesta más allá de la puesta en vigor de las leyes se convirtió más bien en una demostración de fuerza que, queriéndolo o no, preparó el escenario político para el retorno a los lugares de origen. Con el regreso se abrió una nueva etapa y la continuación de la lucha se daría en nuevos términos. Los maestros retornaron a sus regiones y estados para luchar ahora en su propio territorio. En la mayoría de los estados no pueden impedir que se hagan ajustes a la normatividad local (leyes de educación estatales) a fin de cumplir con el mandato que establece la

nueva Ley del Servicio Profesional Docente en el sentido de “armonizar” la legislación laboral al nuevo marco federal, pero buscan todos los subterfugios legales y políticos para evitar su entrada plena en vigor.

En otros lugares –por ejemplo en Oaxaca con el Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca (PTEO), en Michoacán con las Escuelas Integrales y las Escuelas Altamiranistas en Guerrero– los maestros han podido oponer su propuesta de educación e incluso su propuesta de ley local (que, obviamente, presenta grandes diferencias respecto de las leyes secundarias) y la defienden denodadamente. Esto ha generado un mosaico nacional muy diverso en cuanto a grados de aplicación, y en algunas regiones del sur incluso un verdadero *impasse* en la penetración de la reforma. Como resultado, el gobierno federal, reconociendo en los hechos su incapacidad para impulsar que en todo el país se logre la adecuación, ha convocado, por una parte, a los gobernadores de los estados a reuniones donde se les conmina a impulsar en sus respectivos Congresos la aprobación de las modificaciones a su marco legal y, por otra, amenaza con interponer recursos ante la Suprema Corte de Justicia para obligar a los estados en falta.

Esta rebeldía es importante porque a nivel nacional genera excepciones que, con el solo hecho de que existan, fortalecen el clima de rechazo a la reforma y amplía sustancialmente el repertorio de rutas de resistencia que se pueden tomar en otras entidades. Otro ejemplo interesante es el de la capital del país, que aunque no es un estado soberano cuenta con una Asamblea Legislativa y un grado importante de independencia respecto del gobierno federal y tiene sus propias leyes (incluyendo de educación y las leyes que norman a las instituciones educativas propias). Éstas se pusieron en marcha a partir de movimientos estudiantiles a finales de los años noventa y están a cargo del gobierno del Distrito Federal. Entre ellas se encuentra la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (que se convirtió en autónoma en 2005) y, más relevante aún por su conexión con la Reforma Educativa, el sistema de escuelas de nivel preparatoria (para jóvenes de 15 a 18 años). En este sistema –público, gratuito, crítico y sin examen de selección para el ingreso– la contratación de profesores, su permanencia y condiciones de trabajo han estado normadas por esa ley y por la negociación bilateral entre los trabajadores organizados sindicalmente y el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS).

Al principio de 2014, y de manera sorpresiva, sin que se aclararan de forma abierta las razones por las cuales se daba ese paso, se propuso desde la Asamblea Legislativa una serie de cambios en la ley que rige al IEMS. El propósito era llevar a cabo la armonización, pues la reforma impulsada por el gobierno federal incluye, además del preescolar, elemental y secundario, el nivel preparatorio. Un artículo de la propuesta (el número 35) muestra claramente la profundidad del cambio que tendría que hacerse para adecuarse al nuevo marco. La iniciativa de modificación dice, hablando de las preparatorias del Instituto mencionado, que

la incorporación, promoción, reconocimiento y permanencia del personal académico, incluido el personal técnico docente, deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuyas disposiciones al respecto serán parte del estatuto orgánico del instituto (*Gaceta Parlamentaria ALDF*, 2014).

Esto representaba una sorpresa en el contexto del proyecto educativo del Distrito Federal, muy independiente y distinto al del resto del país y, sobre todo, totalmente opuesto a las iniciativas de cambios curriculares, de financiamiento e institucionales propuestos (e impuestos) sin pausa por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública federal (SEP).

Sólo este artículo citado representaba un cambio radical, pues los trabajadores académicos y técnicos, para efectos prácticos, dejaban de ser empleados del IEMS al ser transferidos al contexto establecido para la SEP federal. La Ley General del Servicio Profesional Docente, como se recordará, implica además un retroceso brutal en los derechos laborales, pues los maestros quedan fuera de la protección que comprende el Artículo 123 constitucional, que establece los términos de ingreso, promociones y permanencia para todos los trabajadores del país. Esto significa profundas restricciones a sus derechos como resultado de la Reforma Educativa.

Además, es una ley que incluye siete nuevas causales de despido; establece la posibilidad –en el Artículo 75– de procesos de investigación y sanción (“cuando la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del presunto infractor” para que éste intente defenderse). Además, la ley abre la posibilidad de perder el empleo o la asignación a tareas

docentes a partir de los resultados de las evaluaciones periódicas que en ella se establecen (*Decreto Ley General del Servicio Profesional Docente*, 2013). Evidentemente, todo esto hizo que se desatara de inmediato una fuerte protesta entre los académicos y técnicos del IEMS, quienes acudieron a manifestarse a las puertas de la Asamblea y lograron que, apresurados, los diputados promoventes se desdijeran de sus intenciones de someter la iniciativa de inmediato al pleno de la Asamblea para que votara los cambios a la ley del IEMS. Con esto se logró un triunfo muy importante para la movilización magisterial, aunque sin proponérselo, pues la lucha de los trabajadores del IEMS no se enmarcaba dentro de las protestas de la CNTE (por ser de nivel medio superior, mientras que las movilizaciones fueron protagonizadas sobre todo por profesores de nivel básico). El solo hecho de que en la capital económica y política del país no prosperara la armonización en una institución (y con eso se diera un fuerte golpe al eje central de la reforma: lo laboral) sentó un precedente importantísimo.

Con episodios de este tipo se mostró lo que ya se decía desde el comienzo de 2013: que se trataba de una reforma laboral-administrativa no orientada a resolver los graves problemas de la educación en un sistema enorme y anquilosado. Incluir el tema laboral generó un conflicto que contaminó y colocó en un segundo plano las otras propuestas y cualquier otra iniciativa de reforma que hubiera sido interesante discutir con los maestros y que, de darse un acuerdo, podría haber dinamizado en forma decisiva la educación mexicana. Por ejemplo, discutir y acordar los alcances que podrían darse a la autonomía escolar, las escuelas de tiempo completo, el uso escolar de las nuevas tecnologías, la formación inicial de los maestros, una evaluación de corte muy diferente y el aumento en la cobertura de nivel medio superior y superior. Estos aspectos, que eran parte del plan original de la reforma, ni siquiera se mencionaron durante todo el periodo de discusión a nivel nacional ni en las discusiones entre maestros, diputados y senadores, que tuvieron lugar en el verano de 2013, ya a punto de aprobarse las nuevas leyes, y ciertamente menos durante la atropellada aprobación del paquete legal. Este fue un error costosísimo para la educación mexicana, pues la insistencia obsesiva de “poner orden y controlar a los maestros” hizo que en ese punto convergieran todas las energías y experiencias del magisterio, y no para un fin más productivo como reformar a fondo los cientos de miles de escuelas.

Los objetivos de cualquier reforma que se impulsa por la vía legal (que, para empezar, no es necesariamente la mejor en el caso de la educación) son, primero, lograr que se acepte legalmente por las fuerzas políticas en todo el país; segundo, lograr que su cumplimiento se convierta en norma aceptada y que se vuelva parte de la normalidad cotidiana y –lo más importante– que en efecto contribuya de manera decisiva a darle a la educación un nuevo dinamismo. Esto último es precisamente lo trascendental, pues la aceptación y el cumplimiento burocrático modifican la burocracia en torno al proceso educativo, pero poco inciden directamente en éste. Y, tratándose de reformas, no alcanzar los objetivos mínimos –como lograr que se aprueben en todo el país, como ha sido el caso– en realidad constituye una sonora derrota. Ciertamente, no se puede decir que ganó el movimiento (que exigía la derogación de la reforma constitucional y legal), pero lo más importante en un conflicto entre dos oponentes donde uno de ellos tiene fuerzas desproporcionadamente mayores que las del otro, es que el más débil consiga que el más fuerte no logre sus objetivos. En ese sentido, el movimiento impidió que triunfara el que tiene la fuerza y posee todos los recursos y el poder político y legal del Estado. Incluso, todos los amparos promovidos por los disidentes fueron rechazados.

Peor aún, con este episodio de reforma frustrada quedó claro que las autoridades ya no tienen, para el futuro inmediato y mediano, ni la voluntad ni la capacidad ni la visión para impulsar nuevas reformas de corte profundo en la educación. En el primer año efectivo del nuevo gobierno –2013– se agotó totalmente el bagaje de posibles reformas en la educación, porque si no fue posible hacerlo por sorpresa, en el primer año de gobierno –con el apoyo irrestricto de los tres principales partidos políticos y en un contexto donde una reforma en este terreno ha sido largamente esperada– es muy difícil pensar siquiera en una segunda oportunidad. Además, hay otro problema: los pocos avances que puede tener la reforma de 2013, en otro de los rubros (conectividad, autonomía, cobertura), ahora ya claramente dependen de que estén de acuerdo y trabajen en ese sentido las fuerzas opositoras que se construyeron en ese mismo año.

Todo lo anterior muestra que en 2015, a más de un año de concluida la fase más activa y visible del conflicto, existe en el país una fuerza social que no existía con tal presencia antes de la reforma. En dos terceras partes del país, más

de medio millón de maestros se alzaron contra la Reforma Laboral y sostuvieron, en territorio ajeno e inhóspito –la ciudad de México–, una lucha incansable por cerca de un año, y todo eso no se disipa en el aire. Queda ahí un acervo profundo de experiencia, de organización, de aprendizajes y de emociones que –como en otros eventos mexicanos, el 68, por ejemplo– pasan a formar parte no sólo de la historia, sino del marco de lo pensable y posible en el presente. Muchas cosas cambian y no volverán a ser iguales.

## **Ayotzinapa: el camino que se abre para el magisterio**

El proceso de la lucha magisterial, que entró en una fase más local en 2014, a finales de ese año fue empujado con gran fuerza –especialmente la CETEG– a pronunciarse y a actuar con motivo de la desaparición de 43 normalistas a manos, primero, de fuerzas del Estado y luego de narcotraficantes. La movilización nacional que tuvo lugar hacia el final de 2014 en torno a Ayotzinapa despertó a muchos rincones sociales adormecidos o apáticos y generó un cuestionamiento profundo al gobierno federal, al del estado de Guerrero y al Estado mexicano. Pero también trajo muchas nuevas enseñanzas para la historia de movilizaciones sociales del país, entre ellas las del magisterio.

Creó, para empezar, un contraste muy importante. Visto desde 2015, hay una fuerte tentación de considerar la movilización magisterial como un movimiento estrictamente gremial. Esto no es del todo exacto, porque tuvo un importante y dinámico componente de movimiento social amplio, en tanto que se sumaron múltiples organizaciones y sectores populares, incluyendo a un nuevo protagonista hasta ahora remiso: los padres de familia que, junto con las comunidades, subrayaron la importancia política amplia de la jornada magisterial. Estaba además presente, de manera muy importante, la cuestión de la educación como crítica a lo actual y como la necesidad reconocida de una transformación. Esto influyó poderosamente en el acervo de argumentos y horizonte de la argumentación de los maestros. Lo laboral fue visto, sistemáticamente, desde una terraza mucho más integral y vinculada con los niños y jóvenes del país, lo cual atrajo a muchos padres de familia.

Sin embargo, la dirección, el objetivo, los ritmos y las etapas de la lucha fueron fijados por los maestros. Ade-

más, es cierto que los planes de acción se establecían en asambleas donde participaban integrantes provenientes de distintos rumbos, desde trabajadores hasta estudiantes; las secciones magisteriales tenían un papel preponderante. La propuesta gubernamental –sobre todo laboral y, por tanto, convocando a una respuesta gremial– tuvo en este sentido un muy claro efecto de distraer de la cuestión educativa. Ésta se incluyó, pero no con la fuerza y profundidad que merecía.

Por su parte, el movimiento en torno a Ayotzinapa –por su naturaleza, integrantes y objetivos (muy distintos al magisterial)– ha generado un fenómeno sumamente novedoso en el país por su fuerza y amplitud. Es una lucha de los más pobres, de la parte más olvidada de México, pero que logra convertirse en un tema mundial donde intervienen Obama y el papa, pasando por gobiernos y organismos internacionales sumamente importantes.

A nivel nacional, genera movilizaciones en serie e involucra en torno suyo –y de manera muy notable– a los actores de la educación mexicana, sobre todo estudiantes e incluso maestros de educación superior y, por supuesto, al mismo magisterio organizado.

Frente a esta movilización el magisterio no se ha enconchado, sino que generosamente ha apoyado la movilización y ha participado en ella de manera importante. El lunes 26 de enero, por ejemplo, la CNTE convocó y realizó marchas desde distintas entradas de la ciudad, para converger en el centro y en el zócalo de la ciudad de México y recordar así los cuatro meses de desaparición de los normalistas.

Es un movimiento que, sin pretenderlo, ha recuperado y hecho visible la profunda herida nacional que han generado los atropellos (asesinatos, extorsiones, secuestros) de la criminalidad, pero ahora –y esa es la desoladora contribución de Ayotzinapa– clara y directamente vinculada con el Estado. Esto hace que el hartazgo respecto de la corrupción de diversos niveles y órganos del Estado ahora cobre un significado también terrible: es claro que esa corrupción y falla profunda del Estado se sostiene igualmente sobre la alianza con el narcotráfico.

Por todo esto, esta es una lucha de sesgo muy diferente a la magisterial. Mientras que el movimiento de los maestros en 2013 buscaba en los hechos acotar y reorientar la acción del Estado en la educación, el movimiento Ayotzinapa

apunta y cuestiona severamente los fundamentos mismos del Estado, y ha logrado introducir algo que no ocurría a nivel masivo desde hace mucho tiempo: la pregunta acerca de qué hacer entonces con las elecciones, con el Estado; cómo sustituirlo o, al menos, cómo reorganizar el poder en la sociedad desde otras perspectivas y protagonistas como las comunidades, los estudiantes, los maestros, los sindicatos, los padres de familia, los organismos sociales y, por supuesto, los movimientos magisteriales.

En este panorama, el balance sobre el movimiento magisterial está incompleto si no incorpora, analiza, critica y replantea para sí mismo lo nuevo que trae Ayotzinapa. Para esto, lo primero es tal vez darse cuenta de que ambas perspectivas y movimientos responden a una dualidad de historias y planteamientos muy importantes en el país: las luchas obreras y las campesinas, acercándose y alejándose a veces; los sindicatos, por una parte, y las asambleas populares y comunidades, por otra; por un lado, la disciplina, los recursos, la organización y la claridad de metas de los sindicatos y, por el otro, la creatividad y el atractivo social que consiguen los movimientos más amplios; la tendencia de unos hacia la rigidez y la tentación de otros hacia la desorganización y la dispersión. Aunque estos temas parecen contradictorios, en realidad son formas de expresión de una misma dinámica de resistencia y por tanto pueden ser perfectamente complementarias y explorar vías que no sean las que buscan subordinar una expresión bajo la otra. En ese propósito de convergencia, Ayotzinapa envía mensajes muy importantes para la construcción de movimientos que apunten claramente a transformar de raíz el poder en México.

La primera gran lección es de carácter ético. El movimiento de Ayotzinapa ha podido colocarse en la vanguardia de la transformación social porque es completamente incuestionable desde el punto de vista ético. Un grupo de madres y padres, pobres entre los pobres, protestan a grito airado por la violenta desaparición de sus hijos y con eso cimbran de raíz al Estado mexicano, que fue uno de los más perdurables y poderosos del continente latinoamericano, aparentemente inmune a los golpes de Estado y construido sobre enormes masas populares, pero sabio para controlarlas y reprimirlas. Pero Ayotzinapa está poniendo en crisis a ese Estado, precisamente porque su movimiento tiene un carácter de profunda inconstitucionalidad.

Pocos –tal vez nadie– tienen la estatura moral como para cuestionarlos por su demanda. Ciertamente no un Presidente denunciado por la conexión con contratistas beneficiados con dinero público y muy lejano del sentir popular. Tampoco las fuerzas armadas del Estado, que estuvieron en el lugar de los hechos y que, por decir lo menos, no hicieron algo para darles protección: “váyanse, ya se calmó todo”, dijeron cuando todavía estaban libres muchos de ellos, en aquella clínica en medio de la noche en Iguala. Ciertamente, los partidos políticos que siguen aún hoy, después de Ayotzinapa, buscando el puesto y los privilegios continúan planteando las mismas innombrables alianzas, las vagas promesas. Menos cuestionarán la legitimidad de estas demandas los grandes empresarios, que exigen que termine la “violencia” de maestros y ciudadanos airados que queman autos y edificios, pero que permanecen silenciosos y sin cuestionar al Estado por las decenas de miles de muertos y desaparecidos, para no perturbar sus negocios.

Que Obama y el papa (y lo más importante, el pueblo de México) no tengan más alternativa que reconocerlos es un logro que muchos de los movimientos no alcanzan, precisamente porque no ha sido posible transmitir un mensaje ético de esa potencia. Esto obliga a continuar la búsqueda de las raíces éticas de la figura del maestro en este momento de corrupción y decadencia generalizada. Y hay muchas vetas que explorar en ese terreno.

Una segunda lección es que la demanda de Ayotzinapa recorre y retoma la angustia de millones en el país. Hoy, prácticamente no hay lugar en México donde no se escuche una historia de terror, de extorsión, de secuestro, de asesinato, de desaparición, y eso es lo que le da increíble fortaleza al movimiento por Ayotzinapa. Un movimiento por la educación tendría que analizar cuáles son las grandes crisis y angustias del pueblo mexicano respecto de su educación, su esperanza en el maestro y cuál es la demanda que debe plantearse.

Una tercera lección es la de la historia. Este pueblo mexicano que nació de la Conquista, la Colonia y de una pequeña Independencia, sigue siendo –gracias a los poderosos y políticos –una nación de pobres, campesinos e indígenas en el campo y las ciudades. Y cuando ellos –como en 1994 lo hicieron los zapatistas– deciden levantarse en rebelión, la más grande e importante reacción es

la de una solidaridad que, sin saberlo, es una solidaridad consigo mismos. Y, por eso, los zapatistas llegaron a todo el mundo y los de Ayotzinapa llegan ahora a todo el país y a muchas otras partes. Somos, final e inevitablemente, un pueblo de muchos pueblos originarios, de lenguas antiguas, de comunidades solidarias y profundamente fincadas en la colectividad como única manera que, a través de los siglos, han encontrado para sobrevivir. Por eso el movimiento encontró apoyo, porque —digámoslo así— ellos son lo que somos.

La cuarta lección es que se trata de una rebelión de los más sabios entre los pobres. Los normalistas asesinados, los desaparecidos y los —según ellos— incinerados, finalmente son como los maestros y académicos: interesados en saber qué pasó en la historia que determina nuestro presente y nuestro futuro. Es decir, son estudiosos, interesados en conocer qué es el país, cómo se crean las condiciones para educar, cómo transforma la educación a personas y comunidades, cómo pueden favorecer los diálogos con culturas, ideas y conceptos lejanos a los de la cotidianidad.

En quinto lugar se trata, con Ayotzinapa, de una rebelión por los hijos, los jóvenes de este apesadumbrado país. Y eso le da a Ayotzinapa una vitalidad y dinamismo que surge de la entraña misma de la naturaleza humana evolutiva: la defensa de las crías, de aquellos que son cuidados desde niños y se les ve crecer. Ellos no pueden desaparecer así nomás, convertidos en cenizas y en meros fantasmas, objetos de búsqueda en lugar de ser objetos de amor y convivencia. Se trata de convertir a todos en seres indiferentes a la muerte y desaparición de los hijos, ser un pueblo sin rituales y sin una cultura que recuerde y guarde cariñosamente a los que se han ido. Se pide que todo eso quede atrás y que los mexicanos sean ahora fundamentalmente competitivos y emprendedores, enfocados sólo a ser un país de más calidad que todos los demás, aunque seamos hoy, éticamente, uno de los peores del planeta.

Un movimiento como el magisterial no puede, mágicamente, recuperar todas estas lecciones, pero puede comenzar a hacerlo empezando por mirarse en el espejo de otros movimientos, aprender de ellos e integrar lo que es posible integrar. Eso significa tomar un rumbo hacia el que debe marchar para que su próxima masiva y nacional

rebelión tenga una fuerza mucho más profunda que aquella de la mera defensa de sus condiciones laborales. De hecho, cuando los maestros y/o las comunidades organizadas generan propuestas alternas como más visiblemente ocurre en Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas, están dando los primeros pasos para enraizar su movimiento en cuestiones mucho más nacionales y profundas que sólo sus propios derechos laborales. Esto no significa posponerlos, sino asumirlos como lo que históricamente han sido: una eficaz plataforma para consolidar la identidad magisterial, organizarse y extender las fronteras del movimiento hacia las comunidades, las regiones, el mundo. Falta aún mucho camino por recorrer.

Para eso es necesario imaginar un país en el que sus maestros, masivamente, salen a las calles y retoman sus escuelas para defender los valores y principios éticos más profundos de su naturaleza humana, como el valor y la ética del aprendizaje. Pocas cosas son tan humanas como la intensa actividad de aprendizaje que hombres y mujeres llevan a cabo desde el nacimiento mismo y que muchas veces la escuela rígida y tradicional simplemente obstaculiza o distorsiona. Cuando esto ya no ocurra, cuando los maestros logren masivamente ofrecer una vía abierta a la poderosa dinámica del conocimiento que tienen niños y jóvenes, habrá una nueva educación y la determinación y la creatividad habrán hecho una alianza. Cuando esto comience a ocurrir, los movimientos sociales podrán fortalecer la posibilidad de que haya cambios fundamentales en este país.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014). "Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se crea la Ley del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal". *Gaceta Parlamentaria*. 3 de abril. 139-164.
- Gobierno Federal (2012). *Pacto por México*. Disponible en <<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>> 3 de diciembre.
- Gobierno Federal (2013). "Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente". *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre.

**EDUCACIÓN Y DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO**  
EL SEXISMO EN LA ESCUELA PRIMARIA, UN ESTUDIO DE CASO EN CIUDAD JUÁREZ  
DIANA CAROLINA NAVA SAUCEDO  
MARÍA GUADALUPE LÓPEZ ÁLVAREZ

**EL HOMBRE QUE EJERCE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**  
JUAN VARGAS SÁNCHEZ

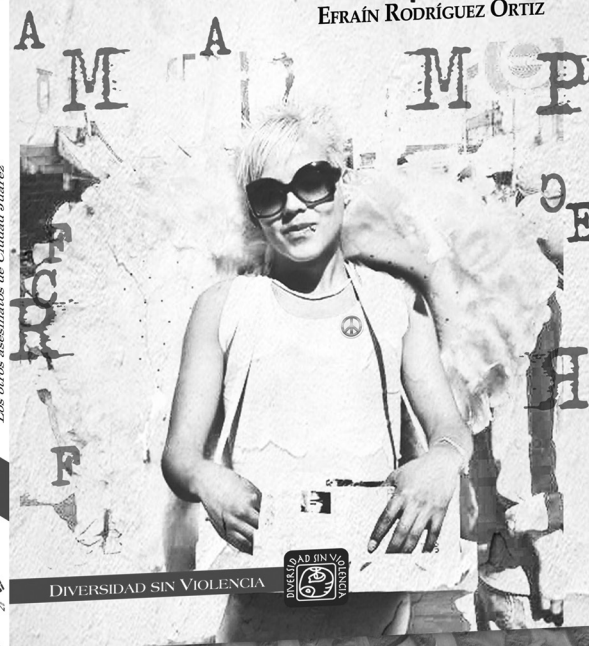
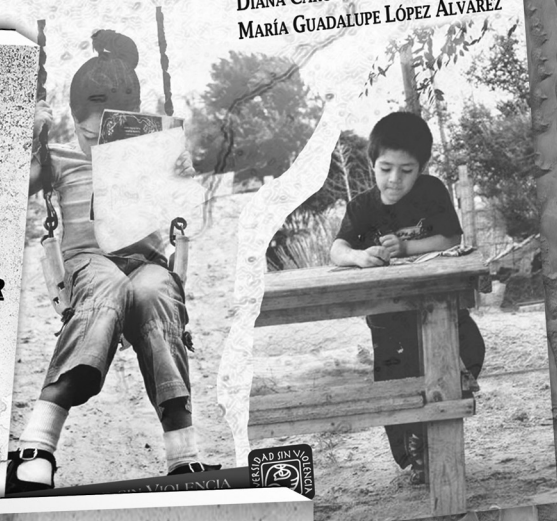
*El hombre que ejerce la violencia intrafamiliar. Hacia una psicoterapia psicoanalítica desde Ciudad Juárez*  
Juan Vargas Sánchez

HACIA UNA PSICOTERAPIA PSICOANALÍTICA  
DIVERSIDAD SIN VIOLENCIA

**Crímenes de odio por homofobia**  
LOS OTROS ASESINATOS DE CIUDAD JUÁREZ  
EFRAÍN RODRÍGUEZ ORTIZ

*Crímenes de odio por homofobia. Los otros asesinatos de Ciudad Juárez*  
Efraín Rodríguez Ortiz

DIVERSIDAD SIN VIOLENCIA





# Los claroscuros de la nueva Ley de Amparo

Miriam Cárdenas Cantú\*

Antes de la reforma que diera vida a la vigente Ley de Amparo, el juicio en cuestión se encontraba atrasado, rezagado y no respondía a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país. Por esto se afirma que, por la trascendencia de las modificaciones realizadas al juicio de amparo así como por la importancia de las figuras que fueron introducidas para modernizarlo y actualizarlo, quedó plenamente justificada la reforma constitucional en la materia, y luego la emisión de una nueva ley; sin embargo, no puede pasarse por alto que la legislación actual presenta algunas imprecisiones e incongruencias que requieren de interpretación jurisdiccional en temas como el amparo colectivo, la salvaguarda de la seguridad jurídica de las personas, entre otros de fundamental relevancia.

**E**l 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2011) el decreto que reforma los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prever, entre otras cosas, “[...] el amparo por omisión de la autoridad, las declaratorias generales de inconstitucionalidad [...] y la creación de los Plenos de Circuito para resolver contradicciones de tesis” (Carbonell, 2011). Aquellas reformas dieron paso tiempo después —ya en 2013— a la emisión de una nueva Ley de Amparo, así como a diversas modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fe-

deración, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Aquellas modificaciones constitucionales, así como la nueva ley, forman parte de las reformas consideradas en nuestro país como estructurales, y particularmente de la renovación del marco normativo en materia de amparo se ha señalado que:

[...] se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los trata-

dos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo, la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades, la declaratoria general de inconstitucionalidad [...] la creación de los Plenos de Circuito y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”, entre otras (SCJN, 2012).

No obstante las múltiples novedades incorporadas en el texto de la nueva ley y de las altas expectativas que éstas generaron, aquella contiene disposiciones que hoy se traducen en claroscuros para sus operadores. Tal es el caso, por citar algunos ejemplos,

\* Diputada Federal. Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

del alcance que tendrán los amparos contra los actos de particulares que afecten la esfera jurídica de los quejosos o cuando se promuevan amparos por actos u omisiones en que se afecte el interés legítimo del quejoso. Efectivamente, a casi dos años de la entrada en vigor de aquella ley, distintas voces advierten sobre las imprecisiones de carácter técnico-jurídico que presenta, o destacan la necesidad del establecimiento de criterios por parte de las autoridades jurisdiccionales para su correcta aplicación, y sobre todo para proteger de manera efectiva los derechos humanos frente a los actos de autoridad.

Ya desde los trabajos de dictaminación realizados en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión —específicamente en la Comisión de Justicia de la cual soy integrante— presenté ante mis compañeras y compañeros legisladores observaciones a distintos artículos contenidos en la minuta que nos fue remitida por el Senado y que contenía el proyecto de la nueva Ley de Amparo, pero desafortunadamente muchas de ellas no fueron consideradas en el dictamen presentado ante el pleno, porque requerían de un acuerdo colegiado en la propia comisión, mismo que no fue posible.

Hoy, con el ánimo de aportar a los estudios que lleguen a efectuarse para mejorar aquel texto legal (adicionales a los que se efectuaron para reformarla en julio de 2014), relaciono en este documento aquellas observaciones señalando las causas que las motivan, y finalmente formulo algunas conclusiones sobre ese particular.

## Los trabajos legislativos en el Congreso de la Unión

### ***Antecedentes de la emisión de la nueva Ley de Amparo: el proceso legislativo en la Cámara de Senadores***

El segundo artículo transitorio del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgaba al Congreso de la Unión un plazo de 120 días posteriores a su publicación para que éste emitiera las reformas legales correspondientes. No obstante tal mandamiento, los trabajos legislativos habrían de rebasar por mucho aquel plazo constitucional. Por principio, en la Cámara de Senadores se presentaron dos iniciativas y considerándolas:

[...] se optó por hacer una nueva ley continuando con la opinión de distinguidos juristas y como una continuación

de los trabajos que se realizaron en el año 2000 con el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Mariano Azuela Guitón, quien presentó a la comunidad jurídica aquel famoso libro blanco y que sirvió de sustento al proyecto de mayo de 2001, y éste a su vez sirvió de base estructural a la iniciativa de ley que presentaron Jesús Murillo Karam y Alejandro Zapata Perogordo el 15 de febrero de 2011 y que concluyó el 13 de octubre del año pasado en la Cámara de Senadores (Romero *et al.*, 2013: 11).

Efectivamente, “[e]l 5 de octubre de 2011 se presentó el dictamen de la propia Cámara de Senadores para su discusión y votación los días 11 y 13 de octubre de ese año. En dichas sesiones se aprobó el texto en lo general y en lo particular” (SCJN, 2012) por 89 votos. Respaldaban aquel dictamen los trabajos de consulta que previamente se habían desarrollado, y a decir del senador Jesús Murillo Karam, iniciante de la propuesta de esa nueva ley:

Hoy, después de muchos meses de estudio, de muchos meses de debate, de muchos meses en los que ministros, magistrados, jueces, litigantes, académicos y particulares interesados nos expusieron opiniones, contrastes, diferencias en el que hubo un debate artículo por artículo y en el que las propias comisiones de esta Cámara se vieron también con debates intensos, llega a este pleno este dictamen en el que se incluyen cuestiones fundamentales en la trascendencia del amparo (Cámara de Senadores, 2011).

Cabe señalar que en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara Alta, se alude en el apartado de contenido de la iniciativa base a la circunstancia de que para la elaboración de la misma fueron considerados

[...] los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, creada hacia fines de 1999 a partir del impulso decidido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [cuyos trabajos] se vieron cristalizados [en el 2000] con la presentación del Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Senadores, 2011).

De lo anterior puede deducirse que a la iniciativa presentada en el Senado de la República, así como al dictamen

que a ella recayó, le anteceden importantes trabajos de consulta y opinión que siguieron la ruta que demandaba superar un juicio obsoleto y que, por tanto, había sido superado por la realidad social y que requería revitalizarse para que, en el marco de reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos, cumpliera con los fines para los cuales fue establecido.

### **El trabajo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la continuación del proceso legislativo**

Una vez recibida el 18 de octubre de 2011 en la Cámara Baja la minuta con proyecto de decreto aprobada en el Senado, la misma fue turnada para su revisión, análisis y dictamen a la Comisión de Justicia y, para opinión, a las comisiones de Gobernación y de Presupuesto y de Cuenta Pública. Luego de diversos trabajos de revisión y análisis, así como de la autorización de una prórroga, el dictamen que recayó a la minuta fue aprobado en sesión ordinaria el 5 de febrero de 2013 por los votos de 20 diputados que lo hicieron a favor (cuatro más se abstuvieron). Posteriormente, fue aprobado (el 12 de febrero de 2013) en lo general por el pleno de la Cámara de Diputados, con 435 votos a favor, seis abstenciones y 18 votos en contra.

Es de observarse que la aprobación realizada a la minuta plasmó diversos cambios y adiciones al texto de la misma, por tanto fue devuelta para los efectos constitucionales previstos en el inciso E del Artículo 72 constitucional a la Cámara de Senadores. En este órgano legislativo, las comisiones unidas dictaminadoras aprobaron, el 19 de marzo de 2013, un nuevo dictamen considerando viables y oportunas las modificaciones estructurales realizadas por la colegisladora. El proceso de creación de la nueva Ley de Amparo concluyó el 2 de abril de 2013 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto correspondiente.

### **Claroscuros de la nueva Ley de Amparo**

Como señalé al inicio de este trabajo, y en un afán de contribución, presento las observaciones que estimo resultan más relevantes respecto de aquellas que en su momento formulé ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y que desde mi punto de vista se traducen en claroscuros a los que han de enfrentarse los operadores jurídicos para la debida aplicación de la nueva Ley de Amparo. Para ese propósito, planteo la sistematización de esas observaciones siguiendo el orden de prelación previsto en el texto de la

ley, de forma que ello posibilite al lector identificarlas de forma pronta y ágil.

Así, al proyecto de decreto contenido en la minuta objeto de dictamen, formulé las siguientes observaciones:

1. A la Fracción I del Artículo 1 referente a la resolución de controversias que se susciten “Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, porque consideré que esa redacción, hoy vigente, es restrictiva al aludir solamente a los derechos y garantías que determinan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y no posibilita considerar las prevenciones de los instrumentos internacionales que no se opongan a la Constitución General de la República.
2. Respecto del Artículo 3:
  - a. En el cuarto párrafo relativo a la determinación de que los escritos en forma electrónica se presentarán utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal observé, con el propósito de precisar la naturaleza jurídica de aquella regulación, sobre la conveniencia de que se determinara que la firma electrónica funcione conforme a las prevenciones contenidas en los acuerdos generales que emita, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal.
  - b. En el séptimo párrafo de este artículo propuse se previera que también el Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, habría de determinar la forma en que deberían integrarse los expedientes electrónicos y no solamente los elaborados por escrito.
  - c. Sobre el octavo párrafo de este Artículo 3 recomendé, considerando que los titulares de los órganos jurisdiccionales son los juzgadores quienes responden hasta con su libertad por las decisiones que en los asuntos tomen, que los encargados de vigilar la digitalización de los expedientes fueran los secretarios de acuerdo, porque éstos deben asumir de manera eficiente su responsabilidad y coadyuvar a desahogar las grandes cantidades de trabajo de los jueces y magistrados.

3. Con relación al Artículo 5:

- a) Propuse fuera modificado el texto de su Fracción I para que quedara como: “El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o que le asiste un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma general, acto u omisión reclamados [...]”. Lo anterior para, por una parte, incluir la palabra “general”, a fin de seguir el esquema que la misma ley determinaba, además para cambiar la connotación de que se es titular de un interés legítimo cuando en realidad lo que sucede es que al quejoso “le asiste” dicho interés; esto porque en esencia, al incorporar ese interés en la ley, se pretende tutelar los llamados derechos colectivos o difusos, de ahí que se estime no una titularidad en esos derechos, sino la existencia de un interés.
  - b) Concerniente a la Fracción IV relativa a la intervención del Ministerio Público (MP) Federal en todos los juicios, recomendé se ponderara la circunstancia de otorgarle el carácter de parte, toda vez que no tiene ningún objeto la participación del MP en todos los juicios, sobre todo en aquellos que se interpongan derivados de un juicio civil o mercantil, en los que no intervienen menores o incapaces y que, por tanto, en los que no tiene aquella autoridad, conforme a las disposiciones aplicables, ninguna función.
4. Considerando que cuando se es titular de derechos subjetivos debe reconocerse la existencia de un interés jurídico, mas no de un interés legítimo que, más bien “le asiste” en razón de que éste implica el reconocimiento de una legitimación cuyo sustento no se encuentra en un derecho subjetivo otorgado por la normatividad, sino en un interés cualificado que de hecho pueda tener respecto de la legalidad de determinados actos de autoridad, presenté una observación al segundo párrafo del Artículo 13 para modificar su redacción, a fin de precisar sobre dichas circunstancias. Por ello, propuse la siguiente redacción: “Cuando dos o más quejosos reclamen y aduzcan sobre un mismo acto u omisión ser titulares de un derecho subjetivo o que les asiste un interés legítimo, individual o colectivo, o bien en ese mismo carácter reclamen actos u omisiones distintos [...]”.
5. Para precisar su carácter de autoridades auxiliares en la tramitación de los juicios de amparo y no en alguna otra materia, recomendé modificar la redacción de la

Fracción V del Artículo 33 para quedar: “Los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal tendrán, en los casos previstos por esta ley, el carácter de auxiliares para efectos del juicio de amparo”.

6. En la Ley de Amparo que fue abrogada con la nueva ley de 2013 se especificaban los supuestos de procedencia que facultaban la actuación de los órganos auxiliares; sin embargo, en este último texto no se preveían, por lo que observé esa omisión y por tanto la contradicción existente entre el segundo párrafo del Artículo 35 y el Artículo 33, Fracción V, que remite a los casos previstos “por esta ley”.

Se suma a la circunstancia anotada el hecho de que en el Artículo 39 de la ley vigente se alude al supuesto de la procedencia de amparos contra actos de autoridades que actúen en auxilio de la justicia federal, caso éste en el que debe señalarse que el auxilio ha de entenderse, al parecer, sobre otras materias distintas al amparo. Esta situación de confusión se origina ante la falta de los supuestos en los que se define la competencia (o funciones) de los órganos auxiliares, tal como se mencionó en el párrafo anterior y que sí se especifican en el texto del Artículo 43 de la ley abrogada.

7. Respecto del texto del Artículo 36 que determina que: “Los tribunales unitarios de circuito sólo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza. Será competente otro tribunal del mismo circuito, si lo hubiera, o el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto reclamado”, recomendé su revisión toda vez que, por una parte, al emplearse el adverbio de cantidad “sólo” se delimita la competencia de los tribunales unitarios únicamente a amparos indirectos promovidos contra actos de otros tribunales unitarios y no en los términos genéricos planteados en el Artículo 35. De tal suerte que estimé que la redacción de este artículo no es afortunada.

Por otra parte, al emplear dicha redacción se deja de lado la regulación de la competencia concurrente prevista en el Artículo 107, Fracción XII de la Constitución General, que precisa: “La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la Fracción VIII [...]”. Observando esto,

entonces no se aludía en el proyecto de la nueva ley la posibilidad de que los Tribunales Unitarios conozcan del amparo indirecto como superiores jerárquicos de los jueces de distrito.

8. Con relación al texto del Artículo 37, se otorga al quejoso la opción de “determinar” la competencia del órgano jurisdiccional al señalarse, entre otras cosas, que “es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto se reclame”, de manera que con ello se genera la posibilidad de que el tribunal de distrito competente para conocer de una demanda de amparo indirecto se ubique en residencia diferente al de aquel en que se emitió el acto o resolución y con ello se contraríen principios penales como el de inmediatez.
9. En el Artículo 41, que determina que “ningún órgano jurisdiccional puede sostener competencia a su superior”, anoté que este texto frente al de la ley en ese entonces en vigor suprimía la referencia al “juez” para promover la competencia, lo que constituía una omisión porque, a mi parecer, era correcto referir tanto al juez como al tribunal, toda vez que operan juzgados a cargo de un solo juez (de distrito) y, en otros casos, actúan en colegiación. Además, al incluir el vocablo “sostener” se infería un tiempo posterior al empleado en el texto anterior de “promover”, que es precisamente el caso a que se refiere el Artículo 42.
10. Respecto del acto jurídico decisorio previsto en el Artículo 74, señalé que éste no aparecía estipulado en el contexto de la aclaración de la sentencia, lo que sin duda podría originar interpretaciones erróneas.
11. Con relación al primer párrafo de la Fracción I del Artículo 107 que precisa: “para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes”: observé el hecho de que en esa disposición se plasman de manera enunciativa precisamente las normas generales que como tales se identifican en el derecho positivo mexicano, por lo que no cabía entonces añadir “entre otras”.
12. Respecto del Artículo 108 que determina que “la demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: [...]”, resalté la imprecisión de esta redacción, toda vez que el Artículo 21 de la ley determina que puede presentarse la demanda a través de medios electrónicos (incluso también el Artículo 110). Además, el Artículo 3 señala que corresponderá al Consejo de la Judicatura dictar las disposiciones que regirán esos casos. En tal contexto, sugerí eliminar del

texto de este Artículo 108 lo referente a “en los casos que la ley lo autorice”, o bien que se acotara “en los casos que determina esta ley”.

En los términos anotados fueron presentadas las observaciones anteriores, así como algunas otras que sí fueron consideradas en la elaboración del dictamen correspondiente.

## Conclusiones

Por la trascendencia de las modificaciones que fueron propuestas al juicio de amparo, así como por la importancia de las figuras que fueron introducidas para modernizarlo y actualizarlo, quedó plenamente justificada la reforma constitucional en la materia, y luego la emisión de una nueva ley. Ciertamente, antes de esos trabajos legislativos el juicio de amparo se encontraba atrasado, rezagado, y no respondía a las necesidades del derecho moderno y de la sociedad contemporánea de nuestro país (Zaldívar, 2001: 209).

Así, en términos generales, el texto contenido en la Minuta de Decreto que expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dio respuesta a los alcances y avances que plantean las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo. También actualiza el juicio correspondiente, destierra formalismos innecesarios y recoge la intención del constituyente de ampliar la procedencia del amparo por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; introduce nuevas figuras jurídicas como el interés legítimo, individual o colectivo, la declaratoria general de inconstitucionalidad y redefine el concepto de autoridad, entre otras cosas.

Además, resulta afortunado que el amparo proceda ahora no sólo contra actos de las autoridades, sino también por las omisiones en que éstas incurran, y en ese contexto la ley plantea adecuadamente ambas hipótesis. Es importante anotar que las autoridades jurisdiccionales enfrentaban una situación de hecho compleja: las contradicciones que aparecían en los criterios jurisprudenciales. Con la nueva ley se refuerza la jurisprudencia por reiteración, que contrasta con la jurisprudencia por contradicción.

Aunado a lo anterior, es significativo que se haya sumado al concepto de interés jurídico el de interés legítimo, que refuerza el ámbito protector de los derechos humanos, no obstante como anoté en las precisiones que recomendé, había que identificar que el interés legítimo “asiste” a las

personas y es diferente al interés que se deriva por detentar un derecho.

Adicionalmente, sobre este aspecto estimo la existencia de una indeterminación normativa porque, tratándose del interés legítimo, sea éste individual o colectivo, sólo se podrá respaldar cuando se presente una situación real y actual, hechos éstos que para ser probados por los justiciables será hartamente complejo, toda vez que la ley omite establecer de manera clara su naturaleza y sus alcances, de forma que serán los jueces quienes tendrán que definir con precisión al interés legítimo en cada caso concreto.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que la ley hoy vigente presenta algunas imprecisiones y ciertos puntos que pueden calificarse de incongruencias o que requieren de interpretación jurisdiccional. Ejemplos de ello se han señalado en este trabajo, pero también por abogados postulantes, académicos y funcionarios públicos. Así, por ejemplo, se ha argumentado respecto al amparo colectivo reconocido en la nueva ley, que su determinación y regulación es deficiente porque abre las puertas a diversos cuestionamientos que van desde precisar quiénes habrán de ser las personas legitimadas para promover un amparo colectivo o cuál será el procedimiento que éstas habrán de seguir, hasta determinar cuáles serán las consecuencias o efectos que tendrán las sentencias que se dicten en esos amparos. Frente a esas interrogantes, deberán ser las autoridades jurisdiccionales quienes den respuesta a las mismas ante la omisión del legislador.

Otro ejemplo más de claroscuros en la ley se presenta en lo correspondiente a la prevención normativa contenida en el Artículo 117 de la ley que determina que cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, la autoridad en su informe podrá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En ese caso, se ha dicho que ello violenta el principio de legalidad consagrado en el Artículo 16 de la Constitución General de la República en perjuicio y menoscabo de la seguridad jurídica de las personas. También la redacción de la ley presenta algunas imprecisiones que, por cuestión de técnica legislativa, se recomendó en su momento subsanar y que no fue así, tales como la falta de palabras en los artículos 68, 71, segundo párrafo, 83 y 129, Fracción X.

No obstante lo señalado, poniendo en la balanza las aportaciones contenidas en la nueva ley frente a sus deficiencias, es justo decir que son más las bondades que presenta, por lo que da sentido y eficacia a la Reforma Constitucional del 6 de junio de 2011, propiciando un proceso más equilibrado y sobre todo proteccionista de los derechos humanos y, como todo ordenamiento, es susceptible de ser modificado y actualizado para hacerlo mayormente eficaz, y a ello hemos de apostar.

## Bibliografía

- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (2011). “Dictamen a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”. Disponible en <<https://www.cjf.gob.mx/Reformas/boletin/0812/5.2NuevaLeyAmparo.pdf>>.
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (2011). “Versión estenográfica de la discusión del dictamen con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo”. Cámara de Senadores, 11 y 13 de octubre. Disponible en <[http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/4.%20Discusi%C3%B3n%20C%C3%A1mara%20de%20Senadores%2011%20y%2013%20oct%202011\\_0.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/4.%20Discusi%C3%B3n%20C%C3%A1mara%20de%20Senadores%2011%20y%2013%20oct%202011_0.pdf)>.
- Carbonell Sánchez, Miguel (2011). *Reforma Constitucional en materia de Amparo*. Disponible en <[http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Reforma\\_Constitucional\\_en\\_materia\\_de\\_Amparo.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Reforma_Constitucional_en_materia_de_Amparo.shtml)>.
- Diario Oficial de la Federación (2001). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011)>.
- Romero Vázquez, Ricardo et al. (2013). “Presentación del libro *Análisis del proyecto de Nueva Ley de Amparo. Memoria de la XII Jornada de Actualización Jurídica*”. *Revista de la Universidad de Tepantlató*, 4a. época, núm. 42, febrero. Disponible en <[http://www.tepantlató.com.mx/revistas\\_pdf/febrero2013.pdf](http://www.tepantlató.com.mx/revistas_pdf/febrero2013.pdf)>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). *Secretaría General de Acuerdos, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011*. Disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012). *Secretaría General de Acuerdos, Nota Introductoria*. Disponible en <<http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/archivos/NotaIntroductoria.pdf>>.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2001). *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/92/11.pdf>>.

# El Código Nacional de Procedimientos Penales. Una revisión de sus antecedentes próximos y remotos

Alberto E. Nava Garcés\*

No se puede entender la naturaleza del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, sin observar el discurso de la política criminal a la que pertenece. Se adopta un nuevo sistema de justicia penal cuyos pasos — lentos — han sido dictados desde muy distintos ámbitos. Es interesante revisar los motivos que han generado los cambios en las leyes penales de nuestro país. Algunas cosas cambian para no cambiar.

La justicia penal tiene sus características particulares. Se inscribe en un sistema y todo operador del Derecho debe aprender las reglas nuevas para establecer de manera precisa la estrategia que empleará según su rol dentro de dicho sistema. El investigador de los hechos debe leer en cada detalle el lugar que ocupará en su hipótesis. El acusador deberá conocer los hechos y con qué elementos cuenta para poder sostener una imputación. Así, el defensor deberá leer en el trabajo de los anteriores los detalles que permitan sostener una hipótesis distinta.

El sistema define las reglas de operación. Y en muchas ocasiones, el propio sistema impone la participación

acotada o libre de los sujetos que integran el drama penal. Es por tal motivo que, a través de su historia, el sistema explica por qué el proceso penal pasó de las manos de un juez a las de un Ministerio Público.

Así también la historia nos enseña cómo cuestiones aparentemente novedosas son sólo el resultado del experimento social en el que se convierten nuestras leyes; entre ensayos y errores buscamos la fórmula de un sistema de justicia eficaz. En México, son dos largos siglos que hay que revisar. Cambios fundamentales y larga estancia de leyes que con el tiempo se desajustan de la realidad que pretenden normar.

## Sistema de justicia penal

El sistema de justicia penal establece diversos principios con los que se dibujará la secuela procedimental. La forma

de presentar un caso y sus vertientes —imputación y defensa— dependerá en gran medida de la forma en que está estructurado el sistema penal y se ajustará conforme a sus principios. La regla parte esencialmente de la norma penal. Por ese motivo, resulta de especial interés buscar en las antiguas codificaciones el origen de nuestro sistema, inserto en la escritura desde los años de la justicia penal del Virreinato y acentuada por el paso de las primeras codificaciones.

## Las primeras codificaciones penales

El fenómeno de la codificación moderna se debe, en gran medida, al impulso dado por Napoleón. La dispersión de leyes era sinónimo de desorden y anarquía, por lo que su reunión metodológica constituyó una de las grandes aportaciones de aquel

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex director de Investigación y Profesor-Investigador invitado del Inacipe; profesor de Derecho penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

imperio del siglo XIX. Sin embargo, habrían de pasar dos tercios de aquel siglo para que se tuviera el primer código penal nacional.

La legislación penal mexicana durante el Virreinato, y después del movimiento de Independencia, estaba satisfecha con los viejos ordenamientos, ya que el problema de los forjadores de la Independencia de México estaba centrado en la visión del nuevo Estado y su conformación política. El tiempo para legislar era poco y las leyes podían durar menos. Sobre este momento inaugural de nuestra historia, Francisco González de la Vega, a su vez señaló:

A la consumación de la Independencia entre México y España (iniciada el 16 de septiembre de 1810, consumada el 21 de septiembre de 1821), era natural que el nuevo Estado conservara en vigor la legislación heredera de la Colonia y que no era otra que la misma de España, con las adaptaciones propias del coloniaje. España empleó con sus Colonias, inclusive la Nueva España, un régimen asimilador; las consideró como parte integrante del territorio nacional. Pero al mismo tiempo permitió ir dibujándose un esbozo de personería particular en cada uno de sus virreinos, lo que dio por resultado el nacimiento de normas jurídicas propias de cada uno, de acuerdo con sus particulares problemas.

Fue así como en el México independiente continuaron en vigor las principales leyes de uso en España, como la Novísima Recopilación (1805) y las Siete Partidas (1265), cuerpos legales que prácticamente eran utilizados para decidir la mayor parte de los conflictos jurídicos, por lo que su autoridad resultó mayor que la que la misma ley escrita les asignaba. Igualmente estaba en vigor el Fuero Juzgo, si bien su aplicación práctica era nula. En cuanto a las Ordenanzas de Bilbao (1737), puede decirse que era de tal importancia que normaba toda la materia mercantil.

En cuanto a la legislación en particular mexicana, además de la Recopilación de Indias (1680) que, aunque reunía normas de aplicación general a toda la América Española, contenía no obstante prevenciones especialmente aplicables a la Nueva España; y de los Autos Acordados que las complementaban por ser disposiciones dictadas por el Consejo Real y a las que se concedió fuerza de ley, hallábanse en vigor, como leyes especiales de la Nueva España, las Ordenanzas de Minería (1783) y las de Intendentes (1786).

Desgraciadamente, la decadencia jurídica de España se tradujo, en México, en un grave retardo en la labor

codificadora, por lo que las leyes citadas estuvieron en vigor prácticamente hasta el segundo tercio del siglo XIX. En vano se había iniciado vigorosamente el rebosamiento jurídico de España y sus Colonias con la espléndida obra legislativa, de tipo netamente liberal, de las Cortes de Cádiz (1828) y con sus decretos subsecuentes. A pesar de ello, el estancamiento de las instituciones jurídicas fue tal que logró retrasar considerablemente, como se ha dicho, la evolución del derecho patrio mexicano (González, 2002: xvi).

Esa antigua legislación tenía un carácter inquisitivo, cuyo peso recaía en los oidores o juzgadores de la época. El centro del debate era iniciado y concluido por el juzgador, de modo tal que el sistema giraba a su alrededor. Franco Guzmán completa:

Después de destruido el Primer Imperio (el de Agustín de Iturbide), el segundo congreso mexicano aprueba el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, que consagra la independencia y soberanía de los estados de la federación en lo que se refiere a su régimen interior; por lo que cada uno adquiere la facultad de dictar sus propias leyes, en todo lo no reservado a la federación. Desde entonces prevalece en la República Mexicana el derecho de los estados de legislar en materia penal.

Fue así como el 28 de abril de 1835 se promulga el primer Código Penal para un estado de la República Mexicana, el de Veracruz, ordenamiento inspirado en el Código Penal español de 1822.

El 20 de septiembre de 1838 se expide una circular mediante la cual se declara que en todo México debe continuar rigiendo el Código de las Siete Partidas, así como los decretos de las cortes españolas, en todo lo que no contradijese el sistema del nuevo gobierno en México. Por tanto, de hecho, siguen vigentes en México las leyes penales españolas (Franco, 1976).

Casi cuarenta años después de consumada la Independencia, el 18 de febrero de 1856, el Congreso Constituyente inició sus sesiones para emitir una nueva Constitución. El doctor Franco Guzmán refiere: “El 5 de febrero de 1857 se promulga una Constitución que contiene diversos artículos de esencia estrictamente penal” (Franco, 1976). Sin embargo, a pesar de haberse establecido una parte dogmática adecuada a los tiempos turbulentos que se vivían, la falta de leyes secundarias no permitía acceder al Derecho penal al que se aspiraba.



Por cuanto hace a la codificación penal mexicana, el procesalista mexicano Marco Antonio Díaz de León, dentro de su estu­penda obra *Historia del Derecho penal y procesal penal mexicanos*, escribió sobre los intentos del Segundo Imperio para que se redactara el primer Código penal, o bien para aplicar el Código penal francés; sin embargo, ambos esfuerzos no fraguaron debido a la caída de Maximiliano (Díaz, 2005).

Era urgente contar con un catálogo de delitos y penas, cuya redacción había iniciado antes de la Invasión Francesa. Franco Guzmán señala: “En 1869, de nuevo el estado de Veracruz promulga otro Código Penal, obra de Fernando de Jesús Corona. Posteriormente, el estado de Guanajuato expide su Código Penal el 27 de mayo de 1871, obra de Andrés Tovar” (1976: 140).

En materia criminal, el Derecho seguía anclado al pasado. Los conflictos del turbulento siglo XIX impedían los trabajos para concretar una legislación penal uniforme. Un código se había quedado inconcluso por la Invasión Francesa, y otro código —de manufactura imperial— se quedó en el tintero por la restauración de la República. Marco Antonio Díaz de León escribe:

Las heterogéneas formas de enjuiciar penalmente evidenciaban una serie de situaciones irregulares y de injusticia que requerían con urgencia del establecimiento de una política criminal, abarcante de aspectos de Derecho sustantivo y procesal. Afortunadamente para nuestra Constitución, las mencionadas iniciales necesidades no correspondieron ni derivaron directamente de una reforma constitucional durante las tres últimas décadas del siglo XIX; es decir, por fortuna no se modificó nuestra Carta Magna de 1857 como causa de dichas adiciones. Lisa y llanamente se crearon la Ley de Jurados de 1869, abriendo paso al Código Penal de 1871 y a los Códigos Procesales Penales de 1880 y 1894 [...]

Este sistema presidencialista lo inició Juárez, justificado por las circunstancias, en un momento de reconstrucción nacional después de una invasión extranjera y una guerra interna. Pero el sistema presidencial se arraigó profundamente. Lerdo de Tejada intentó continuarlo y Díaz lo llevó a su máxima expresión, resurgiendo aún después de la revolución social de 1910 y del gobierno democrático de Madero.

Dicho sistema influyó en la elaboración de los Códigos Penales y de Procedimientos Penales, pues casi siempre —por no decir que en todos los casos— las inicia-

tivas presidenciales relativas fueron aceptadas y acatadas por los órganos legislativos (Díaz, 2005: 311).

El Código Penal que había comenzado a redactarse a principios de la década (1862) todavía no estaba terminado. Sin embargo, el reclamo de justicia en la materia motivó la creación de una ley de jurados que se alejara de los consejos de guerra y se condujera la justicia bajo un modelo de justicia que no tenía el arraigo necesario para que prosperara como en Estados Unidos de América.

La tarea legislativa estaba concentrada en la creación de los tipos penales. Pero, como ha quedado evidenciado, la ciencia penal no era otra que la basada en la casuística. La estrategia se armaba, como ahora, en torno al caso y tomando como referencia al marco normativo.

## Ley de Jurados de 1869

El 15 de junio de 1869 se expidió la Ley de Jurados en materia Criminal para el Distrito Federal. Con este nuevo ordenamiento se aspiraba a concentrar en un solo cuerpo legal lo relativo a la investigación del delito, el proceso penal y hasta la sentencia por su comisión. Marco Antonio Díaz de León señala sobre esta ley lo siguiente:

Estableció tres promotorías fiscales para juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los *promotores fiscales* a que se refiere la ley mencionada deben ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer la profesión. Se preferían a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar (Artículos 4 y 5).

Entre las obligaciones de los *promotores fiscales* se encontraba la de promover lo conducente a la *averiguación de la verdad* en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión. Constituían la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte ofendida por el delito podía valerse de ellos. Pero si los interesados estaban en desacuerdo con el Promotor Fiscal, podían promover por su parte cualquier prueba y el Juez, bajo su responsabilidad, podía admitirla o rechazarla (Díaz, 2005: 311).

Las funciones realizadas por los promotores fiscales fraguaron años más tarde en la creación del Ministerio

Público en 1903. Pero con eso estaba dada la génesis de la figura central en el proceso, durante los siguientes ciento cuarenta años.

## El Código Penal de 1871

Cincuenta años después de la consumación de la Independencia se promulgó el documento más importante en materia penal que diera el siglo XIX mexicano. Por fin se concretaba el trabajo iniciado en 1862 bajo la dirección de Antonio Martínez de Castro. Juárez lo había instruido para que reanudara el trabajo de redacción<sup>1</sup>, en medio de nuevas contiendas por la sucesión presidencial en la que, una vez más, Benito Juárez alcanzó la victoria.

Marco Antonio Díaz de León escribe: “El Código en su totalidad se le presentó a Juárez el 15 de marzo de 1871, teniendo Juárez la satisfacción de promulgarlo a unos cuantos meses antes de morir, el 7 de diciembre del mismo año. El Código entró en vigor el primero de abril de 1872. El Código Penal de 1871 contiene 1152 artículos y 28 transitorios” (Díaz, 2005: 313). El Código Penal de 1871, producto de una ardua tarea de investigación y estudio de las leyes de su tiempo, ha sido considerado como una pieza de Derecho bien redactada, sin que su extensión sea un obstáculo para poseer un contenido uniforme<sup>2</sup>.

Efectivamente, a través de los diversos códigos penales que se han producido a lo largo del tiempo podemos conocer no sólo las instituciones penales de cada pueblo, sino también sus preocupaciones sociales. Una sanción determinaba el grado de importancia que revestían los bienes protegidos y la escala de éstos. El Código de Martínez de Castro no escapa de esta característica que nos permite observar, a través de los tipos penales, el México (penal) de aquel entonces.

En este largo catálogo de delitos podemos encontrar el Artículo 925, que “protege el libre ejercicio de la industria”

<sup>1</sup> La comisión redactora del Código Penal quedó designada el 28 de diciembre de 1868, integrándose por Antonio Martínez de Castro, que fue su presidente (y repetía en la encomienda), José María Lafragua, Eulalio María Ortega e Indalecio Sánchez Gabito.

<sup>2</sup> Jiménez Huerta señala: “Si abrimos un Código Penal de cualquier nación o época y fijamos la vista sobre su Parte Especial, de inmediato advertimos que ésta contiene un catálogo de figuras delictivas, bien diferenciadas unas de otras por sus típicas texturas. Y precisamente, la típica trama de cada figura y la significación ínsita en su *tipicidad* han puesto en un primer plano de la consideración jurídica el valor del subrayado vocablo en la formación conceptual del moderno Derecho punitivo” (Jiménez, 2000: 21).

y bajo el cual el nuevo régimen garantizó el desarrollo del país, impidiendo el ejercicio de derechos que darían lugar a un nuevo movimiento armado. Pero eso ocurriría hasta el siglo veinte. Guillermo Floris Margadant escribió respecto a las reformas al código de Martínez de Castro lo siguiente:

El *Código Penal del D.F.*, de 1871, fue modificado varias veces bajo el Porfiriismo (26 de mayo de 1884; 22 de mayo de 1894; 6 de junio de 1896; 5 de septiembre de 1896; 8 de diciembre de 1897; 13 de diciembre de 1897). Además, el 20 de junio de 1908 se estableció la pena de relegación en el Derecho Penal distrital. Una comisión, presidida por Miguel S. Macedo, que debía elaborar un amplio proyecto de reformas, no tuvo resultado práctico inmediato; cuando en 1912 el proyecto estaba listo, la Revolución ya había comenzado; sin embargo, el proyecto influyó en el *Código Penal del D.F.* (al mismo tiempo Código Penal Federal) de 1931 (Margadant, 1999: 192).

Pocos meses después de su entrada en vigor, el Presidente Juárez murió. Sin embargo, luego de la corta sucesión en el cargo por parte de Lerdo de Tejada, sería Porfirio Díaz quien encontrara en el Código Penal uno de tantos controles sociales con los que operaría para lograr el desarrollo que requería el país; su postergada industrialización comenzó entonces. El costo social del progreso se observaría muchos años después, ya entrado el siglo XX<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Marco Antonio Díaz de León describe la política criminal de Porfirio Díaz: “La política criminal impuesta por Porfirio Díaz en México durante los años de su gobierno se identificó por los fines de represión a la sociedad y de opresión al gobernado. La misma no se dedicó trascendientemente a la persecución del delito o al combate de la delincuencia, sino preferentemente a ser utilizada como medio de lucha política con visos de legalidad contra los opositores al régimen presidencial del dictador Porfirio Díaz (Díaz, 2005).

El *ius puniendi* que se aplicó durante la presidencia de Porfirio Díaz se caracterizó por ser un sistema represivo, destinado a sojuzgar a la sociedad y someter políticamente al individuo, a todo aquel que no se doblegara a sus intereses personales, de su grupo o de su partido. Así, el Derecho Penal fue utilizado como instrumento de control social por el dictador, con objeto de mantenerse en el poder. Para demostrar esto, basta como simple ejemplo analizar las acciones penales empleadas por ese gobierno para reprimir las ideas democráticas de algunos políticos y pensadores mexicanos que se oponían al gobierno ilegal y despótico del dictador.

Las *reelecciones* de Porfirio Díaz como Presidente de la República y la injusticia social que imperaba en México motivaron una reacción por parte de algunos *liberales* que comenzaron a unificar sus comentarios y acciones de protesta. Por ello fueron penalmente perseguidos.

Así, por ejemplo, en la ciudad de San Luis Potosí —en 1899—, Camilo Arriaga, Librado Rivera, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Rosalío Bustamante, Humberto Macías Valadez, Ricardo y Enrique Flores Magón, Víctor Mojarás y otros intelectuales fundaron el círculo liberal “Ponciano

Por cuanto hace a las leyes penales, se fueron enriqueciendo con distintas instituciones hasta lograr que el Poder Ejecutivo concentrara las facultades para ejercer control social; así se dieron las bases en este régimen para la creación del Ministerio Público.

La institución del Ministerio Público no desaparecería con la Revolución Mexicana; sería, como otras, un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, que paulatinamente despojaría al Poder Judicial de su papel protagónico en el drama penal.

### **Códigos de procedimientos penales de 1880, 1894 y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal (1903)**

La ley adjetiva penal también tuvo sus reformas con el fin de adecuar, de manera integral, el ámbito de la justicia penal. La ley de jurados quedó abrogada con la expedición del Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California el 26 de octubre de 1880. En dicho código observamos el origen del Ministerio Público como un magistrado que servía como auxiliar y representante de la parte acusadora.

---

Arriaga”, correspondiente al nombre de ese diputado al Congreso de 1857 que emitiera un voto sobre la propiedad de la tierra rural a favor de los campesinos. Este *Club Liberal* pretendió hacer los trabajos conducentes a la organización de clubes liberales que acudirían a un congreso en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901. De ahí surgió la propuesta de formar un *partido nacional* que contendiera en la próxima lucha electoral. La actividad política de los liberales potosinos fue reprimida penalmente por el gobierno de Díaz.

Sus integrantes se reunían para analizar textos políticos, así como la situación que se daba en México con el gobierno reeleccionista del dictador Porfirio Díaz.

En el año de 1901 convocaron a una confederación de círculos liberales en la propia ciudad de San Luis Potosí, dando esto pauta a otra reunión posterior con asistencia de miembros de este círculo provenientes de varios estados de la República, que se celebró el 24 de enero de 1902, la cual fue disuelta por la policía y por órdenes de Porfirio Díaz. Algunos de sus organizadores fueron detenidos. No obstante esto, el *círculo liberal* indicado se reorganizó en la ciudad de México, incorporándose al grupo Ricardo Flores Magón, Alfonso Cravioto, Lis Jasso y otros más, siendo que algunos de sus miembros publicaron periódicos opositores al régimen de Díaz como *El hijo del Ahuizote*, dirigido por Juan Sarabia; *Excelsior*, por Santiago de Hos y *Regeneración*, por Ricardo Flores Magón.

Por sus tendencias políticas fueron penalmente perseguidos y privados de su libertad en la cárcel de Belén, durante varios meses, Juan Sarabia, Ricardo y Enrique Flores Magón, Alfonso Cravioto y Jesús Martínez. La represión penal gubernamental era cada vez más violenta. En el mes de julio de 1901, Antonio Díaz Soto y Gama fue encarcelado por un discurso que pronunció en Pinos, Zacatecas (Díaz, 2005: 509-510).

Pero conforme Porfirio Díaz se afianzaba en el poder, los instrumentos penales también se adecuaban, mejoraban y depuraban para atender el modelo de justicia acorde con la dictadura que se estaba forjando y los fines que ésta perseguía. Por eso, el Código de 1880 se abrogó con el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal y Territorio de Baja California de 1894, con el que se corrigen algunos vicios del procedimiento y se acentúa el poder del Ministerio Público. A partir de este Código, el Ministerio Público quedó facultado para investigar el *cuero del delito*, ya que anteriormente sólo dotaba de *datos* que tuviese sobre el hecho ilícito penal al juzgador (Díaz, 2005: 609)<sup>4</sup>.

Es importante observar que, conforme pasaban los años, el poder omnipresente del Ejecutivo había alcanzado todas las esferas del acontecer jurídico, y el Ministerio Público se convirtió en una sólida institución que representaba y cuidaba perfectamente los fines del sistema en el que se había incorporado. Por eso, el 12 de diciembre de 1903 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público. Sobre la importancia de este ordenamiento, Díaz de León escribe:

Este ordenamiento resulta relevante, primero, porque constituye la primera Ley Orgánica del Ministerio Público; además, porque en ella se establece ya al representante social como una institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia. Asimismo, precisa que el Ministerio Público deberá consignar al juez penal competente las actas y querellas el mismo día en que las recibían, aludiendo con ello a su titularidad de la acción penal, si bien no existía aún delineada la *averiguación previa*.

Expedida el 12 de diciembre de 1903 por Porfirio Díaz, en esta ley en comento se ubica al Ministerio Público ya no como *auxiliar de la administración de justicia*, sino como *parte en el juicio* interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular; busca darle un carácter institucional y unitario en tal forma que el Procurador de Justicia representaba a la institución como titular, situación tal que subsiste hasta la fecha en nuestro país (Díaz, 2005: 699).

La importante institución del Ministerio Público no ha alcanzado, desde entonces, la autonomía que la separe de los fines con los que alguna vez fue visualizada y con los

<sup>4</sup> En 2008, mediante una reforma al Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vuelve a retomar el concepto de *datos*, en lugar de *cuero del delito*.

que, sin un patrón político, desempeñe la difícil tarea de la procuración de justicia.

## Código Federal de Procedimientos Penales de 1908

Como señalábamos líneas arriba, con el paso de los años y el endurecimiento de las instituciones en el poder, las leyes adjetivas —encargadas de regular los procedimientos penales— también tenían que ajustarse para ser más efectivas, para alcanzar un espectro mayor en el ámbito ya no de la procuración de justicia, sino en la posibilidad de juzgar a los individuos, especialmente los detractores del sistema. Para ampliar el ámbito de aplicación, con base en las leyes extraordinarias que facultaban al Ejecutivo para expedir leyes (Díaz lo había aprendido de Juárez), se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales, en el que se habla de la policía judicial federal. El Distrito Federal había dejado de ser rector en la materia. Díaz de León lo explica:

Ante la creciente inconformidad de los liberales que se oponían al gobierno de Díaz, el Porfiriato tuvo que recurrir y presentar mayor violencia en la política criminal empleada con anterioridad; por tanto, a partir de 1905 la permanencia de Díaz en el poder se basó, principalmente, en el empleo de un aparato represivo y de justicia parcial, integrado por un más brutal sistema policial que persiguió a los enemigos del régimen y a la delincuencia sin apego a ninguna garantía individual establecida en la Constitución de 1857, y de un sistema judicial parcial bajo las órdenes del dictador, que daba visos de legalidad a esas persecuciones políticas mediante ilícitas órdenes de aprehensión, innecesarias prisiones preventivas y condenas injustas; tal fue el “*sistema de justicia*” implantado en México durante el ocaso de la dictadura de Porfirio Díaz.

Los jueces penales, los policías, los carceleros, los cuerpos rurales y aun el ejército, ubicados estratégicamente en los estados y zonas de mayor problema de oposición al despótico régimen, conformaron un sólido aparato de control social y de represión política utilizado contra la clase media, los trabajadores y los campesinos que se manifestaban contra la injusticia, que en todo sentido se utilizaba contra las mayorías en todo el país (Díaz, 2005: 701-702)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Resulta interesante esta nota, pues a partir de 2008 se han realizado reformas tanto al sistema de justicia como al de seguridad pública. Y este segundo rubro ha tomado mayor énfasis en una larga lucha contra la delincuencia organizada.

Este nuevo código entró en vigor el 5 de febrero de 1909; para entonces un nuevo movimiento armado estaba por iniciar: sólo faltaba llegar al siguiente año, en que habría elecciones. Las causas de la Revolución ya estaban dadas: la pobreza en amplios sectores de la población, la desigualdad, el régimen laboral, la falta de libertades y por supuesto, en lo que se refiere a nuestro tema, la forma en que se impartía la justicia fueron detonantes de una guerra que llevaría al país a perder una décima parte de su población en los siguientes años.

El lento ocaso del siglo XIX alcanzó las turbulentas aguas del XX. En materia penal, las leyes, instituciones y procedimientos estaban ajustados a la vieja dictadura. La cárcel era un lugar destinado a guardar no sólo a los delincuentes comunes, sino también a los enemigos del régimen. Los delitos estaban encaminados a reprimir las conductas que fueran contrarias a los fines del régimen. Se buscaba progreso a toda costa, por eso el derecho a la huelga estaba proscrito. Se privilegiaba la inversión y la promoción de un sistema que garantizaba el capital. Los periodistas enemigos del gobierno eran visitantes distinguidos de lugares tan temibles como el Palacio Negro de Lecumberri, San Juan de Ulúa o las Islas Mariás<sup>6</sup>.

El engranaje que partía desde la operación de las policías hasta la llegada a los juzgados estaba dispuesto para mantener en calma a la población. El orden y el progreso impuestos cobraron un costo social que dio como resultado el hecho de que en el tiempo en que se conmemoraba el

<sup>6</sup> Además Porfirio Díaz Mori, condecorador de la importancia de las armas, aparte de establecer la fábrica de armas realizó diversos programas para la adquisición de armamento, fundándose en la idea de hacer más fuerte al ejército.

En 1895, el gobierno decidió adquirir, previos estudios, el fusil sistema Máuser, calibre 7mm. de fabricación alemana, para sustituir el armamento Remington que se había considerado reglamentario. En 1900 se comenzó a estudiar la carabina automática, sistema Mondragón. Proyectando aumentar la acción del Escuadrón de Caballería auxiliar se compraron a Francia, por vía de ensayo, tres cañones de tiro automático de calibre 37 mm. Al mismo tiempo se pidieron a Suiza 19 000 marrazos para los fusiles Remington y 4800 sables. De Francia se adquirieron 5 toneladas de pólvora sin humo.

El fortalecimiento de la industria militar bajo el fundamento de preservar la seguridad del país también sirvió para mantener un poder oligárquico al frente del gobierno.

Para hacerle frente a un ejército bien organizado y bien armado, una vez comenzada la Revolución el 20 de noviembre de 1910 hubo quien introdujo armas y municiones provenientes principalmente de Estados Unidos. El armamento de los revolucionarios, en los inicios de la contienda, lo constituyeron armas de fuego viejas y de calibres disímiles, escopetas y hasta machetes.

centenario de la Independencia se estuviera gestando un nuevo movimiento armado. El Derecho Penal había contribuido de manera negativa al aparato opresor. Francisco González de la Vega escribe:

Tan vertical transformación tuvo necesariamente que repercutir en el campo del Derecho Penal, evitando que sus normas fueran un instrumento utilizable por las clases explotadoras del trabajo humano. En consecuencia, el arbitrio judicial ha venido a permitir que se adapte en forma más racional y justa la penalidad en los delitos contra las personas en su patrimonio, llegando en algunos casos hasta dejar sin sanción ciertas infracciones, como el robo de famélico, y en otros a proteger ciertas instituciones básicas de la nueva organización social, como el sindicato, la huelga, el salario, etcétera.

La ley penal mexicana ha sido hecha para la defensa de la sociedad mexicana en su nueva coordinación de valores colectivos, lejos del dominio de un grupo social privilegiado por su riqueza o su filiación política, pues el problema jurídico-penal consiste fundamentalmente en formar el catálogo de los delitos, de acuerdo con la moral de cada época y de cada país, fijando la lista de las sanciones admitidas por el derecho social colectivo y estableciendo la adecuación personal, hasta donde sea posible, de las medidas represivas y las preventivas, según las condiciones individuales de los delincuentes. Es decir, definiendo la relación jurídica existente entre el delito, el delincuente y la sanción penal. [...] Y en el campo legislativo, especialmente el de la legislación penal, tenía ésta que recibir ese influjo bienhechor, toda vez que la legislación es la que más afecta a las clases desheredadas de la fortuna, que son las que con mayor frecuencia sufren las consecuencias de la tutela penal. Así pues, la Reforma Penal en México es un producto genuino de la Revolución, obedece a sus anhelos e inquietudes, atiende a sus imperativos y, como realidad lograda que es ya, aunque modesta, se cree justamente hija legítima de la Revolución y de su tiempo (González, 2002: XL-XLI).

Sobre esta época, desde la Independencia de España y antes de la Revolución Mexicana, podemos preguntarnos sobre la igualdad de armas en los tribunales, sobre la capacidad de defensa, pues ha quedado claro el rol del juez en principio y, más tarde, del Ministerio Público. Pero, ¿qué tanta movilidad tenía un defensor en el proceso?

Con el estallamiento de la Revolución el 20 de noviembre de 1910, las leyes penales quedan sin efecto. Así también el avance científico sobre la materia no podía desarrollarse. No había condiciones para ello.

## 1917, el nuevo orden constitucional

En 1917 se expide el nuevo texto de la Constitución. Su carácter social predominó en su contenido y más allá de los aspectos laborales y agrarios. Por cuanto hace al Derecho Penal, puso las bases de un procedimiento garantista cuya conformación dejara atrás el aparato represor, desde la letra hasta las instituciones; sin embargo, muchas de las cosas que sirvieron eficazmente al antiguo régimen prevalecieron al final de esta larga y caótica guerra civil para servir a las nuevas instituciones. El Ministerio Público continuó con la ampliación de sus facultades en las diversas esferas del Derecho<sup>7</sup>.

Una vez terminada la Revolución Mexicana podemos apreciar un interés creciente en las ciencias penales, de modo que en los siguientes años el viejo texto de Ortolán sería sustituido por la primera bibliografía sobre Derecho Penal mexicano, sistematizado en principio con la escuela causalista. A partir de esta época, el Derecho Penal en nuestro país comenzaría a tener una identidad bajo los nombres de Almaraz Harris, Teja Zabre, Carrancá y Trujillo, Ceniceros, Garrido, entre otros.

<sup>7</sup> Sergio Correa escribe:

La historia de la policía judicial, por otra parte, está íntimamente vinculada con la del Ministerio Público. El constituyente de 1917 le confiere carácter auxiliar ministerial, como también a los servicios periciales. Además, en la Constitución de 1917 encontramos las bases del Poder Judicial de la Federación, que recae en una Suprema Corte de Justicia (como así se dispuso desde las constituciones de 1824 y 1857). Sobresalen al respecto las reformas constitucionales del 20 de agosto de 1928 y del 15 de diciembre de 1934 relativas a diversos aspectos organizativos de la Corte.

Por lo que respecta al Poder Judicial del Distrito Federal, la Constitución de 1917 delegó en el Congreso de la Unión la organización del distrito y de los territorios federales, incluida la facultad de nombrar magistrados y jueces.

En 1919 se promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito Federal y Territorios, y el 20 de agosto de 1928 se registró una reforma por la cual se facultó al Presidente de la República para nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia con la autorización de la Cámara de Diputados. En 1928 se promulgó la Ley Orgánica de los Tribunales de Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (Correa, 2001: 4-3).

## El Código Penal de 1929

En 1929, la comisión presidida por José Almaraz terminó el nuevo Código Penal, el cual fue severamente criticado por los penalistas de su tiempo. Esto significó que el referido código tuviera una efímera existencia. Al parecer no había roto con las leyes penales anteriores y no se había adecuando a los fines que perseguían las nuevas instituciones<sup>8</sup>. El trabajo de Almaraz quedó diluido sólo tres años después, cuando el Presidente de la República (en pleno *maximato*) ordenó la creación de una nueva comisión redactora del Código Penal. A cargo quedó Alfonso Teja Zabre, quien entregó el proyecto en 1931.

## El Código Penal de 1931

El 14 de agosto de 1931 fue publicado el Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia de fuero federal (denominación que tendría hasta la expedición del Código Penal para el Distrito Federal en 1999). González de la Vega escribe lo siguiente sobre el código de 1931:

Las orientaciones que normaron los trabajos de la Comisión Redactora fueron las siguientes:

Ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno pueden servir para fundar íntegramente la construcción de un Código Penal. Sólo es posible seguir una tendencia ecléctica y pragmática, o sea práctica y realizable. La fórmula: 'no hay delincuentes, sino hombres'. El delito es

<sup>8</sup> Francisco González de la Vega escribió:

Los trabajos de la Comisión Revisora no recibieron consagración legislativa, pues no acogían las nuevas conquistas de la sociología, la filosofía y la penología modernas, ni las necesidades sociales exigentes, al no considerar debidamente las medidas relativas a los menores delincuentes, ni combatir vicios como la toxicomanía, ni prevenir y sancionar el tráfico de enervantes ni desarrollar convenientemente el arbitrio judicial para llegar a la individualización de las sanciones. Además, las convulsiones internas del país llevaron a los gobiernos preocupaciones de diversa índole y cuantía. La Revolución, con su bandera de reivindicaciones populares, de libertades efectivas para todos, de igualdad social, hubo de luchar cruentamente con las clases privilegiadas hasta dominarlas e imponerles el Estatuto de 1917. Al ir paulatinamente recuperándose la paz pública, la inquietud reformadora volvió a tomar cuerpo hasta que en 1925 el C. Presidente de la República designó Comisiones Revisoras de Códigos, que en 1929, traduciendo el anhelo de reforma penal sustentado por todos los sectores cultos del país, concluyeron sus trabajos. Entonces el C. Presidente Portes Gil promulgó el Código Penal de 1929, derogatorio del de 1871 (González, 2002: xx).

principalmente un hecho contingente. Sus causas son múltiples; es un resultado de fuerzas antisociales. La pena es un mal necesario. Se justifica por distintos conceptos parciales: por la intimidación, la ejemplaridad, la expiación en aras del bien colectivo, la necesidad de evitar la venganza privada, etcétera. Pero fundamentalmente por la necesidad de conservar el orden social. El ejercicio de la acción penal es un servicio público y de seguridad y de orden. La Escuela Positiva tiene valor científico como crítica y como método. El Derecho Penal es la fase jurídica y la ley penal el límite de la política criminal. La sanción penal es uno de los recursos de la lucha contra el delito. La manera de remediar el fracaso de la Escuela Clásica no lo proporciona la Escuela Positiva. Con recursos jurídicos y pragmáticos debe buscarse la solución, principalmente por: a) ampliación del arbitrio judicial hasta los límites constitucionales; b) disminución del casuismo con los límites; c) individualización de las sanciones (transición de las penas a las medidas de seguridad); d) efectividad de la reparación del daño; e) simplificación del procedimiento, racionalización (organización científica) del trabajo en las oficinas judiciales. Y los recursos de una política criminal con estas orientaciones: 1) organización práctica del trabajo de los presos, reforma de prisiones y creación de establecimientos adecuados; 2) dejar a los niños al margen de la función penal represiva, sujetos a una política tutelar y educativa; 3) completar la función de las sanciones con la readaptación de los infractores a la vida social (casos de libertad preparatoria o condicional, reeducación profesional, etcétera); 4) medidas sociales y económicas de prevención (González, 2002: xxii-xxiii).

Este Código Penal sigue vigente, a pesar de sus múltiples reformas y de las tantas tentativas por hacer uno nuevo que, sin tanto remiendo, conjugue de manera sólida todos los principios y conceptos que se le han adherido a lo largo de los años. Dentro de sus más de setecientas reformas (Ruiz, 2001) podemos observar que el sistema penal cambiaba principalmente en el aspecto sustantivo, mientras que el proceso penal se anclaba en su antiguo marco normativo.

Para hacer efectivo el Derecho Penal sustantivo se promulgó en 1934 el Código Federal de Procedimientos Penales, cuya existencia pendía del momento en que se aprobara el nuevo código procesal (único a nivel nacional) que estableciera los nuevos procedimientos de un sistema acusatorio que no termina de explicar ni la academia ni el foro.

## Reformas a la ley penal<sup>9</sup>

Con un país en pleno desarrollo, tranquilidad social, economía boyante, las ciencias y artes tuvieron mayores aportaciones. El Derecho Penal no fue la excepción: cada década se presentó un proyecto distinto para reformar el Código Penal.

### 2008, año de la Reforma en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal y el tardío Código Nacional de Procedimientos Penales (2014)

Apenas iniciada la primera década del siglo XXI, comenzó la búsqueda por cambiar de manera toral el sistema de justicia penal, incluyendo el rubro de seguridad pública. Una de las iniciativas más fuertes provino de la experiencia de los países latinoamericanos que habían migrado del sistema inquisitivo al acusatorio, previa capacitación de los operadores del Derecho de países que culturalmente han vivido con él, en particular de Estados Unidos.

A partir de tres iniciativas propuestas se logró el consenso de impulsar en 2008 la gran Reforma al Sistema de Justicia. En la Constitución quedaron insertos los principios del sistema acusatorio y se estableció una vigencia de ocho años para que quede implementado en toda la República Mexicana.

La transformación del sistema de justicia implica la modificación o creación de nuevas leyes para adaptarse a esta Reforma Constitucional, lo cual se antoja que es una empresa muy grande con un tiempo muy corto. Pero esta reforma no ha encontrado eco en un gran sector de la academia. Muchos penalistas de gran calibre han expresado su opinión en diversas publicaciones<sup>10</sup>.

Esta Reforma Penal ha tomado nuevas bibliografías para su ejecución. Nuevos autores —de origen colombiano y chileno, primordialmente— han pretendido sustituir la bibliografía clásica. Entre los aspectos interesantes de quienes se colocan como “capacitadores de capacitadores” —los autores chilenos, por ejemplo— destacan la novedosa institu-

<sup>9</sup> Sobre la aparición y modificación de las leyes penales, también puede consultarse Porte Petit, Celestino (1965). *Evolución legislativa penal en México*. México: Editorial Jurídica Mexicana.

<sup>10</sup> Por ejemplo la del catedrático Carrancá y Rivas, Raúl (2010). *Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008 en materia de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas*. México: Porrúa.

ción del Ministerio Público que adoptaron en Chile en 1997. Esto es, noventa y cuatro años después de lo que se hizo en México. A su vez, estos “capacitadores de capacitadores” fueron capacitados en su momento por instituciones patrocinadas por Estados Unidos. Algo que debemos destacar es que sustancialmente se ha enfocado esta capacitación en la parte adjetiva del Derecho Penal, lo que se traduce en un Derecho motivado por el pragmatismo<sup>11</sup>.

No se puede entender la naturaleza del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, sin observar el discurso de la política criminal a la que pertenece. Se adopta un nuevo sistema de justicia penal cuyos pasos —lentos— han sido dictados desde muy distintos ámbitos. Es interesante revisar los motivos que han generado los cambios en las leyes penales de nuestro país. Algunas cosas cambian para no cambiar.

Uno de los grandes aciertos ha sido unificar el procedimiento; lo ideal sería lograr la unificación del Código Penal, cuyas resistencias han permitido la existencia de distintas penas para las mismas conductas o la sanción de algunas conductas específicas en unas cuantas entidades.

Se han copiado instituciones y se ha experimentado en distintos estados. Los resultados han sido menospreciados de manera sistemática por sus críticos, y las leyes complementarias para que funcione el sistema no han estado debidamente sincronizadas. Tampoco se han disminuido

<sup>11</sup> Arsenio Oré Guardia escribe, respecto de la implementación del nuevo sistema de justicia en Perú:

El nuevo Código Procesal Penal, promulgado el 28 de julio de 2004, introduce cambios sustanciales en el modelo procesal penal peruano; implica el tránsito de un modelo inquisitivo reformado a uno de corte acusatorio adversarial.

Este modelo tiene un fuerte componente de oralidad y debate contradictorio que a su vez demanda un desempeño totalmente diferente a lo que estamos acostumbrados los operadores del sistema penal, fiscales, jueces y abogados.

Para entender a cabalidad el rol que le corresponde al fiscal, al abogado defensor y al Juez, hay que tener claro el modelo que asume el código; esto es, un modelo acusatorio adversarial. Es acusatorio, fundamentalmente, porque existe una distribución de roles. El fiscal está a cargo del ejercicio de la acción penal, la denuncia y acusación, la investigación y la carga de la prueba. Al defensor le corresponde oponerse a la pretensión punitiva que demanda el fiscal, mientras que al Juez le corresponde decidir. Es adversarial porque la investigación y juzgamiento se realizan bajo el principio de contradicción entre el fiscal y el abogado defensor. La adversariedad se manifiesta en diversos actos procesales. El fiscal y el abogado son partes, tienen sus propios objetivos e intereses. Si el fiscal ha formalizado la investigación o ha acusado, busca la condena, y el abogado la absolución; a no ser que se hayan avenido a la terminación anticipada o a la negociación (Oré y Loza, s/f).

las penas en el gran catálogo de delitos para que puedan funcionar adecuadamente las salidas alternas. No debemos olvidar que el juicio oral –que ha sido el tema central al referirse al nuevo sistema– debe ser la última opción para el justiciable, de lo contrario pronto veremos la saturación de esta propuesta de justicia y la postergación de juicios en una larga agenda.

La gradualidad de la implementación del nuevo sistema de justicia en el ámbito federal estima que para 2016 se haya realizado por completo, dejando para la última etapa entidades como el Distrito Federal y el Estado de México, junto con ocho estados más, lo que podría implicar que quede rebasada la fecha límite de la implementación misma.

Durante el siguiente año podremos observar la serie de ajustes y reformas que habrá de sufrir el Código Nacional de Procedimientos Penales. Se trata de un código a prueba, que deberá contrastarse con la realidad del litigio. Al tiempo.

## Bibliografía

Carrancá y Rivas, R. (2010). *Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2008 en materia*

*de justicia penal y seguridad pública. Variaciones críticas.* México: Porrúa.

Correa García, S. J. (2001). *Historia de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.* México: Porrúa.

Díaz de León, M. A. (2005). *Historia del Derecho Penal y Procesal Penal mexicanos*, tomo I. México: Porrúa.

Franco Guzmán, R. (1976). "75 años de Derecho Penal en México". *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derecho Penal*, vol. I. México: Imprenta Universitaria. 139-166.

González de la Vega, F. (2002). *El Código Penal comentado.* México: Porrúa.

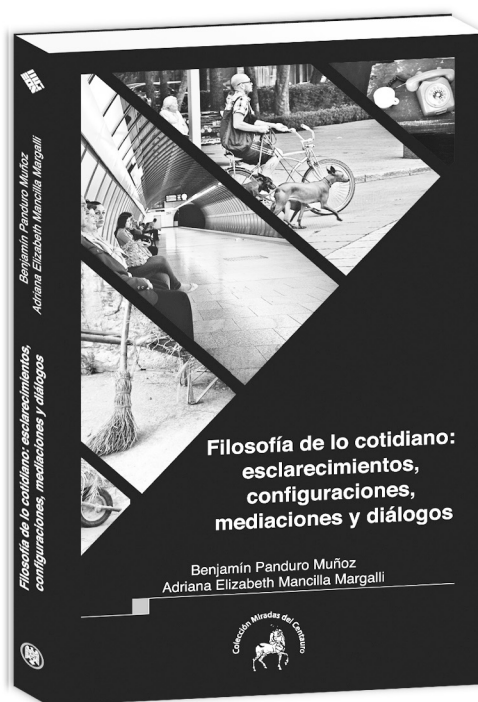
Jiménez Huerta, M. (2000). *Derecho Penal Mexicano*, tomo I. México: Porrúa.

Margadant, Guillermo F. (1999). *Introducción a la historia del Derecho mexicano.* México: Esfinge.

Oré Guardia, A. y Loza Ávalos, G. (s/f). *Teoría del caso.* Disponible en <<http://stj.col.gob.mx/STJ/archivos/Teoria%20del%20Caso%20Peru.pdf>>.

Porte Petit, C. (1965). *Evolución legislativa penal en México.* México: Editorial Jurídica Mexicana.

Ruiz Harrel, R. (2001). *Código Penal Histórico.* INACIPE.





# La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos

Mariana Celorio Suárez\*

Se analizan los avances y retrocesos de la Reforma Político-Electoral promulgada en 2014 y se proponen puntos nodales hacia donde debería avanzar el sistema político mexicano para superar una democracia procedimental y dirigirnos hacia una democracia participativa. En un recuento puntual se ofrece un análisis de la crisis de representación de los partidos políticos y la crisis de confianza en términos de elegibilidad de sus candidatos frente a la corrupción e impunidad de servidores públicos. Coloca al abstencionismo y a la desigualdad social como factores sustanciales para una democracia participativa. Finalmente, ofrezco un panorama histórico de las reformas electorales.

¿Qué deberíamos pensar los mexicanos con la reciente promulgación y operación de la Reforma Político-Electoral? ¿En qué sentido promueve la democracia y en qué sentido atenta contra los principios fundacionales del Estado mexicano? ¿Por qué es insuficiente y por qué el discurso de modernización que la cobija es retórico y vacío? Frente a las profundas crisis de seguridad, de derechos humanos y de confianza en los partidos políticos que se viven en el país y que lejos de resolverse, se agudizan, ¿cómo podemos dimensionar la tarea del órgano electoral dentro de una sociedad marcada por la desigualdad social? ¿Cómo podemos mantener viva nuestra frágil democracia y tratar

de construir pilares más sólidos, cuando se derrumban los partidos políticos frente a los ojos del electorado, de los mexicanos?

Como su nombre lo indica, la Reforma Político-Electoral tiene dos grandes vertientes: la primera se refiere a modificaciones al régimen político, y la segunda a las transformaciones constitucionales al sistema electoral mexicano. En ambos casos, unas modificaciones son sustanciales y transforman estructuralmente a los sistemas político y electoral, y en otros son triviales, dejando de lado otras reformas o puntos sustanciales que urgen al sistema político mexicano para mantener a flote el sistema democrático.

Entre las reformas urgentes se encontrarían: a) una reforma real del sistema judicial; b) una reforma en materia de derechos humanos; terminar con la doble moral que ostenta

el gobierno mexicano en este sentido (puesto que suscribe declaraciones y protocolos y viola sistemáticamente los derechos humanos); c) la revocación del mandato; d) derogación del fuero político, incluyendo al Presidente de la República; e) prohibición de renuncias a los cargos de elección popular; f) establecimiento de un piso mínimo de competencias y habilidades dentro de los criterios de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular y de servicio público<sup>1</sup>, que tendrían que superar requisitos elementales como la residencia mínima

<sup>1</sup> Los casos más ejemplificadores son la corredora Ana Guevara como candidata a jefa de gobierno de la delegación Miguel Hidalgo en 2009, y después en 2013 preside la Comisión de Migración en el Senado de la República. Y en estos días el futbolista del Puebla, Cuauhtémoc Blanco, se ha postulado como precandidato del PSD por la alcaldía de Cuernavaca, Morelos (enero de 2015).

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Consejera electoral Distrital por el 25 Distrito Electoral en el D.F. del INE. Investigadora, docente y conferencista. <celorimom@hotmail.com>.

en el estado o municipio, estar inscrito en el padrón electoral y tener credencial vigente; g) crear mecanismos que garanticen mayores niveles de representación política para grandes sectores de la población que ahora están subrepresentados.

Otro aspecto necesario para combatir la impunidad y la corrupción es corresponsabilizar al partido político de los abusos y actos de corrupción de funcionarios públicos que emanaran de estos partidos, sean por designación o por elección popular. A este respecto, explica Francisco González, consejero electoral distrital por el 25 Distrito en el D.F.: “Si se vinculara al partido político con el funcionario y se le redujera dinero de las prerrogativas económicas que reciben del erario público a través del INE para sus gastos de operación cotidiana y sus gastos de campaña, los mismo partidos se preocuparían por no permitir actos de corrupción, y serían extremadamente cuidadosos en la elección de sus cuadros”. Por último, aunque es un terreno delicado en términos de libertad de expresión, es necesario encontrar mecanismos que regulen campañas de desprestigio que periodistas mexicanos realizan de manera sistemática contra candidatos en tiempos electorales, en tanto son líderes de opinión.

En el desarrollo de este ensayo comentaré sobre los vacíos de la reforma, pero antes analizaré la Reforma Político-Electoral en sus dos dimensiones. Para ello citaré cada uno de los puntos de éstas de acuerdo con el gobierno de la República, para después analizar sus debilidades o fortalezas y presentar al lector una manera ágil y sencilla para comprenderla. Cabe mencionar que este ejercicio se da frente al proceso electoral que inició en octubre de 2014 y concluye el día de la jornada electoral: el 7 de junio de 2015. Como tal, es un ejercicio que deberá confrontarse con la realidad durante los meses subsecuentes, sobre todo el análisis que propongo en materia electoral, pues esta reforma colocó a la autoridad nacional electoral y a los actores políticos en su conjunto en una dinámica de urgencia frente a la tiranía de la exigencia que implican los tiempos electorales.

Así pues, la Reforma Política consiste en la implementación de siete puntos: a) reelección consecutiva; b) creación de una Fiscalía General de la República Autónoma; c) toma de posesión del Presidente de la República; d) gobierno de coalición; e) ratificación de los secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público; f) autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; g) ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

## a) Rreelección consecutiva

### *Legisladores*

Los ciudadanos podrán decidir si reeligen o no a los diputados federales y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral de 2018. Se contempla la posibilidad de reelección hasta por doce años, siempre y cuando el candidato se postule por el mismo partido político o coalición y gane las elecciones (...) La posibilidad de la reelección inmediata de diputados y de senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. Esto mejorará varios aspectos esenciales de la función legislativa, tales como la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados (Gobierno de la República, 2014).

Esta es una argumentación por demás pobre y deficiente que no alcanza a justificar la reelección. El vínculo entre legisladores y ciudadanía no se construye por medio de la reelección, sino mediante la interlocución. Ahora pareciera que los legisladores harían bien su trabajo buscando la reelección y no en función de su misma responsabilidad. Sin embargo, debido a que la nueva postulación para la reelección proviene del partido, se corre el riesgo de que los legisladores se porten bien con sus partidos y no con los ciudadanos, pues no son estos últimos los que los reelegirán, sino el partido político. Aquí valdría la pena cuestionarnos por qué la Reforma Electoral, mediante la nueva Ley de Partidos Políticos, no tiene ninguna cláusula o mención sobre los mecanismos corporativos y autoritarios que muchos partidos políticos operan cuando eligen las fórmulas de candidatos que contendrán en las elecciones.

### *De los miembros de los ayuntamientos:*

La reelección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos –presidentes municipales, regidores y síndicos– por un periodo adicional (...) permitirá mejorar los aspectos administrativos y promover la planeación efectiva de los programas y acciones a nivel municipal, lo que contribuirá a consolidar una democracia de resultados a nivel local (Gobierno de la República, 2014).

Si la idea de decretar la reelección tiene como origen una situación administrativa de realización de planes y pro-

gramas, tres años resultan insuficientes. ¿Por qué la Reforma Política no propuso ampliar los tiempos de gobierno a cuatro, seis u ocho años, y en cambio sí propone la reelección? La parte más significativa de la Reforma Política es que transforma en términos estructurales la manera de acceder al poder político y legislativo: la reelección por un periodo para senadores y cuatro periodos para diputados; es decir, ambos legisladores potencialmente podrían permanecer en el ejercicio legislativo durante doce años consecutivos.

Esta reforma transformó de lleno el principio fundacional del Estado mexicano, principio que por más de cien años tranquilizó a los mexicanos en virtud de que el político en turno se iría apenas terminara su periodo, que no habría forma de permanecer en el mismo cargo por más de un periodo, fuera Ejecutivo o Legislativo: “sufragio efectivo, no reelección”. Esta consigna, asentada por Madero en 1910 en el Plan de San Luis, quedó impresa en el inconsciente social de los mexicanos. Esta premisa fundamental que protegía a los ciudadanos de la permanencia en el poder político, y que se dignificó en los libros de texto empleados en la educación primaria y secundaria y que se repetía en los actos conmemorativos de la Revolución Mexicana, ya quedó en el pasado, aunque todavía aparece en los membretes de la papelería gubernamental.

Al ser un principio fundacional del Estado mexicano que tiene relación directa con el proyecto de nación, un principio que surge para establecer el pacto social emanado del movimiento revolucionario de 1910 —justo por la continuada reelección del entonces Presidente, Porfirio Díaz— cabe preguntarse qué tan legítimo es que un grupo de legisladores determinen cambiar no sólo la Constitución, sino principios fundacionales del proyecto nacional; que decidan cambiar estructuralmente la manera de llegar al poder político y, más aún, abrir la puerta para la reelección del Ejecutivo. Ahora, esto ya es posible para los alcaldes, pero es una situación que sienta un precedente para posteriormente facilitar la reelección del Presidente de México y de los gobernadores de los estados.

Frente a este valor nacional, debió haber una consulta pública o referéndum, en donde los legisladores que promovían estas iniciativas se acercaran al pueblo, a la sociedad mexicana, y les preguntaran su opinión respecto al cambio en el principio de no reelección, para así permitir que los políticos que circulan por curules y puestos de gobierno indistintamente puedan permanecer en el poder.

Si bien esta transformación sustancial es legal porque la hicieron los legisladores —aquellos personajes históricamente encargados de hacer, reformar y derogar las leyes—, no

necesariamente es legítima en tanto que no tuvo consenso nacional y cambió parte fundamental del pacto social. Más aún, no necesariamente es una decisión acertada en tanto que permite la permanencia en el mismo cargo político y detentando un poder por demasiado tiempo. Esto aleja al legislador de la ciudadanía y lo acerca a los intereses dominantes.

Respecto al recurso de justificar los actos como buenos anteponiendo el argumento de que son legales, Gutiérrez Rivas (Estévez y Vázquez, 2010: 9) comenta que “la confianza en el Derecho como un sistema completo y coherente de normas positivas que deben ser aplicadas con base en un razonamiento deductivo o en la convicción de la neutralidad de las decisiones judiciales (...) como si las leyes no pudieran estar equivocadas o tener una estrecha relación con poderes privados”. No se puede perder de vista que muchas veces las leyes obedecen a intereses económicos, políticos o de clase; no por ser leyes son legítimas o necesariamente están bien. También operan como mecanismos de empoderamiento y exclusión. La cancelación del principio de no reelección cobra mayor importancia en la medida en que también se pueden reelegir senadores y diputados que no fueron electos por voluntad popular.

Aquí es importante recordar cómo se conforman las Cámaras: la Cámara Alta —la de senadores— se integra por 128 miembros y la Cámara Baja —la de diputados— se integra por 500 elementos. Respecto a los senadores, 64 se eligen por voto directo bajo el principio de mayoría relativa, y los otros 64 los designan sus partidos. Los primeros 32 senadores se asignan según el principio de la primera minoría —es decir, se asigna un senador por estado y uno por el Distrito Federal al partido que haya obtenido el segundo lugar en las elecciones correspondientes—, y los otros 32 senadores se asignan según el principio de representación proporcional con listas de partido abiertas, para lo cual el país forma una sola circunscripción.

En cuanto a los diputados, 300 son elegidos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Lo delicado del principio de reelección contenido en la reforma analizada consiste en que se pueden reelegir los legisladores que fueron favorecidos por la designación de la cúpula del partido y los legisladores que en su oportunidad obtuvieron un asiento parlamentario por voto directo. Si sumamos 200 diputados y 64 senadores por representación proporcional, significa que 264 legisladores, de un total de 628, no fueron elegidos mediante voto directo, y tienen la oportunidad de reelegirse. ¿Cómo reeliges a un legislador que no fue elegido por voluntad popular?

Contrario a la reelección, un gran vacío de la Reforma Electoral es la figura de revocación de mandato, que no ha prosperado a pesar de que se ha llevado al cabildeo legislativo.

#### *Dos caras de la misma moneda; reelección y revocación del mandato*

La Constitución otorga a los ciudadanos mexicanos la facultad para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, no regula los mecanismos para revocarle<sup>2</sup> el mandato en caso de una crisis de legitimidad (...) La revocación del mandato se entiende como una facultad de los electores para destituir a todos o a algunos funcionarios públicos de su cargo antes de finalizar su periodo (Valdez Robledo, 2008).

En este punto donde se aborda la permanencia del cargo político, Ejecutivo o Legislativo, es importante destacar que las renuncias o licencias al cargo para contender por otros puestos –como la reciente estampida de delegados del PRD, PRI, Verde y PAN, que salieron “temporalmente” para buscar ser candidatos a legisladores federales por sus partidos<sup>3</sup>– es una ofensa para el electorado y es un acto de irresponsabilidad. Más aún: es un acto de cinismo que puedan regresar a terminar su periodo si no son favorecidos en las elecciones internas de sus partidos. Salen a buscar otro “hueso” que les permita estar vigentes otro periodo. Estos personajes podrían reelegirse con esta reforma. Primero tienen una actitud suplicante y entreguista para obtener el

<sup>2</sup> De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, el término *revocar* viene del latín *revocare*, y significa “Dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.

<sup>3</sup> “La renuncia en bloque de los catorce jefes delegacionales perredistas para contender por candidaturas a diputaciones es un acto de irresponsabilidad colectiva, de falta de ética y de formación política, y debería prohibirse en la ley y castigarse sin votar por ellos, consideraron politólogos. Los delegados en Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo dejarán su trabajo esta semana, nueve meses antes de que concluya su encargo, pues la campaña interna del PRD para la elección de candidatos a diputados locales y jefes delegacionales empieza el lunes 19 de enero. La salida en bloque de los mandatarios perredistas, y eventualmente la de Adrián Ruvalcaba –jefe delegacional del PRI y el Verde en Cuajimalpa– y del panista Jorge Romero –en Benito Juárez– fue calificada por Eduardo Huchim y Ulises Corona como un acto de irresponsabilidad y deslealtad con la soberanía popular” (*El Financiero*, 2015).

voto popular, y después desprecian su cargo y permanecen en un sinfín de elecciones y renunciadas.

#### b) Creación de una Fiscalía General de la República Autónoma

La autonomía plena del Ministerio Público ha sido un añejo anhelo del foro, la academia y algunos partidos políticos, particularmente a partir de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia de 2008, que incorporó México el Sistema Penal Acusatorio –coloquialmente conocido como juicios orales–. Desde entonces ya existía, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, más de una docena de iniciativas de ley que planteaban la necesidad de esta autonomía y, paralelamente, la gestión de la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una fiscalía, para ser congruente con las atribuciones de la procuraduría en órgano eminentemente acusador. Es decir, en una estructura en donde el fiscal se erige como un verdadero órgano de acusación y de conducción jurídica de la investigación del delito, bajo el principio de objetividad, eficacia y autonomía técnica. No obstante que el tema de la autonomía del Ministerio Público tiene más implicaciones judiciales que políticas y que debería ser materia de una reforma judicial (Pulido, 2014).

#### c) Toma de posesión del Presidente de la República

La reforma establece una reducción del periodo de transición entre las elecciones presidenciales y la toma de protesta del titular del Ejecutivo Federal (...) Esta modificación permitirá que el Presidente entrante tenga tiempo suficiente para formular y presentar su propuesta de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto influye no solamente en la calidad de dichas propuestas, sino que permite que los legisladores cuenten con un mayor tiempo para analizarlas y discutir las, así como garantizar un ejercicio presupuestal sin sobresaltos innecesarios (Gobierno de la República, 2014).

Este aspecto es irrelevante como para colocarlo dentro del discurso de la modernización del sistema político mexicano. Simplemente es una adecuación administrativa sin importancia real que no debería colocarse en un piso de reforma. Ni es estructural ni tampoco tiene relación con el diálogo entre actores ni garantiza que el tiempo que el Presidente tenga para hacer la Ley de Ingresos y de

Presupuesto de Egresos de la Federación influya favorablemente en ésta.

#### d) Gobierno de coalición

El Presidente de la República podrá construir, en cualquier momento de su mandato, una alianza con una o varias de las fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por un convenio y un programa que deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La reforma prevé que si el Presidente de la República opta por la coalición, los nombramientos que haga de sus secretarios de Estado tendrán que ser ratificados por el Senado de la República (Gobierno de la República, 2014).

De acuerdo con estas líneas redactadas por el gobierno federal, la coalición es una forma de gobierno que podrá instaurar el Presidente de manera discrecional y no una oferta electoral a la ciudadanía; o bien, parecería que si a la mitad del camino el Ejecutivo es incapaz de construir acuerdos con las fuerzas políticas representadas en el Congreso, propone coaligarse.

Los países más desarrollados y la mayoría de los países europeos llevan más de medio siglo gobernados por coaliciones, sean éstas mayoritarias o minoritarias (Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, Suiza, Suecia, Noruega o Dinamarca). Así, la anterior valoración negativa de los gobiernos de coalición se ha basado en la polarización, el maniqueísmo, el recelo, la arrogancia política y la identificación de la negociación política con el caos. A partir de aquí, la conclusión a la que llegan los detractores de los gobiernos de coalición es que éstos generan más inestabilidad política.

No obstante, se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite (...) compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas; supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio del poder compartido, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de su gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones (...) Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de

coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático. Por un lado, la necesidad de crear mayorías parlamentarias sitúa al Parlamento en el centro de la actividad política y otorga una importancia central al diálogo político, lo que da paso al co-protagonismo de las fuerzas políticas minoritarias (...) el proceso coalicional descansa, asimismo, en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo que la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de Ejecutivos, sean éstos estatales o locales (Reniu y Alba, 2012).

#### e) Ratificación de los secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público

Cuando no se opte por formar un gobierno de coalición, el Senado de la República deberá ratificar el nombramiento que el Presidente haga del secretario de Relaciones Exteriores. Asimismo, se faculta a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para ratificar el nombramiento que el Ejecutivo Federal haga del secretario de Hacienda. En caso de que alguna de las Cámaras rechace en dos ocasiones a las personas postuladas para ocupar la Secretaría de Estado que corresponda, el cargo será ocupado por quien determine el Presidente de la República (Gobierno de la República, 2014).

Así de simple: si a los legisladores no les convencen las propuestas del Presidente, el Presidente lo impone, y con ello se termina con la idea de democratizar la conformación del gabinete.

#### f) Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Se otorga autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), hasta ahora un organismo público descentralizado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. La autonomía garantizará la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política social del país. Esto permitirá perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores de menores ingresos (Gobierno de la República, 2014).

Si bien el tema es muy complejo y corre el riesgo de parecer reduccionista, en este punto de la reforma es parti-

nente mencionar que en México el acercamiento por parte de los tres niveles de gobierno a la pobreza, a la desigualdad social y a la inequidad en su más amplio sentido se realiza a través de programas institucionales que la administran y regulan para hacerla funcional al sistema, y no buscan mecanismos que transformen estructuralmente las condiciones de producción, acumulación y consumo.

g) Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Se adiciona como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, con lo que la pluralidad de intereses y las visiones expresadas por las distintas fuerzas políticas que componen la Cámara de Diputados quedarán plasmadas en la ruta que el Ejecutivo Federal trace para sus acciones durante cada sexenio. De igual manera, el Senado de la República ratificará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Gobierno de la República, 2014).

## Reforma Electoral 2014

De la crisis política de 1976<sup>4</sup>, cuando José López Portillo ganó las elecciones presidenciales por no tener contendientes, en 1977 se promulgó la primera Reforma Electoral en México. Aunque es importante subrayar que la primera Reforma Electoral en el país —aunque no esté catalogada como tal— es el decreto presidencial que emitió Adolfo Ruiz Cortines en 1953, cuando modificó el Artículo 34 de la Constitución para permitir el voto a la mujer.

Considerando las reformas electorales emitidas como tales, México ha vivido diez reformas; cada una de ellas ha respondido a demandas específicas de las fuerzas políticas mexicanas y han abonado a consolidar una democracia electoral, aunque ésta aún se encuentra lejos de una democracia participativa en México. Cada reforma tuvo elementos significativos que buscaron la equidad en la contienda electoral y la autonomía de la autoridad electoral respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin

<sup>4</sup> En las elecciones presidenciales de 1976, el PRI no tuvo partidos opositores porque el PPS y el PARM se alinearon al tricolor; el PAN se abstuvo de participar en los comicios y el PCM presentó como candidato a Valentín Campa, pero el partido no contaba con registro.

embargo, un cuestionamiento de fondo es indagar por qué, a pesar de diez reformas electorales ocurridas durante los últimos treinta años y particularmente durante los últimos diez años, la democracia electoral no ha permitido garantizar la democracia participativa, una democracia real que dote de mecanismos reales de representación ciudadana, de canales de participación política, de interlocución entre fuerzas políticas y ciudadanía.

Sin menoscabo de cada una de las reformas electorales, tres reformas en México han sido sustanciales; la primera, la creación del IFE (1990), la segunda, la ciudadanización del IFE (1994) y la tercera, la desaparición del IFE y la creación del INE (2014). La reforma de 2014 tiene puntos nodales, aspectos sencillos pero también significativos y aspectos triviales o que en la operación van a generar serias dificultades. Entre los aspectos centrales se encuentra la promulgación de la Ley General de Partidos Políticos, la paridad de género, la formalización de las candidaturas independientes y el reemplazo del IFE por el INE, y en términos operativos, la casilla única en elecciones concurrentes —es decir, cuando hay elecciones locales y federales—.

## Del IFE al INE

La creación del INE supone la estandarización de los procesos electorales en todo el país, tanto en términos de normatividad y legislación como en términos logísticos y operativos; sin embargo, ¿qué tanto esta iniciativa corrompe el federalismo y fortalece al centralismo? ¿Por qué no se hizo a la inversa, fortalecer a los órganos locales? Con la homologación de los órganos electorales locales se fractura el principio de subsidiariedad, principio fundamental del federalismo que en su significado más amplio determina que los problemas deben ser resueltos por la autoridad más próxima a ellos.

## Avances

Antes, sólo era posible organizar debates presidenciales; ahora se pueden realizar debates entre candidatos a ocupar cargos de elección popular en el nivel más cercano a la ciudadanía. Es decir, ahora en los consejos distritales se pueden convocar debates y acercar a los candidatos con la población.

Otro aspecto relevante es la paridad de género en las fórmulas de candidatos propietarios y suplentes a cargos de

elección popular. Por un lado, no sólo debe ser equitativo en el número de fórmulas, sino que cada fórmula debe estar integrada por personas del mismo sexo. Esto es relevante en el sentido de que, si por alguna razón renuncia al cargo el o la propietaria, queda en su lugar un suplente del mismo género. Antes proponían a mujeres como propietarias, y si renunciaban al cargo y su suplente era hombre, éste ocupaba dicho cargo y se continuaba con la disparidad de género. Un aspecto que no debe perderse de vista es que si bien la paridad género es un mecanismo acertado para permitir que las mujeres desempeñen cargos de importancia en igual medida que los hombres, el propósito fundamental es cumplir con las cuotas de género. No necesariamente son los mejores perfiles profesionales los que se designan.

## **Derechos de comunidades indígenas**

“Se garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, así como a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno” (Gobierno de la República, 2014). Habría que evaluar dónde y cómo se va a operar o implementar, porque no es tan sencillo que de pronto se nombre un representante indígena en un ayuntamiento y que tenga incidencia en las decisiones de gobierno.

Asimismo, se encuentran los siguientes avances: el establecimiento del voto electrónico –aunque todavía no se encuentra definida la forma–; se ampliaron los cargos de elección a través del voto de los mexicanos que viven en el extranjero: antes sólo se podía votar por Presidente de la República, ahora se podrá votar por gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal y senadores, siempre y cuando la legislación estatal lo contemple; se instrumentaron mecanismos de credencialización en el extranjero: ahora se podrá tramitar la credencial en las embajadas y consulados e integrar una Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

Otro aspecto esencial de dicha reforma es su espíritu para promover la equidad en la contienda y las nuevas medidas de fiscalización y rendición de cuentas que se les exigen ahora a los partidos políticos. Estos mecanismos le garantizan a la autoridad electoral –y en consecuencia a la ciudadanía– el tener acceso a la información para conocer a detalle todos los flujos de dinero con el cual viven los partidos políticos y los candidatos independientes. El INE

anunció en su momento que tendrá disponible dicha información en su página web.

## **Las candidaturas independientes: contrapeso a partidos políticos o corporativismo**

Si bien restringir la posibilidad de candidatos independientes es una forma de violar los derechos políticos de los ciudadanos y acotarlos a ofertas partidistas insatisfactorias para ellos –sea en términos operativos o ideológicos–, promover las candidaturas independientes fortalece la vida democrática, pues operan como contrapeso de los partidos políticos y amplía la oferta electoral. Concretamente, como propone la Reforma Electoral, promueve el corporativismo, sancionado en la Constitución. Un requisito fundamental para ser candidato independiente es tener o pertenecer a una asociación civil; sin embargo, una asociación civil no se puede instituir con fines de lucro, y las candidaturas independientes –por definición– persiguen un lucro. Las candidaturas independientes son un derecho político que se encuentra enmarcado en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

## **Nueva ley de delitos electorales**

Hasta ahora, los delitos electorales habían estado previstos en los Códigos Penales, tanto del ámbito federal como en el de los estados. Entre los nuevos delitos electorales destacan penalidades para la persona que destine o reciba, de manera ilegal, aportaciones de dinero o en especie en favor de algún precandidato, candidato o partido político. Asimismo, se sancionará al servidor público que destine o utilice de manera ilegal bienes o servicios que tenga a su disposición en apoyo o perjuicio de algún precandidato, candidato o partido político, sin menoscabo de las penas por el delito de peculado. La misma pena se impondrá si coacciona o induce a sus subordinados a que participen en eventos proselitistas, o bien si condiciona el cumplimiento de los programas sociales gubernamentales, y a los funcionarios partidistas o candidatos que ejerzan presión sobre los electores para no votar o hacerlo en favor de algún candidato en los tres días anteriores a la elección (Gobierno de la República, 2014).

## Retos político-electorales en el marco de la reforma

La Reforma Electoral se encuentra inserta dentro de una profunda crisis de confianza y credibilidad en los partidos políticos y en el gobierno; aunada a esto se encuentra también una profunda crisis de representación política, tanto en términos de que los partidos políticos representan más los intereses de élite que los intereses de la población, como en términos de que existen “enormes minorías” no representadas en ninguna curul: migrantes, inmigrantes, ancianos, enfermos crónicos y terminales, jóvenes sin empleo, madres solteras, homosexuales, transexuales y niños, entre otros.

La crisis de confianza y la subrepresentación política son dos aspectos que inciden en el abstencionismo; es decir, el INE no se puede contentar con tener todo listo para la jornada electoral. La precisión con la que organiza elecciones es milimétrica y los volúmenes de bases de datos para la credencialización, el padrón electoral y el listado nominal, con la información que opera, son enormes y por demás eficientes. Sin embargo, el abstencionismo es descomunal:

Con un nivel de 41% de abstencionismo, México se encuentra entre los países latinoamericanos con mayor población que no vota. Lo antecede Colombia (56%) y Honduras (47%) (...) En las últimas elecciones para gobernador, en las 32 entidades federativas el promedio de abstencionismo fue de 44%. Las entidades con las cifras más altas en este indicador fueron Baja California, Chihuahua, Quintana Roo y Tamaulipas (con un rango de entre 55% y 58%). En contraste, las entidades con las cifras más bajas fueron Yucatán, Distrito Federal, Campeche, Tlaxcala y Tabasco (entre 30% y 37%) (LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2012).

Un sinnúmero de actos de corrupción, tráfico de influencias, prácticas corporativas, escisiones ideológicas y fracturas internas son parte del escenario que cubrirá la arena electoral durante este año, cuando se renueven gubernaturas en Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora, así como diputados y presidentes municipales en Campeche, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Morelos y Tabasco. Por más atributos positivos y promesas democráticas que pudiera tener dicha reforma, el problema de fondo en México es la desconfianza en los partidos políticos y la desigualdad social.

## Panorama histórico de las reformas electorales<sup>5</sup>

1977

Se introduce la representación proporcional al Poder Legislativo; se establece un número mínimo de afiliados a los partidos políticos y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

De 1986-1987

Se aceptan las candidaturas comunes; se incrementa de 100 a 200 el número de legisladores plurinominales en la Cámara de Diputados; se incorpora la llamada “Cláusula de Gobernabilidad”, que garantizaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Se le incorporó un representante del senado y otro de los diputados a la Comisión Federal Electoral (CFE) y el número de representantes partidistas se hizo proporcional a la votación obtenida en la última elección. Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Sólo funcionaba durante el proceso electoral.

1990

Creación del Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>6</sup>, en sustitución de la Comisión Federal Electoral. Se elaboró un nuevo Registro Federal de Electores y una nueva credencial para votar; se promulgó el COFIPE. Se creó el Tribunal Federal Electoral como órgano de carácter jurisdiccional.

1993 y 1994

En 1993 se prohibió que extranjeros, ministros de culto, empresarios y gobernantes financiaran a partidos políticos; se obliga a los partidos políticos a entregar informes de ingresos, de gastos anuales y de campaña; para formar coaliciones, los partidos debían postular a los mismos candidatos en las elecciones de Presidente y diputados; el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) es la máxima autoridad en materia electoral. En 1994, en el Consejo General del IFE, los consejeros magistrados se sustituyeron por seis consejeros ciudadanos. Su designación requería de dos terceras partes de la Cámara de Diputados; se aprueban los observadores electorales extranjeros.

<sup>5</sup> Esta sección se basa en la información publicada por el Instituto Nacional Electoral en <[http://pac.ife.org.mx/para\\_saber\\_mas\\_reformas\\_estructurales.html#sthash.bYZSP21.dpu](http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html#sthash.bYZSP21.dpu)>.

<sup>6</sup> Depende del Secretario de Gobernación.



1996

Se establecieron límites para evitar la sobrerrepresentación en el Congreso: cada partido tendría un máximo de 300 diputados y el total de diputados de un partido no representaría un porcentaje del total de la Cámara superior al 8% de su votación nacional; el número de senadores permaneció en 128: dos electos por mayoría relativa en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, y uno asignado a la primera minoría. Los 32 restantes serían elegidos por representación proporcional; se reforzó la equidad de las prerrogativas y los procedimientos para su control y vigilancia, y la asignación del financiamiento ordinario sería 30% de forma igualitaria a los partidos con representación en el Congreso y 70% de manera proporcional con la votación obtenida.

2002

Se obligó a los partidos políticos a promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión.

2003

Se realizaron cambios en los requisitos para integrar un partido político o Agrupación Política Nacional.

2005

Se reconoció el derecho de votar a los mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de la República.

2007-2008

Los partidos políticos adquirieron obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información. Para el caso de los partidos que pierden su registro, se reguló la liquidación de los recursos y de los bienes que tengan; se regula la duración de las precampañas; se prohíbe la propaganda gubernamental durante campañas electorales; El IFE se constituyó en la autoridad única para asignar a los partidos políticos los tiempos del Estado; se incluye en la credencial para votar la Clave Única del Registro de Población (CURP), el año de emisión y el año en el que expira su vigencia. Se incorporó un Libro Séptimo al COFIPE sobre “los regímenes sancionadores electoral y disciplinario interno”, que incluyen a los sujetos de responsabilidad, el tipo de infracciones que pueden cometer y procedimientos para: a) faltas y sanciones administrativas por infracciones a la normatividad electoral, dentro y fuera del proceso electoral;

b) sobre financiamiento y gasto de partidos políticos y APN; y, c) respecto de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE. Respecto de las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), una de sus atribuciones exclusivas de la Sala Superior es la declaración de nulidad de la elección presidencial.

## Bibliografía

- LXI Legislatura, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2012). *Abstencionismo y cultura política en México*. Disponible en <[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/278464/871979/file/CI8-Abstencionismo\\_y\\_cultura\\_politica\\_en\\_Mexico.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/278464/871979/file/CI8-Abstencionismo_y_cultura_politica_en_Mexico.pdf)>. Consultado el 27 de enero de 2015.
- El Financiero* (2015). Disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/dejan-solo-a-mancera-delegados-perredistas-renuncian-en-bloque.html>>.
- Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez (coord.) (2010). *Los Derechos Humanos en las Ciencias Sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: FLACSO-México, UNAM CISAN.
- Gobierno de la República (2014). *Reforma Político-Electoral*. Disponible en <[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)>. Consultado en enero de 2015.
- Instituto Nacional Electoral (INE). Disponible en <[http://pac.ife.org.mx/para\\_saber\\_mas\\_reformas\\_estructurales.html#sthash.bYZSSP21.dpu](http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_reformas_estructurales.html#sthash.bYZSSP21.dpu)>. Consultado el 11 de enero de 2015.
- Pulido Luna, Brenda (2014). “Se crea la Fiscalía General de la República”. *Revista Foro Jurídico*. México. Disponible en <<http://www.forojuridico.org.mx/se-crea-la-fiscalia-general-de-la-republica>>. Consultado el 11 de enero de 2015.
- Reniu, Josep Ma. y Adrián Albala (2012). “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”. *Estud. polít. (Méx.)*, núm. 26. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000200008&Ing=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000200008&Ing=es&nrm=iso)>. Consultado el 27 de enero de 2015. 161-214.
- Valdés Robledo, Sandra (2008). La revocación del mandato como un instrumento de la sociedad mexicana para destituir al titular del Poder Ejecutivo Federal frente a una crisis de confianza”. Ponencia presentada en el *Congreso Virtual Interinstitucional: los grandes problemas nacionales*, organizado por la Cámara de Diputados y la Universidad Autónoma de Nuevo León. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-40-08.pdf>>. Consultado el 19 de enero de 2015.

# A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.
- b) Puede ser publicado con modificaciones menores.
- c) No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer; 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918\_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.

# Las reformas en materia de transparencia

Ulises Corona Ramírez\*

El tema de la transparencia en México es de reciente inclusión en un sistema político-administrativo caracterizado por su rigidez e inflexibilidad por setenta años, durante el periodo conocido como Presidencialismo. De esta forma, la transparencia ha venido a transformar una parte importante de dicho sistema, y aunque desde un inicio su inclusión se ha concentrado en el nivel federal, los esfuerzos por permear los tres órdenes de gobierno están en marcha, así como la adhesión de temas relacionados, como es la protección de datos personales y el combate a la corrupción.

La tendencia que generó el auge del tema de la transparencia tiene un importante antecedente en instituciones y organizaciones a nivel local e internacional, tanto públicas como privadas, las cuales han impulsado el tema en diversos países al grado de que hoy en día ha sido consolidada por instituciones públicas y por organizaciones de la sociedad civil, que impulsan su ejercicio y fortalecen el derecho ciudadano que reconoce la publicidad de lo gubernamental.

En México, el antecedente de la transparencia se sitúa en la reforma de 1977 al Artículo 6 constitucional, pero su desarrollo e impulso por parte de diversos actores políticos y sociales fue notorio hasta la década de los noventa. En dicho tiempo y espacio, el pronunciamiento de la transparencia

se tomó como una cualidad deseable de lo político y de la vida política en México (Ackerman, 2008: 358), ante la necesidad de iniciar un proceso de democratización a través de la pluralidad de las fuerzas políticas y el fortalecimiento ciudadano de la sociedad mexicana mediante el reconocimiento de sus derechos, tanto legalmente como en la práctica, todo lo anterior en el marco del ejercicio y consolidación de un Estado de Derecho de carácter democrático. Sobre esta ruta es que, desde la década de los noventa, se han introducido cambios constitucionales (Art. 6 constitucional) y leyes de carácter federal y estatal que han consolidado la importancia que tiene el tema de la transparencia en el sistema político-administrativo en México. Todos estos cambios jurídicos han creado y transformado instituciones, pero más allá de esto, se puede afirmar que hay un *antes* y un *después*.

Este parteaguas significó en México un gran impulso al proceso de democratización, que ahora es más visible, comprobable y concreto.

La aceptación de la obligatoriedad que tienen los gobiernos y las instituciones hacia los ciudadanos es acogida en un tiempo y espacio que nos exige confianza y resultados. La transparencia es un mecanismo a través del cual los ciudadanos ejercen un derecho, pero a la vez es un medio a través del cual gobiernos e instituciones justifican, evidencian, demuestran o explican su ejercicio, decisiones y acciones. Dicho de otro modo, la transparencia es una condición general del funcionamiento del Estado en nuestros días (Cossío, 2008: 112).

El ejercicio del derecho a la información pública gubernamental en la teoría exige dos sistemas. El primero es el encargado de proveer la información de carácter general —como

\* Doctor en Ciencias Sociales. Académico e Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

bien pueden ser la estructura y funciones de una entidad gubernamental—, y el segundo sistema está encargado de recibir las peticiones particulares de los ciudadanos que requieren información muy específica. Ambos sistemas, en la práctica, pueden escapar o distar mucho de lo ya mencionado debido a que en el primer sistema, la información puede ser demasiado elemental o tener una diferencia importante respecto a cómo opera determinada entidad gubernamental en realidad, lo cual hace ineficaz el ejercicio del derecho a la información. En el segundo sistema, lo anterior puede empeorar debido a la interpretación de la petición por parte de la entidad gubernamental que recibe la petición de información. Debido a esto, y para evitar estos obstáculos, el requisito es la generación de información legible, confiable y accesible.

El objetivo de la transparencia es muy ambicioso y poco alcanzable, al menos en el corto plazo. Dicho objetivo es el perfeccionamiento de los procesos y la vigilancia de las decisiones internas de las entidades gubernamentales. De esta manera, la transparencia se convierte en un valor organizacional que genera un recurso estratégico para el cambio y la mejora institucional: la información (Merino, 2008: 242).

A la par del desarrollo de la transparencia en México, se encuentra el de la rendición de cuentas, sobre la cual se tiene que recordar, con frecuencia, que es distinta, pues vale puntualizar que por rendición de cuentas se entiende aquel sistema mediante el cual funcionarios o servidores públicos informan y justifican sus decisiones, acciones y desempeños. Puede entenderse como la obligación que tiene una persona con cargo público de informar a la ciudadanía —a quien sirve— del ejercicio de dicho cargo. Esto complementa de manera importante a la transparencia, pero de mayor forma al reconocimiento y ejercicio de la democracia.

Desde hace más de dos décadas, la transparencia y la rendición de cuentas han permeado de manera importante el ejercicio gubernamental; de manera conjunta han iniciado un proceso que aún se busca consolidar, el cual da cuenta de una manera diferente de entender e interpretar la compleja relación gobierno-ciudadanía. En esta nueva relación se exige un cambio dual, tanto por parte de los gobiernos como por parte de la ciudadanía; es decir, en los aparatos gubernamentales se ha transformado el quehacer gubernamental, pues independientemente de la posición y responsabilidades, se hace entender que como funcionario o servidor público se tiene que administrar, organizar, clasificar y discriminar la información pública de manera que sea legible, organizada y útil para la ciudadanía, y por parte de esta última, la transparencia reconoce el

derecho de acceso a la información pública, mas no obliga ni induce ni educa a los ciudadanos para su uso y provecho particular o comunitario.

A través de un análisis desde un enfoque social, la transparencia no sólo ha transformado el aparato gubernamental, sino que también induce a la sociedad al ejercicio de sus derechos. A través de esto es que la ciudadanía tiene mayor control sobre las entidades gubernamentales. En México, dicho control ha puesto énfasis en el uso y aplicación de recursos públicos, y aunque podemos cuestionarnos su concentración en el tema presupuestario, el proceso de permanente construcción deja abierta la oportunidad de incluir, en un futuro, otros rubros, lo cual asegurará un mejor resultado con instituciones más consolidadas.

De fondo, tanto la transparencia como la rendición de cuentas comparten la preocupación y la tarea de atender un problema endémico que se presenta tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, debilita instituciones, aumenta la incertidumbre y la desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos, y mina los esfuerzos de los gobiernos por mejorar las condiciones de vida de la población. Nos referimos a la corrupción, y todos los delitos y repercusiones que conlleva y se relacionan con ella. Ante esta problemática se justifican las medidas implementadas por parte de diversas organizaciones públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales.

México respalda y reafirma su compromiso con el fortalecimiento de la Política de Transparencia como mecanismo gubernamental y medio de control ciudadano a través de: a) el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en la Constitución Política a través del Artículo 6; b) un instituto con autonomía reconocida recientemente en el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014; c) una Ley Federal de Transparencia, así como sus correspondientes leyes a nivel estatal; d) una serie de reglamentos que tuvieron el objetivo de iniciar los procesos de reorganización de las entidades gubernamentales a su interior con la finalidad de atender las peticiones de información por parte de los ciudadanos; y e) un aumento en el número de sujetos obligados.

La reciente reforma en materia de transparencia pugna por la continuidad de la línea ya trazada desde el año 2002 con la aprobación de la primera Ley de Transparencia a nivel federal. En síntesis, esta serie de cambios ha impulsado la consolidación del derecho de acceso a la información

pública gubernamental y ha otorgado más y mejores herramientas al instituto encargado de velar y materializar el Artículo 6 constitucional. La reciente reforma, impulsada por el gobierno de la República, ha sido estratégica y posee modificaciones necesarias que faltaban para consolidar una etapa más de este arduo y largo proceso. Ha venido a apoyar y a atender diversos elementos necesarios de la Política de Transparencia, lo cual da cabida a la atención de nuevos temas. Sin embargo, factores y elementos que anteceden a estos cambios aún están pendientes, como la homologación en los avances en materia de transparencia en las entidades federativas y en los municipios del país. Pero también el tema aún pendiente es la protección de datos personales, asunto difícil que requiere un cambio muy importante que llevará una gran cantidad de tiempo y recursos.

Las recientes modificaciones en materia de transparencia incluidas en el Pacto por México han confirmado la trayectoria que se ha marcado en este rubro en nuestro país, razón por la cual se ha logrado la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), así como una serie de modificaciones y adecuaciones que analizaremos individualmente.

## **Aumento en la cantidad de sujetos obligados**

A través de la modificación del Artículo 6 constitucional F.I se determina que se considera como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los partidos políticos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, además de cualquier persona física o moral y sindicato que reciba y ejerza recursos públicos. Esta modificación es una de las más importantes en esta reforma, debido a que básicamente cualquier ente que reciba y ejerza recursos públicos y que realice actos de autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno se convierte en sujeto obligado.

La trascendencia de esta modificación llena un vacío legal, el cual radicaba en la exclusividad de algunos entes de ser sujetos obligados y otros no. En este sentido, la ampliación del número y naturaleza de los sujetos que reconoce la Constitución Política y la Ley Federal en la materia como sujetos obligados incrementa las facultades que tiene el IFAI para atender solicitudes de información, pero a la vez, en materia presupuestaria, es una oportunidad para rastrear de mejor forma el destino de los recursos públicos que reciben algunas figuras, principalmente los nuevos sujetos obligados, lo cual —en el mejor de los casos— presenta la oportunidad de ajustar el presupuesto y lograr una mejor eficiencia y suficiencia presupuestarias.

## **Autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

La autonomía es una característica que el marco jurídico reconoce en pocos organismos en México, pues conlleva —además de la decisión sobre el presupuesto que se le asigna y su organización interna— una medida para que dicho instituto no responda a los intereses de ningún grupo o partido político, aunque esto último siempre esté en duda por algún partido o grupo. Independientemente de lo anterior, el reconocimiento de la autonomía del IFAI (modificación del Artículo 6 F.VIII) reconoce en él la importante labor de salvaguardar y distribuir de manera adecuada la información pública que generen los sujetos obligados (mencionados anteriormente). En este sentido, se otorgan mayores libertades al IFAI para que logre cumplir sus metas y objetivos.

## **Concesión al Congreso para expedir normatividad en materia de transparencia**

La prerrogativa del Congreso para expedir leyes de carácter general y reglas sobre los principios y bases de la transparencia en México es otra de las modificaciones. Sin embargo, a lo anterior se han sumado dos temas sobre los cuales el Congreso también tendrá la misma prerrogativa: nos referimos al acceso a la información y a la protección de datos personales. Lo anterior implica, de manera implícita, que al menos en las líneas generales será el Congreso quien determine la forma de organización y administración de la información pública que emitan todos los sujetos obligados. En este sentido, cabe señalar que hay rubros que necesitan atención inmediata —pero no por ello apresurada y sin fundamentos—. La protección de datos es un tema muy endeble aún en la Política de Transparencia.

## **Modificación de la estructura interna del IFAI**

En este punto es necesario descartar que, a mayores atribuciones y facultades, son mayores los esfuerzos a llevar a cabo. En este sentido, la adecuación de la estructura del IFAI se ha visto afectada seriamente. Los cambios, además de renovar casi en su totalidad al personal del IFAI, también han traído consigo un nuevo reglamento interior que está acompañado de la modificación de cinco comisionados para quedar en siete; en cuanto a su organización, también se determina la creación de nuevas direcciones que sustituyen a las secretarías anteriores, así como la agrupación

de las comisiones que trabajarán organizadas por temas relevantes.

## Organización de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Las recientes modificaciones, como se ha mencionado anteriormente, no podían dejar de lado el rezago y el desajuste en materia de transparencia entre entidades federativas y municipios. Por lo tanto, otro de los puntos estratégicos de esta reforma fue la determinación de que todas las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecieran órganos garantes autónomos locales con la finalidad de colaborar con el IFAI como organismo autónomo, y proteger el derecho constitucional (Art. 6) y la protección y organización de la información pública.

Todas las modificaciones anteriores, desde un análisis de contenido, conforman una etapa más del carácter permanente y continuo que posee la Política de Transparencia en nuestro país. En su conjunto, la Reforma en Materia de Transparencia ha venido a consolidar viejas luchas y a avistar nuevos obstáculos y retos. En un balance general, es sólo cuestión de constancia y tiempo para que, así como en su momento se transformó el orden federal, se transforme el orden estatal y municipal, que tanta falta hace. Todo para crear un sistema homologado que permita conocer el ejercicio del quehacer gubernamental y hacer consciente a toda la sociedad mexicana de la importancia del ejercicio de su ciudadanía.

Determinado todo lo anterior es que se observa una tendencia en el caso mexicano, que vincula tanto a la rendición de cuentas como a la transparencia y al combate a la corrupción, ya que hasta el momento, el único tema pendiente es el de la corrupción, el cual ha fracasado rotundamente. Por lo tanto, la creación del Sistema Nacional Anti-Corrupción concatena los temas de transparencia y rendición de cuentas, para conformar con ello un sistema más sólido que ejercite y fortalezca la relación gobierno-ciudadanía a través de un diseño horizontal de rendición de cuentas (responsabilidades compartidas) donde cada funcionario sea responsable —entre ellos mismos y ante la ciudadanía, y en donde ninguna figura gubernamental sea determinante en cuanto a la concentración de poder—. Esta es la apuesta que va de fondo de la política estratégica en materia de transparencia, que piensa complementarse con una política diferente de combate a la corrupción.

Sin duda, los avances en materia de transparencia en México son, hasta la fecha, muy positivos; sin embargo, la naturaleza de la transparencia como una aspiración en constante concreción nos obliga a reconocer que aún dista mucho de consolidarse como tal, pues aunque legalmente

esté constituida, cuenta con el respaldo de múltiples actores y esté representada por instituciones, su objetivo necesita más tiempo para ser alcanzado, pues aún existe en la sociedad mexicana una carencia de herramientas para aprovechar la información que emiten las entidades gubernamentales.

Otro tema pendiente e importante sigue siendo la protección de datos personales, tema trastocado por el auge de las nuevas tecnologías. Los gobiernos en todo el mundo aún se preguntan cómo atender esta problemática ante el enorme flujo cotidiano y a gran velocidad de información personal y confidencial que recorre el planeta. Por lo anterior, la Política de Transparencia se afirma como un proceso que necesita adhesiones y modificaciones que irán sucediéndose, dependiendo del avance de lo propuesto a la fecha.

## Bibliografía

- (2014). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*. 7 de febrero. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.
- Cossío, José Ramón (2005). “¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?”. *Este País*, núm. 175, octubre.
- Cossío, José Ramón (2008). “Transparencia y Estado de Derecho”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf)>.
- López Ayllón, Sergio (coord.) (2006). *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM.
- Marván Laborde, María (2008). “Transparencia y sindicalismo”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2008). “La transparencia como política pública”. John M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2010). *Nuestra democracia*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, FCE.
- Salazar Ugarte, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: IJ-UNAM.
- Shedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

# Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?

Marybel Martínez Robledos\*

La complejidad de los órganos y de los organismos constitucionales autónomos —debido a su naturaleza jurídica y política, funciones, mecanismos de elección de sus titulares e incluso niveles y tipos de autonomía— animan un análisis que permita trazar una propuesta de reformas que eliminen tanto su dispersión en el texto constitucional y su uso disímulo, así como el escaso rigor jurídico de que actualmente son objeto. Al hacerlo, necesariamente es menester preguntarnos si estos órganos y organismos fortalecen al Estado o simplemente son un producto de la debilidad e incapacidad para gobernar, a partir de lo cual estaríamos en condiciones de trazar las bases para una Reforma Constitucional —enmarcada en el nuevo constitucionalismo— que permita estructurar, clasificar, denominar y jerarquizar a los entes autónomos.

**A** la luz de las reformas estratégicas impulsadas por el Ejecutivo Federal, resulta de la mayor importancia analizar los entes dotados de autonomía constitucional, no sólo porque cuantitativamente aumentaron de manera significativa, sino porque éstos juegan un papel trascendental en la viabilidad de las mismas, así como en la propia configuración y dinámica del Estado en nuestros días; o mejor aún, en el reacomodo y redefinición del ejercicio del poder público, el cual va más allá de la triada conocida, y por mucho tiempo considerada como perfecta, y que dio vida al principio de la División de Poderes.

\* Maestra en Ciencias Políticas con especialidad en Gobierno y Poder Legislativo, Newport University. Asesora en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, concebidos de manera tradicional, hoy parecen ser insuficientes no sólo en su dinámica, en su estructura y en sus alcances, sino también en su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Los “pesos y contrapesos” —otrotra conocidos y defendidos a ultranza incluso durante los años setenta y ochenta del siglo pasado— han evolucionado o tal vez se han debilitado. En cualquiera de los dos casos, los entes constitucionalmente autónomos son una realidad presente en nuestro andamiaje jurídico, institucional y político, y requieren ser analizados en su contexto específico en aras de impulsar su eficiencia y funcionalidad.

El análisis de los entes referidos presenta, en nuestros días, una gran complejidad debido a su naturaleza jurídica y política, funciones, meca-

nismos de elección de sus titulares e incluso niveles y tipos de autonomía. Su dispersión dentro del texto constitucional dificulta su análisis; su nebulosa definición y escaso rigor jurídico complican la medición de sus resultados. De ahí que se realizara el presente trabajo, el cual pretende, en primera instancia, ubicarlos y clasificarlos para después tratar de entenderlos con el fin de trazar una propuesta de Reforma Constitucional que los ubique con mayor claridad en una realidad jurídica y política diferente.

## Clasificación de los entes dotados de autonomía constitucional

En México, actualmente los entes autónomos elevados a rango constitucional son de diversa naturaleza

y suman un total de 18. Desde el punto de vista jurídico-administrativo, éstos se pueden clasificar en: 1) organismos autónomos; 2) organismos autónomos descentralizados del Estado; 3) persona de Derecho Público con carácter autónomo; 4) órganos reguladores en materia energética (autónomos que son parte de la Administración Pública Centralizada); 5) órganos públicos autónomos; 6) órganos autónomos; 7) entidad autónoma del Poder Legislativo; y, 8) tribunales autónomos. Cabe aclarar que la clasificación anterior no es arbitraria, sino que deriva de la denominación que la Ley Fundamental y las leyes en la materia establecen para los entes dotados de autonomía constitucional, tal como veremos más adelante.

## Órganos versus organismos

Es necesario hacer un paréntesis antes de continuar para precisar que uno de los problemas que acusan los entes constitucionalmente autónomos es precisamente su denominación, ya que en el cuerpo constitucional y legal se utilizan los términos de *órgano* y *organismo*, sin que se haga una clara distinción entre éstos o se les defina. Este asunto entraña una problemática de fondo expresada en la forma, por lo que es menester abundar al respecto.

La doctrina tradicional señala la diferencia principal entre *órgano* y *organismo* en su nivel de independencia. Así, atribuye al *órgano* las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El *organismo*, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.

Lo anterior se desdibuja en el nuevo constitucionalismo mexicano, donde las figuras en comento han tenido aprovechamientos disímbolos. Por ejemplo: lo mismo se utiliza el término *organismo* para referirse al *Ombudsman* (CNDH) –institución cuya característica y fundamento principales son su autonomía e independencia frente a los Poderes del Estado, incluso frente a otros órganos autónomos–, e igualmente se utiliza para aludir al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En sentido inverso, se ha denominado *órgano* a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Se llama *organismos* a los que naturalmente deberían ser *órganos* y viceversa. Además, desde la Constitución se ha dotado de autonomía tanto a los órganos como a los organismos, independientemente de su tipo de autonomía y posición en la distribución del poder público. Sin distingo de jerarquías, funciones y naturaleza, distintos entes han sido dotados de autonomía constitucional de forma un tanto arbitraria.

Bajo el anterior orden de ideas, encontramos por ejemplo que la Constitución establece en el Artículo 6 que “la Federación contará con un *organismo* autónomo especializado”, dando así vida al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en tanto que la ley secundaria establece que “el Instituto es un *órgano* de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”. En suma, no sólo la cantidad y la dispersión de los entes autónomos en la Constitución significan un problema, sino también su nomenclatura, uso disímbolo y escasa o nula definición en cuanto a su naturaleza, alcances y distinciones.

Para tener una visión más acabada del tema que nos ocupa, se presenta a continuación un breve análisis de la naturaleza y categorías señaladas, así como de los órganos y organismos que las conforman, deteniéndonos sólo en algunos de éstos con el objetivo de evidenciar de mejor manera la problemática existente, idea central del presente trabajo.

## Naturaleza jurídica-administrativa

La naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan su grado de autonomía. Así podemos afirmar que, para los efectos que nos ocupan, el término *autonomía* no puede ser usado de manera genérica ni es absoluto, en tanto que no es igual ni tiene el mismo significado para todos los entes que la ostentan, lo cual resulta claro para la teoría, aunque no lo es para la norma. Esto constituye, por tanto, una primera barrera hacia su acercamiento.

El texto legal no precisa ni distingue: es la doctrina la que realiza su mejor intento. Sin embargo, difiere de acuerdo con el autor y la generación a la que éste pertenece. Queda en entredicho jurídico no sólo la denominación del ente, sino también su calidad o nivel de autonomía, lo cual se expresa con claridad en la percepción que la opinión pública tiene acerca de éstos. Los entes autónomos enfrentan hoy en día dos problemáticas: ambigüedad jurídica y poca legitimidad social.



En cuanto a la autonomía, es de señalar que existen diferentes tipos –plena, técnica, de gestión, jurídica, presupuestaria, de gobierno, jurisdiccional, etcétera–, y los entes públicos la ostentan en diferentes grados o de manera diferente. El grado de autonomía está relacionado con la naturaleza del ente y con el grado de independencia que guarde frente a los Poderes del Estado. Para decirlo de otra manera, no es lo mismo la autonomía de un ente del Estado que la de un ente de la administración pública –o cuando menos no debería serlo–; sin embargo, tal distinción parece haber pasado desapercibida en nuestros días.

Al no poder hacer coincidir el Derecho y la política, y al no lograr que uno ceda el paso a la otra y viceversa, todo parece indicar que se ha optado por el atropello y la promiscuidad jurídica.

Hagamos una primera aproximación a estos entes públicos dotados de autonomía constitucional. Los cuadros I.1, I.2, I.3 y I.4 muestran una primera clasificación, de acuerdo con las ocho categorías antes señaladas, sobre la naturaleza jurídica y administrativa de los entes públicos dotados de autonomía constitucional a partir del mandato legal y constitucional–, como un elemento introductorio al tema.

**Cuadro I.1**  
**I. Organismos autónomos**

<i>Entidad</i>	<i>Texto constitucional</i>	<i>Legislación secundaria</i>
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un <i>organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios</i> (Artículo 26, Apartado B).	<i>Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica</i> Artículo 52. El Instituto es, conforme a lo dispuesto en el apartado B del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un <i>organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios</i> , responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	El <i>organismo</i> que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; <i>contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios</i> (Artículo 102, Apartado B, párrafo 5).	<i>Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> Artículo 2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un <i>organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios</i> , y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.
Instituto Nacional Electoral	El Instituto Nacional Electoral es un <i>organismo público autónomo</i> dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 41, Fracción V, Apartado A).	<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i> Artículo 29. El Instituto es un <i>organismo público autónomo</i> dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un <i>organismo público autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 3, Fracción IX).	<i>Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i> Artículo 22. El Instituto es un <i>organismo público autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme lo dispone la fracción IX del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto contará con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestaria y para determinar su organización interna.
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	La Federación contará con un <i>organismo autónomo</i> , especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna (Artículo 6, Apartado A, Fracción VIII).	<i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i> Artículo 33. El Instituto es un <i>órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión</i> , encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

**Cuadro 1.2**  
**2. Organismos autónomos descentralizados del Estado**

<i>Entidad</i>	<i>Texto constitucional</i>	<i>Legislación secundaria</i>
Universidad Nacional Autónoma de México	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<i>Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México</i> Artículo 1. La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, <i>organismo descentralizado del Estado</i> , dotada de plena capacidad jurídica.
Universidad Autónoma Metropolitana	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<i>Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana</i> Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana como <i>organismo descentralizado del Estado</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Universidad Autónoma de Chapingo	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<i>Ley que crea La Universidad Autónoma Chapingo</i> Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Chapingo como <i>organismo descentralizado del Estado</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía (Artículo 3, Fracción VII).	<i>Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro</i> Artículo 1. Se crea la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro como un <i>organismo público descentralizado</i> , con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y dotado de autonomía en los términos de la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas las facultades que en el mismo se establecen.
<b>3. Persona de derecho público con carácter autónomo</b>		
Banco de México	El Estado tendrá un banco central que será <i>autónomo</i> en el ejercicio de sus funciones y en su Administración (Artículo 28, Párrafo 6).	<i>Ley del Banco de México</i> Artículo 1. El banco central será <i>persona de derecho público</i> con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Cuadro 1.3**  
**4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética**  
**(autónomos que forman parte de la Administración Pública Centralizada)**

<i>Entidad</i>	<i>Texto constitucional</i>	<i>Legislación secundaria</i>
Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía	El Poder Ejecutivo contará con los <i>órganos reguladores coordinados</i> en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley (Artículo 28, Párrafo 8).	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i> Artículo 1. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la <i>Administración Pública Centralizada</i> . <i>Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i> Artículo 3. Los <i>Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i> tendrán <i>autonomía técnica, operativa y de gestión</i> . Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades. Artículo 4. El <i>Ejecutivo Federal</i> ejercerá sus facultades de <i>regulación técnica y económica</i> en materia de electricidad e hidrocarburos, a través de los <i>Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética</i> , a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

Continúa...

## 5. Órganos públicos autónomos

Fiscalía General de la República	El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como <i>Órgano Público Autónomo</i> , dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio (Artículo 102, Apartado A, Párrafo 1).	<i>Ley de la Fiscalía de la República</i>  Artículo 3. El ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República, como <i>Órgano Público Autónomo</i> , dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios.
----------------------------------	---	--

## 6. Órganos autónomos

Comisión Federal de Competencia Económica	El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 28, Párrafo 14).	<i>Ley Federal de Competencia Económica</i>  Artículo 10. La Comisión es un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, imparcial en sus actuaciones y ejercerá su presupuesto de forma autónoma, misma que tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.
Instituto Federal de Telecomunicaciones	El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones (Artículo 28, Párrafo 16).	<i>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</i>  Artículo 7. El Instituto es un <i>órgano público autónomo</i> , independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un <i>órgano autónomo</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 26, Apartado C).	<i>Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (en Cámara revisora)</i>  Artículo 5. El Consejo, de conformidad con el Apartado C del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un <i>órgano autónomo</i> del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y tendrá por objeto la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, así como de emitir recomendaciones en los términos de esta Ley.

## Cuadro 1.4

### 7. Entidad autónoma del Poder Legislativo

Entidad	Texto constitucional	Legislación secundaria
Auditoría Superior de la Federación	<i>La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (Artículo 79).</i>	<i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i>  Artículo 3. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tal efecto en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta. La Auditoría Superior de la Federación tiene <i>autonomía técnica y de gestión</i> en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

## 8. Tribunales autónomos

Tribunales agrarios	Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá <i>tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción</i> (Artículo 27, fracción XIX).	<i>Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios</i>  Artículo 1. Los Tribunales agrarios son los <i>órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía</i> para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la Fracción XIX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.
---------------------	--	---

Continúa...

## 8. Tribunales autónomos

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	El Congreso tiene facultad para expedir leyes que instituyan <i>tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos</i> (Artículo 73, Fracción XXIX- H).	<i>Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios</i>  Artículo 1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo, <i>dotado de plena autonomía para dictar sus fallos</i> , con la organización y atribuciones que esta Ley establece.
--	---	---

Fuente: Cuadros 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 Elaboración propia con la valiosa colaboración de Laura Flores\*, a partir de la Constitución y las *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

## I. Organismos autónomos

Cabe señalar, en primer término, que los *organismos descentralizados* de la Administración Pública Federal forman a su vez parte de la administración pública paraestatal, de los cuales el Poder Ejecutivo de la Unión (Presidente de la República) se auxiliará. Éstos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, y pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal –lo anterior conforme a la Ley–, pudiendo ser sectorizados o no; es decir, que pueden estar agrupados en un sector administrativo (Secretaría de Estado) de acuerdo con sus funciones. A mayor precisión, y siguiendo a Ugalde Calderón, cabe señalar que:

si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así, porque en términos generales la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferir las a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general (Calderón, 2010: 259).

La distinción anterior forma parte de la doctrina moderna y ortodoxa que impera en la *Ley Orgánica* de la Administración Pública Federal; sin embargo, parece perder vigencia en el texto constitucional actual, que establece *cinco organismos que gozan de autonomía*: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

\* Licenciada en Ciencias Políticas por la UACM.

Es de hacer notar que el texto constitucional establece diferentes redacciones para dotar a cada ente de autonomía, como podemos observar en el Cuadro 2, redacciones que producen confusión y a su vez diversas interrogantes. Por ejemplo, ¿es lo mismo que la Constitución ordene la categoría de *organismo público autónomo* que la de *organismo con autonomía técnica y de gestión*, o bien, *organismo que contará con autonomía de gestión y presupuestaria*? ¿Los organismos señalados anteriormente son iguales entre sí? ¿Gozan de la misma categoría y jerarquía? ¿Son realmente autónomos? ¿Se puede prescindir de alguno de éstos? ¿Solamente el IFAI es especializado, imparcial y colegiado, como dice el máximo texto? Si la Constitución ordena en el mismo párrafo que el IFAI, además de ser un organismo autónomo cuenta con plena autonomía técnica, ¿esto significa que el resto de los organismos no cuenta con autonomía técnica plena o, mejor aún, que los otros no son autónomos? ¿Cuál es el motivo de la diversidad de las redacciones y cuál es el espíritu con que el constituyente estableció a cada ente su autonomía?

**Cuadro 2**

INEGI	La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.
CNDH	El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.
INE	El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.
INEE	El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
IFAI	La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

En conclusión, podríamos señalar lo siguiente:

- Por lo que respecta a la CNDH y el INE, hay que dejar en claro que son instituciones que en nuestros días no podríamos concebir sin autonomía, pues es precisamente su fundamento más importante, cuando menos en un Estado democrático y de Derecho. Ambas requieren tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y de los partidos, ya que cada una, en el ámbito de su competencia, controla, vigila y garantiza el ejercicio libre de derechos humanos y principios democráticos fundamentales, al tiempo que evita el abuso de la autoridad, la actuación por encima de la ley, la intromisión arbitraria y sesgada. Su autonomía no es para una mejor organización administrativa, sino para la gobernabilidad democrática y para preservar el Estado de Derecho. Paradójicamente, a pesar del reconocimiento y consenso sobre la importancia de estas instituciones, tienen categoría de organismo y no de órgano, como si fueran parte de la administración pública y no del Estado. Se encuentran en la misma escala jerárquica que el INEGI, el INEE y el IFAI, e incluso su redacción es poco afortunada comparada con la de los otros tres organismos, como puede observarse en los cuadros anteriores.
- La autonomía del INEGI, aunque de naturaleza distinta a la de la CNDH, resulta de vital importancia toda vez que garantiza que la estadística quede libre de la manipulación del Poder Ejecutivo; a pesar de ello, no podemos comparar a esta institución con el *Ombudsman*. En el caso del INEE, no obstante su autonomía, es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo que su función primordial es auxiliar al Poder Ejecutivo en sus atribuciones y estar coordinado con éste. Caso igual es el del IFAI, en donde la ley establece textualmente que el Instituto es “un órgano de la Administración Pública Federal”. Nótese que no dice *organismo*, sino *órgano*, que, como ya habíamos apuntado, revela una contradicción con el texto constitucional. A lo anterior debemos agregar que tampoco establece que sea descentralizado, lo cual genera una laguna, aunque la teoría considere que se da por sentado. En suma, la autonomía de estos organismos es administrativa; son autónomos de la autoridad central para un ejercicio más especializado y eficiente de la función específica que se les ha encomendado. Están descentralizados pero no son independientes. Su fundamento es adelgazar al Estado o acotar al Presidente de la República, afinando sus funciones.

## 2. Organismos autónomos descentralizados del Estado

El Artículo 3° constitucional, en su Fracción VII, establece que “las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”. Es decir, se les dota de “autonomía de gobierno”, al tiempo que el texto de la Ley Fundamental resguarda la autonomía en la libertad de cátedra e investigación (véase Cuadro 3).

**Cuadro 3**

UNAM	La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotada de plena capacidad jurídica.
UAM	Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Universidad Autónoma de Chapingo	Se crea la Universidad Autónoma de Chapingo como organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio.
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	Se crea la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y dotado de autonomía en los términos de la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas las facultades que en el mismo se establecen.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos en *Leyes federales vigentes*, página oficial, Cámara de Diputados.

En lo referente a los organismos descentralizados del Estado, de acuerdo con Laura Isabel Guerra Reyes,

debe enfatizarse que la creación de dichos organismos pretende la descentralización del Estado, no de la administración pública, lo que significa que sus atribuciones no se desprenden de las asignadas al Ejecutivo, sino que se desgajan de las atribuciones genéricas del Estado. Por ello, este tipo de organismos no queda subordinado a los poderes federales en una relación de jerarquía o tutela, sino que guarda una relación de coordinación y de colaboración. Como características de estos organismos señalaremos las siguientes: a) es una creación de la ley; b) tiene personalidad jurídica propia; c) cuenta con patrimonio propio; d) no se adscribe al ámbito de ninguno

de los poderes del Estado; d) su objeto consiste en la prestación de una parte del servicio público de educación; e) está dotado de una amplia autonomía prevista en el Artículo 3° constitucional (Guerra, 2014).

La Constitución no otorga explícitamente la autonomía, sino que faculta a la ley para ello. Es decir, otorga la autonomía de manera indirecta o, si se prefiere, la reconoce. Delega a la ley secundaria su establecimiento y lo hace suyo. La autonomía universitaria implica su facultad de autorregulación, de autoorganización, de autogestión administrativa y de autogobierno. La Universidad ha de colocarse en tal forma ajena a las cuestiones políticas, que su desarrollo técnico no se vea impedido por ellas en ningún momento, como lo expresara el legislador Efraín Brito: “la nota esencial de la autonomía es la abstención del Estado en el establecimiento de las normas y en la elección de los funcionarios de la Universidad”.

La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto (González, 2009: 18).

Así, la autonomía universitaria asegura la no injerencia ni intervención en la construcción de nuevos saberes, así como en el desarrollo científico y cultural. Asegura la libertad de expresión y el libre pensamiento. Evita que el conocimiento sea cooptado por intereses políticos. Garantiza la pluralidad y la diversidad. Es resultado de la historia de nuestro país; es el producto más acabado para posibilitar el ejercicio de las libertades, derechos y garantías que le son inherentes al ser humano.

### **3. Persona de derecho público con carácter autónomo**

El Estado —señala Acosta Romero— es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuan-

do entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado ni su voluntad cambia. A quien se le atribuye la imputabilidad de los derechos y las obligaciones del poder público es al Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior tratados internacionales con otros países como actuar en el interior contratando y obligándose con particulares o con otras personas del derecho público. Por su parte, Jellinek define al Estado como “la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en determinado territorio”.

Bajo el anterior orden de ideas, la doctrina ha coincidido en que “persona de derecho público” es todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Algunos tratadistas lo consideran un concepto jurídico fundamental, como el primer objeto del derecho, en virtud del cual se ha establecido todo un orden jurídico. Las nuevas doctrinas constitucionales en el mundo consideran que el Estado no es la única persona de derecho público; los nuevos esquemas de división y ejercicio del poder público han dado cabida a nuevas personas de igual naturaleza jurídica a la del Estado.

Lo expresado con antelación ha sido asumido por el Derecho mexicano y encuentra su expresión más acabada en el Artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al definir entes públicos federales como “las personas de derecho público de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Es decir, de acuerdo con tal definición, *todos los órganos autónomos establecidos en la Ley Fundamental son personas de derecho público*, y no sólo el Banco de México; sin embargo, es el término o figura jurídica con que se califica a la entidad pública en comento de manera exclusiva en el texto constitucional. Lo anterior puede derivar en confusiones no porque sea erróneo el calificativo, sino por la diversidad de éstos para el resto de los entes autónomos. El Artículo 28 constitucional, en sus párrafos sexto y séptimo, ordena que

el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con

un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el Banco Central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos [...] el Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

De acuerdo con la Ley del Banco de México, el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México, lo cual tiene su antecedente en el Transitorio Quinto de la Reforma Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993: “el Banco de México, organismo descentralizado del gobierno federal, se transforma en la nueva persona de derecho público”.

Alfonso García Martínez apunta que la autonomía del Banco de México implica que ninguna autoridad puede ordenarle conceder financiamiento —es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores—, con lo cual se garantiza el control interrumpido del instituto central sobre el monto del dinero en circulación. La finalidad de la autonomía es que la operación del Banco Central sea conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional. Uno de los pilares que sustenta su autonomía está en la forma escalonada en que está integrada la Junta de Gobierno y las normas a que está sujeto su funcionamiento (García, s/f: 11, 12).

#### **4. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (autónomos que forman parte de la Administración Pública Centralizada)**

Estos órganos son producto de la Reforma Energética de 2013, concretada en sus aspectos secundarios y reglamentarios en 2014, los cuales gozan de autonomía otorgada por la Constitución y, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte de la Admi-

nistración Pública Centralizada, junto con la oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 28 de la Constitución, cuyo objeto es regular su organización y funcionamiento, así como establecer sus competencias, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal: a) la Comisión Nacional de Hidrocarburos; y, b) la Comisión Reguladora de Energía, que tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.

Destaca en la ley que “en el desempeño de sus funciones, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias [...] a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal” Por su parte, “[...] el Ejecutivo Federal ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos a través de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético”, para lo cual “podrán contar con las oficinas estatales o regionales necesarias para el desempeño de sus funciones, en atención a la disponibilidad presupuestal”.

Los titulares de su órgano de gobierno son elegidos bajo el criterio de profesionalización y experiencia en la materia; su designación no recae cien por ciento sobre el Ejecutivo, sino que guardan, al igual que los “organismos” referidos en el punto anterior, cierta independencia de éste al intervenir una de las Cámaras del Congreso, procedimiento que alude al tradicional principio de división de poderes, cuyo sistema de “pesos y contrapesos” es predominante. Es de precisar que la Constitución, en su Artículo 28, párrafo 8, ordena que “el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”. Es decir, aunque resulte paradójico, son órganos del Poder Ejecutivo pero autónomos. Nótese que no son *organismos*, sino *órganos*. Los anteriores se analizarán más adelante y con mayor detalle bajo las teorías de la regulación, a partir de lo cual podemos adelantar que pesa sobre éstos la duda fundada de si con su creación se acotan las facultades del

Ejecutivo o se asegura un procedimiento de repartición del poder en facciones diferente al de otrora.

## 5. Órganos públicos autónomos

La Fiscalía General de la República es la única institución que tiene la denominación de *órgano público autónomo*. Existen otros entes denominados *órganos autónomos*, pero no son calificados como públicos, acotación que se hace para poner de manifiesto la diversidad conceptual que acusa la redacción del texto constitucional en la materia que nos ocupa. La Ley Fundamental, en su Artículo 102, Apartado A, establece que

el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios [...] la Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción [...] el Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

Esta reforma se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2014, la Cámara de Diputados votó la Ley de la Fiscalía General de la República, con una mayoría de 370 votos a favor, 43 en contra y 6 abstenciones. Al cierre de este artículo, la citada ley se encuentra en calidad de Minuta en la Cámara de Senadores para los efectos conducentes. Destacan las nuevas facultades y obligaciones en materia anticorrupción y electoral, además de que esta nueva institución encargada de la organización del Ministerio Público garantizará independencia y objetividad en las actividades que realice respecto de la investigación y persecución de los delitos.

El establecimiento de la Fiscalía ha sido considerado un paso indispensable para avanzar en la modernización del sistema jurídico penal y de sus instituciones ante la exigencia de una mejor justicia en el país, además de ser un órgano situado a buena distancia de la influencia política y de cualquier tipo de subordinación. Dicho de otro modo, y en palabras del coordinador de los diputados federales priistas, “la aspiración es para muchos que este nuevo órgano no sea usado facciosamente como arma política en contra de unos, o bien, para esconder los delitos de otros. El tiempo y sólo el tiempo develará la verdad”.

Destaca que el titular de la Fiscalía durará en su encargo nueve años y será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado (con el voto de tan sólo 42 legisladores). El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley, remoción que podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Por lo que respecta a los titulares de las dos fiscalías especializadas, serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, lo cual puede ser objetado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Es preciso recordar que en su momento, y de manera pública, el presidente Enrique Peña Nieto, durante su campaña, señaló de manera determinante y literal que “la responsabilidad de la procuración de justicia a nivel federal es del Presidente de la República, y no considero conveniente que el Ejecutivo delegue esa responsabilidad”, consideración que muy pronto fue rebasada por la realidad del país.

## 6. Órganos autónomos

El galimatías existente en el cuerpo constitucional y la problemática referida en los apartados anteriores, particularmente en lo referente al uso disímulo de los términos *organismo* y *órganos*, se hace valer de manera contundente para este apartado, en donde nuevamente se denomina como *órganos* a los que tradicionalmente se denominarían *organismos*. La Carta Magna establece como *órganos autónomos* a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Instituto Federal de Telecomunicaciones y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Lo ordenado en el texto constitucional contrasta notablemente con la teoría, la cual señala que los órganos autónomos del Estado ejercen una función primordial, de ahí que se hayan elevado a rango constitucional y se encuentren estrechamente vinculados y en coordinación con los tres Poderes, sin que ello implique una subordinación ni dependencia de éstos. De ahí su autonomía, misma que de ninguna manera puede ser entendida como *soberanía*, ya que únicamente se refiere a la distribución de competencias en materias específicas. En otras palabras, estos órganos no son soberanos en tanto que no son absolutos ni se encuentran separados o por encima de los Poderes ya constituidos; por el contrario, guardan interdependencia con éstos aunque, como se dijo líneas arriba, no están subordinados.



Acertadamente señala Alfonso Caso que la autonomía no es ajena a la organización del Estado, sino simplemente descentralizada de las funciones del mismo.

Bajo el anterior orden de ideas, podríamos decir entonces que los únicos entes, en el caso mexicano, que guardan las características que la teoría le ha conferido a los órganos son el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos, la Fiscalía General de la República y el Banco de México, a pesar de que sólo uno de éstos tenga la denominación de *órgano*. Miguel Carbonell da luz en el análisis que nos ocupa al señalar que

una lectura completa y correcta del texto constitucional nos lleva a la conclusión de que, en la actualidad, la división de poderes se ha enriquecido, porque en la carta fundamental no solamente se reconoce al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, sino también a los llamados *órganos constitucionales autónomos*. Aunque dichos órganos quizá no son *poderes* en el sentido tradicional del término, lo cierto es que tienen asegurada, por mandato directo del texto constitucional, una serie de atribuciones y funciones muy relevantes (Carbonell, 2006: 55).

Los órganos constitucionales autónomos, para Ugalde Calderón, “son indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho”; su existencia no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, “[...] pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado”. Entonces, a partir de lo hasta aquí expuesto, con certeza diríamos que una cosa es la evolución del Estado expresado en un nuevo constitucionalismo y otra es el galimatías existente en la Ley Fundamental con respecto a la autonomía otorgada a los entes públicos (Calderón, 2010: 253).

Los entes autónomos —en su más pura expresión dentro del Estado contemporáneo, específicamente dentro del Estado mexicano— han trastocado la estructura de la doctrina clásica de la división de poderes; la han modificado y lo han hecho al amparo de las propias facultades que ésta les otorga. Bajo esta lógica, es claro que los Poderes del Estado se han ampliado: no son ya tres sino que precisamente son estos tres los que han acordado la existencia de otros para controlarse a sí mismos y para controlar a los demás, para agilizar y profesionalizar las decisiones públicas, para transparentar, para regular, para desmonopolizar las propias decisiones y contar con mayor legitimidad social. El poder debe limitar al poder para evitar que

caiga en excesos; esta ha sido la lógica imperante sobre la cual descansó la teoría de la división de poderes, cuando menos en lo referente al poder legítimo y formalmente constituido. Así, distribución de funciones y control han sido las máximas para salvaguardar el Estado de Derecho. En suma, “la división del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones con el fin de armonizar mejor los intereses del conjunto social” (Pedroza: 175). En palabras de Fernández Ruiz, “hoy por hoy, la separación tripartita de las funciones y de los órganos depositarios del poder público, que tanta aceptación tuviera a nivel planetario durante muchos años, se encuentra en retirada en el derecho constitucional contemporáneo, con la aparición de diversos órganos constitucionales autónomos de nuevo cuño” (Ruiz, 2006: 255). Así, “mucho del problema se debe a que la naturaleza jurídica de la descentralización sigue la suerte de las transformaciones que tienen las instituciones del derecho público en los últimos tiempos. Como resultado, no implica sólo la antigua demanda sobre el modo de distribución material y territorial del poder, sino que ahora se exigen nuevas posibilidades para atender las funciones del Estado —entiéndase independencia y especialización—” (Roqué, s/f: s/p).

Son entonces *órganos extra poder*, como los calificara Altamira Gigena, con autonomía funcional y autarquía financiera. Órganos, podríamos decir a manera de conclusión y para distinguirlos de los demás, con una autonomía genuina —mejor aún, *pura* (al menos constitucional y jurídicamente dada)—, características que distan mucho de las que gozan los órganos autónomos establecidos en nuestra Constitución, ya que están ligados estrecha, incondicional e inevitablemente al Poder Ejecutivo, excepto la Fiscalía General de la República (por lo menos en su diseño normativo y constitucional).

Los órganos autónomos que establece la Norma Fundamental resultan ser híbridos jurídicos, entes deformes debido a su modificación genética, la cual deriva de su naturaleza política y que de alguna manera guardan cierta distancia e independencia en el ejercicio de sus funciones. Aunque forman parte de la administración pública, no están totalmente subordinados a ésta. Auxilian al Ejecutivo Federal, pero sus órganos de gobierno o titulares no se caracterizan por su subordinación incondicional, ya que su designación depende de una de las Cámaras del Congreso, obedece a su grado de profesionalización y experiencia en la materia, así como a la decisión mayoritaria de los partidos políticos representados en el Congreso.

## 7. Entidad autónoma del Poder Legislativo

De acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Carta Magna, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados

revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, [lo cual realizará] a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, [quien] tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley [...] La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación [...] Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

La Cámara de Diputados ejerce, a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), una de sus facultades más importantes, quizá la más importante dentro de la teoría de la división de Poderes: la facultad de control. La ASF es una institución técnico-especializada, supervisada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y ésta, a su vez, concretamente lo hace por medio de la Unidad de Evaluación y Control, definida por la ley como un órgano técnico, encargado de auxiliar a la Comisión en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable.

El Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación (2011-2017), en su apartado denominado Marco de Actuación, señala que “como *órgano técnico* especializado

de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, la actuación de la ASF se rige por un marco jurídico, técnico y ético”. En realidad es un organismo y no un órgano. Pésele a quien le pese, por hoy es una unidad administrativa de la Cámara de Diputados, por medio de la cual ejerce la más importante de sus funciones. Su autonomía radica en la independencia con que debe ejercer sus atribuciones —es decir, libre de presiones e injerencias políticas, concretamente de colores partidistas—. De ahí que se deba sujetar a las mejores prácticas internacionales en materia de fiscalización. La autonomía de esta entidad actualmente goza de corta reputación, fundamental porque su titular es elegido por el acuerdo de las mayorías partidistas en la Cámara de Diputados, porque es un órgano que depende de la representación nacional de los partidos políticos y por sus limitadas facultades sancionadoras.

Es de señalar que en diversos momentos, los titulares de la ASF han pugnado por su real autonomía, por su independencia plena y total deslinde de la Cámara de Diputados. El argumento central de las posiciones contrarias a esta propuesta precisamente alude a la división de Poderes y a la función de control que el Poder Legislativo debe ejercer sobre los actos del Ejecutivo, primigenia de éste y a la cual no debe dimitir, de acuerdo con los fundamentos de nuestro sistema político y constitucional.

## 8. Tribunales autónomos

### *Tribunales agrarios*

Los Tribunales agrarios surgen como resultado de la lucha agraria y de las legítimas demandas de los campesinos, las cuales tuvieron su mejor expresión en la Revolución Mexicana de 1910, gesta que forma parte del amplio proceso de Reforma Agraria experimentado en nuestro país durante el siglo XX y que demandó diversas acciones para dar solución a los problemas del agro. Después de un amplio recorrido legislativo, la Reforma Constitucional del 6 de enero de 1992 dio vida a una nueva etapa en la historia jurídica, política y social del Derecho Agrario, al otorgar a los Tribunales agrarios la potestad para administrar justicia a través de magistrados, propuestos por el Ejecutivo Federal y ratificados por la Cámara de Senadores, y en sus recesos por la Comisión Permanente. En suma, se arrebató la justicia agraria al Poder Ejecutivo.

La argumentación esgrimida siguió la suerte de los otros entes autónomos, establecer por mandato constitucional

su independencia en su estructura orgánica para alcanzar de manera efectiva sus fines al ejercer una función pública fundamental, la cual, por razones de su especialización e importancia social, requería autonomía. Es una respuesta que, aunque no alcanzó a convencer, en la práctica alcanzó para justificar por qué debería la justicia agraria estar alejada del Poder Judicial, resistiendo incluso a la reforma de 1994, impulsada en el gobierno de Ernesto Zedillo y que fue calificada por muchos como un “golpe de Estado”.

La naturaleza jurídica de los Tribunales agrarios los materializa como órganos jurisdiccionales autónomos; a pesar de ello, han tenido que defender tal calidad, toda vez que, por un lado, han existido iniciativas para incorporarlos al Poder Judicial y, por el otro, hay quienes los han considerado órganos administrativos y no jurisdiccionales, siguiendo la vieja práctica del intervencionismo ante los conflictos de las tierras.

Es de señalar que los Tribunales agrarios están facultados para resolver la controversia y están en posibilidad de ejecutar su resolución; en otras palabras, tienen plena jurisdicción o aplicación del derecho objetivo al caso concreto, que se realiza juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Los órganos son funcionalmente independientes y sus integrantes se colocan en una posición de imparcialidad en relación con las otras partes; además, la aplicación de sus normas regula conductas ajenas (desinterés objetivo).

La historia agraria de nuestro país se ha negado a ceder al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial la facultad de resolución. El escamoteo de los derechos, la servidumbre y la dolorosa emancipación de los campesinos en nuestro país hacen de la materia agraria un tema sensible, que ha ameritado un tratamiento especial además de especializado.

Por lo que respecta a la justificación de la autonomía, el magistrado Antonio Luis Betancourt Sánchez señala:

como ya se expuso, del texto de la exposición de motivos de la reforma constitucional a la Fracción XIX del Artículo 27 constitucional se desprende una motivación clara y expresa en cuanto a dotar de autonomía total, como es jurídica, política y administrativa, a los Tribunales agrarios, al mencionar que se elevó al rango constitucional a los mencionados órganos por motivos referentes a la importancia de la impartición de justicia agraria, por lo cual, a efecto de garantizarla, se propuso la creación de tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción desvinculados del Poder Ejecutivo, por razones de congruencia

con las demás reformas al cancelarse el reparto agrario y dejar de ser el titular del Poder Ejecutivo la autoridad máxima en materia agraria en el país, como del momento histórico en que se formuló la reforma en el año de 1992. Por lo cual se desprende que en ese contexto la importancia de la autonomía del órgano jurisdiccional referida desde el punto de vista jurídico, político, administrativo y presupuestal, a su obligación de juzgar o resolver desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél, es decir, de que se resuelva en un sentido determinado porque un superior jerárquico así lo indique, son autónomos porque dictan sus sentencias sin influencias ajenas al procedimiento ni por presiones externas. Consecuentemente, se concluye que todo órgano jurisdiccional debe tener este tipo de independencia o autonomía. Por lo tanto, en los Tribunales agrarios este tipo de autonomía se debe a dos circunstancias: primero, debido a la separación orgánica del Poder Ejecutivo, y segundo por su independencia o autonomía para resolver conforme a Derecho (Betancourt, 2012).

### ***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***

El Artículo 73 de la Ley Suprema ordena, en su Fracción XXIX, que el Congreso tiene facultad

para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

El Tribunal en cuestión no forma parte del Poder Judicial, que de cierta forma fue alejado de la égida del Poder Ejecutivo en el año 2000. Debido a su autonomía, ha sido ampliamente cuestionada su dependencia presupuestal del Ejecutivo, por considerarla no sólo violatoria de la Constitución sino también porque fractura el clásico principio de división de poderes. Los magistrados son nombrados por el Presidente de la República —el pleno de la Sala Superior tiene derecho a presentar una propuesta— con aprobación

del Senado, para ejercer su encargo por un periodo de quince años en el caso de los magistrados de la Sala Superior; y diez años para los magistrados de Sala Regional, contados en ambos casos a partir de la fecha de su nombramiento, pudiendo ser removidos sólo en caso de responsabilidad, dejar de cumplir con alguno de los requisitos aplicables, cumplir 75 años de edad o padecer incapacidad física o mental para ejercer el cargo.

En síntesis, la autonomía en el caso de los Tribunales no es clara y es diferente para los agrarios y para los administrati-

vos. El texto constitucional a los agrarios los dota de autonomía y plena jurisdicción, en tanto que a los de justicia fiscal y administrativa solamente los dota de plena autonomía para dictar sus fallos. Bajo esta tesitura vale preguntarnos: ¿podrá impartir justicia un órgano con autonomía limitada? ¿La justicia es entonces parcial? A continuación, los cuadros 4, 4.1 y 4.2 ofrecen un panorama general sobre las diferencias existentes entre los entes autónomos, derivadas del mandato legal y constitucional, en cuanto a su autoridad, número de integrantes, formas de elegibilidad, duración en el cargo y posibilidades de reelección.

**Cuadro 4**

<i>Institución</i>	<i>Características</i>
INEGI	<p>Órgano de Gobierno: Junta de Gobierno.            Integrantes: cinco (vicepresidentes).            Designados: por el Presidente de la República.            Aprobados: por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente.            Órgano Superior Ejecutivo: Presidencia del Instituto, nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros de la Junta de Gobierno.            Duración en el cargo: Presidente, seis años. Vicepresidentes, ocho años.            Reelección: sí, hasta por dos ocasiones.</p>
CNDH	<p>Titular: Presidente CNDH.            Elegido: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente.            Método: sin intervención del Ejecutivo.            Duración en el cargo: cinco años.            Reelección: sí, por una sola vez.</p>
INE	<p>Órgano superior de dirección: consejo general.            Integrantes: un consejero Presidente y diez consejeros electorales.            Elegidos: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.            Duración en el cargo: nueve años.            Reelección: No podrán ser reelectos.</p>
INEE	<p>Órgano superior de dirección: La Junta.            Integrantes: cinco consejeros.            Designados: por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente, de entre una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.            Duración en el cargo: periodos de siete años en forma escalonada.            Reelección: sí, por una sola ocasión.            Particularidades: si la Cámara de Senadores no resolviere dentro del plazo legal, ocupará el cargo quien dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal. Si por segunda vez la terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de ésta designe el Ejecutivo Federal.</p>
IFAI	<p>El Instituto            Integrado: por cinco Comisionados.            Nombrados: por el Ejecutivo Federal.            Duración en el cargo: siete años.            Reelección: no, sin posibilidad de reelección.            Particularidades: la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría o la Comisión Permanente dentro del plazo legal.</p>

**Cuadro 4.1**

<i>Institución</i>	<i>Características</i>
UNAM	La Junta de Gobierno nombra al Rector. Rector: será el Jefe nato de la Universidad, representante legal y presidente del Consejo. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: sí, podrá ser reelecto una vez.
UAM	La Junta Directiva nombra al Rector General. Rector General: será el representante legal de la institución. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: no podrá ser reelecto.
UACH	La comunidad universitaria se gobernará a sí misma y nombrará al Rector. Rector: será el representante legal de la institución. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: sí, no podrá ser reelecto más de una sola vez.
UAAAN	Consejo Universitario, será la máxima autoridad y elegirá del Rector. Rector: será la máxima autoridad ejecutora y representante legal. Duración en el cargo: cuatro años. Reelección: no podrá ser reelecto.
CNH y CRE	Órgano de Gobierno Integrantes: siete comisionados, incluido su Presidente. Nombramiento: por el Presidente de la República. Designación: por 2/3 de los miembros presentes de Cámara de Senadores de entre una terna propuesta por el Presidente de la República. Duración en el cargo: periodos escalonados de siete años de sucesión anual. Reelección: sí, con la posibilidad de ser designados, nuevamente, por única ocasión por un periodo igual. En ningún caso la persona que se desempeñe como comisionado presidente podrá durar más de catorce años en dicho encargo. Particularidades: cuando el Senado no resolviere dentro del plazo legal, ocupará el cargo de comisionado la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.
BANXICO	Junta de Gobierno y un gobernador Integrantes: cinco miembros (subgobernadores). Gobernador: nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros. Designación: por el Presidente de la República. Aprobados: por la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. Duración en el cargo: seis años el gobernador y los subgobernadores ocho años. Reelección: sí.
ASF	Titular: Auditor Superior de la Federación. Designados: por 2/3 miembros presentes de la Cámara de Diputados. Método: sin intervención del ejecutivo. Duración en el cargo: ocho años. Reelección: sí, podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez.

**Cuadro 4.2**

<i>Institución</i>	<i>Características</i>
CFCE/ IFETEL	Órganos de gobierno Integrantes: siete comisionados, incluyendo el comisionado Presidente. Duración en el cargo: nueve años. Designados: en forma escalonada. Propuestos: por el Ejecutivo Federal. Ratificados: por el Senado. Presidente: de cada uno de los órganos será nombrado por 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Senadores de entre los comisionados. Reelección: no, por ningún motivo podrán desempeñar nuevamente ese cargo.

Continúa...

<i>Materia</i>	<i>Instituciones</i>
CONEVAL	<p>El CONEVAL Integrantes: un Presidente y seis Consejeros. Nombrados: 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Particularidades: el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República. Duración en el cargo: cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, el Presidente cinco años. Ratificación: sí, para un segundo periodo y por una sola vez.</p>
FGR	<p>Fiscal General de la República Duración en el cargo: nueve años. Designado: 2/3 de los miembros presentes del Senado de la República, de entre una terna enviada por el Ejecutivo. Reelección: ¿? Particularidades: si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p>
Tribunales agrarios	<p>Tribunal Superior Agrario Integrantes: cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. Designados: por la Cámara de Senadores por la Comisión Permanente. Propuestos: por el Presidente de la República. Duración en el cargo: seis años. Ratificación: sí. Concluido dicho término, si fueren ratificados serán inamovibles.</p>
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	<p>Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Integrantes: trece magistrados que integran la Sala Superior. Integrantes: magistrados de Sala Superior; de Sala Regional y Supernumerarios de Sala Regional. Nombrados: el Presidente de la República. Aprobados: Cámara de Senadores o Comisión permanente. Duración en el Cargo: los magistrados de Sala Superior, quince años improrrogables; los magistrados de Sala Regional y los magistrados Supernumerarios de Sala Regional, por un periodo de diez años. Reelección: no.</p>

Fuente: Cuadros 4, 4.1 y 4.2 Elaboración propia, con base en lo establecido en la Ley Fundamental y las leyes federales en la materia, página oficial de la Cámara de Diputados.

**Cuadro 5**

<i>Materia</i>	<i>Instituciones</i>
Economía	Banco de México, Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Democracia electoral	Instituto Nacional Electoral.
Derechos Humanos	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Educación Superior	Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
Impartición de Justicia	Tribunales agrarios y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Procuración de Justicia	Fiscalía General de la República.
Fiscalización y Rendición de Cuentas	Auditoría Superior de la Federación, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Evaluación y Estadística	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Fuente: Elaboración propia.

En suma, los entes autónomos indiscutiblemente son parte del Estado, aunque las materias de las que se ocupan no están ya sujetas a sus tres Poderes tradicionales. Entonces, ¿a quién, a quiénes o a qué sí están sujetas?

## Consideraciones

Sin duda son muchas las aristas desde donde se pueden analizar los entes dotados de autonomía constitucional, y que escapan al presente artículo. El análisis debe ser a profundidad y bajo el auspicio de la mejor tradición jurídica posible, si en verdad existe la disposición de someterlos a un proceso de reingeniería constitucional y legal. Entre los elementos que podrían ser analizados están:

- *Intervención de las Cámaras.* Es de hacer notar que, excluyendo a las Universidades Autónomas –cuyos órganos de gobierno son elegidos por la comunidad académica– y a la Auditoría Superior de la Federación –que es una entidad de la Cámara de Diputados–, quedan trece entes autónomos, de los cuales solamente dos (INE y CONEVAL) tienen órganos de gobierno que son elegidos por la Cámara de Diputados. Al resto –es decir, a diez– los elige la Cámara de Senadores.
- Los *periodos de duración en el cargo* para los integrantes de los órganos de gobierno o titulares y las posibilidades de reelección son también muy diferentes: pueden oscilar entre los cuatro y los quince años e incluso pueden ser vitalicios (véanse Cuadro 4 y siguientes).
- Los *mecanismos de elegibilidad* para los órganos de gobierno o titulares son también diferentes (véanse Cuadro 4 y siguientes). Aunque a simple vista parezca una sutileza, no tiene el mismo significado ser designado o nombrado por el Ejecutivo, que nombrado, designado o ratificado por una de las Cámaras del Congreso, e incluso ser designado por éstas y no ser objetado por el Ejecutivo o viceversa. En suma, vale la pena analizar el tópico tanto por economía y claridad procesal como para establecer la autonomía.
- Las *remuneraciones económicas* (sueldos) de los órganos de gobierno o titulares resultan también ser incomprendiblemente diferentes entre sí, lo cual merece un estudio al respecto en aras de su homologación.

## ¿Fortaleza o debilidad del Estado?

Por lo que respecta a la autonomía –que para efectos de este trabajo hemos denominado “pura”, también conocida

como “plena” –, conforme al consenso de los especialistas y las tendencias internacionales es deseable, pertinente y necesaria para ciertos entes, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México y la Fiscalía General de la República, incluso para el Instituto Nacional de Geografía y Estadística. En razón de ello, no discutiremos sobre su pertinencia, al asumir que es una condición *sine qua non* en las democracias modernas, toda vez que estas instituciones fortalecen al Estado al complementar su andamiaje institucional y contribuir al control.

A pesar de lo antes señalado, cabe destacar que la fortaleza referida no necesariamente ha logrado permear el ánimo social, de ahí que los entes dotados de autonomía constitucional –incluidos los citados en el párrafo anterior– no han podido gozar de legitimidad social, pese a que han sido concebidos para legitimar la acción política. Es decir, la autonomía constitucional de la cual gozan no ha sido una garantía; cuando menos no lo ha sido en la mayoría de ellos.

Pareciera entonces que el clima de complicidades y corrupción en que se encuentra inmerso el sistema político mexicano y la clase gobernante ha querido utilizar como válvula de escape estas instituciones autónomas. El discurso que se ha esgrimido como argumento principal para su edificación ha sido garantizar la objetividad, imparcialidad, especialización y profesionalismo, como si estos elementos no fueran ya una condición indispensable para el servicio público y como si estas condiciones sólo le fueran intrínsecas a las autoridades de estos entes. Peor aún, como si se posibilitaran al alejarlas de los poderes constituidos o pretendiendo negar inclinaciones partidistas.

El discurso oficial y reiterado sobre las bondades de los entes autónomos no ha soportado las mínimas pruebas de confianza ante la opinión pública. Los medios de comunicación dan cuenta precisa de ello; las notas denuncian la opacidad, el sospechosismo, los amiguismos y las reparticiones facciosas de que han sido objeto estos órganos, que si bien gozan de autonomía constitucional, ésta no ha logrado objetivarse ni legitimarse.

Esta falta de legitimidad, sin duda, debilita al Estado, al tiempo que el exponencial número de entes autónomos debilita al Poder Ejecutivo, pues ha significado el reparto del poder en diferentes parcelas no como una solución democrática, sino como respuesta a diferentes complicidades. El Poder Ejecutivo se visualiza escaso porque cede el control político, lo fracciona y lo reparte, lo cual atenta contra la naturaleza de nuestro sistema político. El Poder Legislativo

participa y avala dicha distribución del poder, atentando contra la naturaleza de la autonomía, pues es claro que son las cúpulas de los partidos políticos dominantes quienes, a través de las Cámaras del Congreso, resultan beneficiados.

Un sistema político sumergido en la corrupción no puede crear entes públicos que estén fuera de ella, a pesar de que gocen de autonomía dada por la Norma Suprema. Por ello, en un intento de atemperar el desbordamiento y el desorden político y ante la incapacidad de conducir los procesos “democratizadores”, los Poderes del Estado, principalmente el Ejecutivo, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, han tenido que asumir su incapacidad, dimitir a sus funciones primigenias y cederlas a otros entes, a otros poderes que, aunque reales y ahora legales, no necesariamente son legítimos y, por sus resultados, tampoco todos son deseables.

En este sentido, es oportuno recordar la suerte que han tenido nuestros organismos reguladores. Para ello, analicemos primero “la regulación”, otrora función del Estado que hoy se ha delegado a entes autónomos, amparados en la idea que Faya Rodríguez expresa acertadamente acerca de que en nuestros días “existe un gran consenso sobre la necesidad de contar con reguladores para ciertos sectores o industrias, tales como los monopolios naturales anteriormente en manos del Estado, y para sectores de alto impacto colectivo como el ya abordado de las telecomunicaciones, servicios financieros, energía, transporte, propiedad intelectual y monopolios” (Faya en Arellano, 2013: 4).

La idea de la regulación impulsada desde el siglo pasado en el Estado liberal, y particularmente la revolución neoliberal que tuvo como sus principales impulsores a Margaret Thatcher y Ronald Reagan, han pretendido tener en los órganos reguladores del Estado una respuesta de atemperamiento que pretende inhibir las inequidades, monopolios y excesos del capitalismo, para dar paso a un entorno económico equilibrado, sustentando en la sana competencia económica que genere riqueza y promueva el desarrollo y crecimiento de áreas y sectores económicos relevantes para las naciones, orientado al bien público y beneficio de los ciudadanos-consumidores, como si la política económica pudiera ser rebasada por éstos y como si la planeación, programación y desarrollo no fueran sus tópicos fundamentales.

En aras de lo anterior, la discusión sobre la naturaleza de los órganos reguladores está más vigente que nunca, a pesar de que la existencia de éstos está inacabada, particu-

larmente en lo que respecta a la conveniencia de que los reguladores económicos deben formar parte del aparato administrativo, toda vez que la regulación pertenece sustancialmente a la rectoría del Estado y éste no puede claudicar a sus obligaciones constitucionales y funciones primigenias. La conducción de la política económica pertenece al Estado y la regulación forma parte insustituible de esta política, por lo que no puede permanecer ajena al Poder Ejecutivo y dejar de estar bajo el escrutinio del Legislativo, resolviendo en última instancia, en caso de controversia, el Poder Judicial. Sintetizando en palabras de Faya, la razón se funda en que “el regulador económico forma parte de una red integrada de reguladores que persiguen fines comunes o conexos donde el punto de unión es precisamente su pertenencia a la administración”.

Así, es menester señalar que la autonomía de los reguladores no puede ser independencia, pues el órgano regulador debe garantizar unidad de acción y responsabilidad frente al pueblo y a los otros dos Poderes, en tanto que pertenece a uno. En suma, no puede ostentarse la rectoría si no se tiene la regulación. Si el Estado no tiene la rectoría a través de sus Poderes, entonces, ¿quién la tiene? Si los ciudadanos no confían en los Poderes del Estado y éstos no confían en sí mismos, en su capacidad técnica y operativa, en su probidad, en su honradez, en su solvencia ética, en su imparcialidad y en su profesionalismo, queda claro entonces que la autonomía no es la respuesta al problema. Si pensamos que “incrementar el bienestar de los ciudadanos es el objetivo principal de una democracia liberal y lograr este objetivo depende, en buena medida, de un sistema económico con mercados competitivos. Si esta condición se cumple, es posible pensar que, en el largo plazo, los beneficios del crecimiento económico se repartan de manera más equitativa en la sociedad” (Mena Vázquez), bajo esta lógica, los órganos reguladores –producto de las reformas estratégicas– deberían desde ahora estar garantizando un mínimo de prerrogativas y de beneficios tanto a las empresas como a los consumidores, lo cual no está sucediendo.

Como ejemplo de lo anterior tenemos que, por encima de las reformas constitucionales y legales aprobadas por el Legislativo y publicadas por el Ejecutivo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones dictó disposiciones sobre la portabilidad numérica para telefonía celular no en beneficio de los usuarios, sino de las empresas de telefonía celular, al retrasar la entrada en vigor por un plazo de tres meses (por un acuerdo unilateral) y establecer una serie



de requisitos que dificultan la decisión de los usuarios y que van más allá de la ley y de sus derechos como ciudadanos-consumidores. Este asunto se encuentra en controversia constitucional y pendiente de resolución al cierre de este artículo, mediante un recurso interpuesto por el Senado, denominado “solicitud de resolución prioritaria”.

Los comisionados del recién nacido Instituto están en entredicho, al igual que su autonomía. Esa “sana distancia” impulsada por el ex Presidente Zedillo y que comenzó hacia el Revolucionario Institucional, defendida, perpetrada y perfeccionada por ciertos grupos de poder, parece ser justo la medida de la “perniciosa cercanía” con los poderes no instituidos. La regulación falló con Ernesto Zedillo, con Vicente Fox y con Felipe Calderón, y hoy parece que falla nuevamente con Enrique Peña.

A la luz de las teorías de la regulación, el ejemplo anterior se ubica ya en su justo lugar. Siguiendo a Mena, quien a su vez lo hace con Hartog, podemos diferenciar dos teorías primigenias (la del interés público y la económica de la regulación). La lógica de la teoría del interés público es que el gobierno debe ser el instrumento para corregir las desventajas que se derivan de la competencia imperfecta, mercados no equilibrados, falta de mercados y resultados no deseados en los mercados. La lógica de la teoría económica de la regulación es que la industria se apropia de la regulación, es diseñada y operada principalmente para su beneficio, de tal suerte que el papel del gobierno —en este caso, del órgano regulador— es el de aliado o ayudante de los principales jugadores de la industria.

Bajo este orden de ideas, es de tomar en cuenta la opinión del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, vertida en dos artículos que publicó el periódico *El Financiero* en diciembre de 2014, con motivo del aniversario de Telmex, en donde afirma que “por bien diseñada que esté una reforma, ésta fracasa durante su ejecución cuando los gobiernos se vuelven complacientes o cómplices de los monopolios privados. Hay regulaciones esenciales y regulaciones innecesarias”. El ex Presidente cuestiona los resultados que hoy vive el país en materia de telecomunicaciones y refiere datos de la OCDE que caracterizan a Telmex-Telcel y la califican como una empresa ineficiente y abusiva: “Slim resultó ser un empresario hábil que aprovechó la débil regulación del Estado para establecer la posición dominante de Telmex [...] Su fortuna descomunal exhibe a gobiernos neoliberales permisivos que durante años mantuvieron una regulación ausente que facilitó su acción monopólica”.

La misma suerte corre la máxima institución para la democracia electoral en nuestro país, el Instituto Nacional Electoral, a pesar de que no queda duda de la necesidad e importancia de su autonomía, la cual descansa en su “despolitización” o “despartidización”, características que en los hechos contrasta notablemente. En palabras de José Woldenberg, la autonomía “es la capacidad de la institución para tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y los partidos. Los legisladores y partidos tienen representantes en los consejos, en las comisiones, en algunos comités. Forman parte de los circuitos de deliberación, y están ahí para defender sus intereses y eventualmente hacer avanzar sus propuestas. Pero carecen de voto porque la responsabilidad de las decisiones recae en los consejeros que categóricamente están por encima de los intereses partidistas” (Woldenberg, 2014).

Si bien es cierto que la democracia no se reduce a los procesos electorales, sí implica —como señala Morlino— comicios libres, limpios y justos. Siguiendo a Bartton, podemos también afirmar que si bien las elecciones y la democracia no son sinónimas, las elecciones son un elemento fundamental para establecer gobiernos democráticos y un requisito indispensable para la consolidación democrática. El Diccionario del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral lo define como “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”.

En este sentido, las naciones democráticas —desde algunas décadas— coinciden en que los órganos electorales deben ser neutrales, lo cual implica —como bien señala Rosa María Mirón Lince— características para la conducción certera de elecciones libres y limpias: su profesionalismo, su permanencia y su autonomía, características que junto con la competencia e integridad de las autoridades electorales son un sustrato indispensable para el éxito y credibilidad de las elecciones (Mirón, 2011).

En el mundo y en México existe un gran consenso frente a la pertinencia y necesidad de contar con órganos electorales autónomos. Así, Lorenzo Córdova Vianello considera que

uno de los principios sin los cuales es imposible concebir hoy en día a las instituciones electorales es su autonomía [...] la autonomía se traduce en que los órganos electorales asuman sus funciones y tomen sus decisiones sin la injerencia del resto de los poderes u organismos del

Estado, así como de los partidos políticos y del resto de los grupos de interés públicos y privados que existen y gravitan en la vida y en la discusión de los asuntos públicos [...] la autonomía de una autoridad electoral no es sólo una premisa constitucional o el resultado de un determinado diseño institucional. Por supuesto que el carácter autónomo que la Constitución le imprime a los órganos electorales y las variantes de la arquitectura institucional de los mismos favorece que éstos se conduzcan de manera independiente a intereses externos o ajenos a ellos. Sin embargo, la autonomía debe verse como algo que se reivindica y se concreta día a día con cada una de las decisiones que las autoridades electorales toman en ejercicio de sus atribuciones (Córdova, 2014).

A pesar de la teoría y de las bondades que se les atribuyen a estos órganos, la realidad es harto distinta, pues ni el INE ni su antecesor —el IFE— han podido gozar del prestigio y confianza social deseados. La ciudadanía no confía y no ha confiado en sus órganos electorales ni en el mecanismo de elección de sus consejeros, y menos aún en quienes los elijen. La principal motivación para transformar al organismo electoral fue precisamente fortalecer su autonomía y garantizar su imparcialidad; sin embargo, esta transformación ha sido objeto de críticas por considerar que sus grandes facultades ponen en juego ambos elementos.

Finalmente, la gran mayoría de los entes autónomos no ha superado la prueba de la imparcialidad. La opinión pública, durante la designación de sus autoridades, ha señalado la politización, la partidización y el desaseo, lo cual ha generado desconfianza y falta de certeza por parte de la ciudadanía hacia estas instituciones.

## Conclusiones

Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado; los actores políticos fundamentales responden a intereses de partidos y de grupos políticos y económicos. Los vacíos de poder existentes han propiciado la repartición del poder público bajo la máscara de la autonomía. El control ya no es entre Poderes —de acuerdo con el principio clásico—, sino entre partidos, entre grupos e incluso entre mafecillas. Así, paradójicamente, contrario a la tendencia

de adelgazar al Estado para hacerlo moderno, eficiente, eficaz y orientado a los ciudadanos, las instituciones y su burocracia han crecido: el Estado es obeso pese a su “nueva” configuración. Los problemas de fondo no se han resuelto y la solución no se antoja próxima.

En este sentido, se propone como una aproximación al establecimiento del orden reformar la Constitución en siete puntos fundamentales:

*Primero.* Concentrar a todos los entes autónomos en un capítulo específico para evitar su dispersión en el texto constitucional.

*Segundo.* Clarificar la naturaleza jurídica de los entes autónomos, lo que implica revisar su denominación para evitar lagunas y dobles interpretaciones.

*Tercero.* Definir qué se entiende por autonomía plena y sus alcances, así como los diferentes tipos de autonomía.

*Cuarto.* Categorizar y jerarquizar a los entes autónomos de acuerdo con su tipo de autonomía.

*Quinto.* Homologar, adecuar y perfeccionar la terminología que hace referencia a los entes autónomos.

*Sexto.* Revisar los mecanismos de elegibilidad de las autoridades de los entes autónomos bajo criterios de economía procesal, transparencia y equilibrio entre los Poderes, así como entre las Cámaras del Congreso.

*Séptimo.* Homologar las características, prerrogativas y obligaciones de las autoridades de los entes autónomos.

En síntesis, nombrar, agrupar, definir, homologar y jerarquizar a los entes autónomos del Estado es un pendiente legislativo que debe resolverse paralela y urgentemente a la luz de las reformas estratégicas. Es necesario ordenar el texto constitucional para mejorar después el andamiaje legal a fin de construir la plataforma jurídica idónea que posibilite las reformas estratégicas.

## Bibliografía

- Arellano Trejo, E. (2013). *Principios de actuación de los órganos reguladores*, núm. 62, marzo. Disponible en <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Reporte-62-organos-reguladores.pdf>.
- Betancourt Sánchez, A. (2012). *La consolidación de los Tribunales Agrarios como Órganos Constitucionales Autónomos. Derecho Agrario*. Disponible en <http://antonioluisbetancourt.blogspot.mx/2012/07/la-consolidacion-de-los-tribunales.html>.

- Carbonell, M. y Salazar, P. (2006). "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos" en *División de poderes y régimen presidencial en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 55-59.
- Córdova Vianello, L. (2014). "Autonomía e institucionalidad electoral" en *El universal*. Disponible en <<http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulisitas/2014/04/69898.html>>.
- Faya Rodríguez, A. (2010). *Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México*. Estudio elaborado para la Red Mexicana de Competencia y Regulación impulsada por CIDAC. México: Centro de Investigación para el Desarrollo. 37.
- Fernández Ruiz, J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública*. México: Porrúa.
- García Martínez, A. (s/a). *La Banca en México*. Disponible en <<http://www.ur.mx/LinkClick.aspx?fileticket=P7PKJ2%2FgBTM%3D&tabid=3872&mid=6440&language=en-US>>.
- González Pérez, L. y Guadarrama López, E. (2009). *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <<http://www.abogadogeneral.unam.mx/PDFS/autonomia.pdf>>.
- Guerra Reyes, L. (2014). "Órganos Constitucionales Autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas" en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en <[www.eumed.net/rev/cccs/29/estado-constitucional.html](http://www.eumed.net/rev/cccs/29/estado-constitucional.html)>.
- Mirón Lince, R. (2012). "La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales" en *Desafíos y horizontes de cambio: México en el siglo XXI*. México: 3er. Congreso Nacional de Ciencias Sociales. 122-149.
- Ortiz, F. (1995). "El Senado como garante del Pacto Federal". *Revista del Senado de la República* núm. 1.
- Pedroza de la Llave, S. *Los Órganos Constitucionales Autónomos*. Disponible en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>>. 175.
- Rivas Romero, O. (2001). *La organización de las elecciones en Iberoamérica: un análisis crítico para el caso de México*. México: TEPJF/IFE/UAQ/ONU.
- Roqué Fourcade, E. (s/f). "Órganos y sujetos de derecho público en el ordenamiento mexicano. Introducción al estudio orgánico de la administración pública". *Ámbito jurídico.com.br*. Disponible en <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=4030](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4030)>.
- Ugalde Calderón, F. (2010). "Órganos Constitucionales Autónomos". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29. Disponible en <<http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>>.
- Woldenberg, J. (2014). "Autonomía para el INE". *Reforma*, marzo. Disponible en <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=23068&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=23068>>.



# EL Cotidiano

Complete su colección. Al suscribirse solicite hasta 12 diferentes ejemplares de la revista bimestral.

## EL Cotidiano

Precios de suscripción (6 ejemplares):

- \$ 255.00 En el D.F.
- \$ 340.00 En el interior de la República
- 45.00 USD En el extranjero

Formas de pago:

- \* Cheque certificado a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana
- \* Efectivo

Información y ventas:

☎ 53 18 93-36

Apartado postal 32-031, C.P. 06031, México, D.F.

✂ .....

### SUSCRIPCIONES

Fecha: \_\_\_\_\_

Adjunto cheque certificado por la cantidad de: \$ \_\_\_\_\_ a favor de la UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, por concepto de suscripción y/o pago de (\_\_\_\_) ejemplares de la revista **El Cotidiano** a partir del número (\_\_\_\_)

– Deseo recibir por promoción los números: \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

Calle y número: \_\_\_\_\_

Colonia: \_\_\_\_\_ Código postal: \_\_\_\_\_

Ciudad: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_

Teléfono: \_\_\_\_\_

– Si requiere factura, favor de enviar fotocopia de su cédula fiscal

RFC \_\_\_\_\_ Dom. Fiscal \_\_\_\_\_

