



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República



TOMO III

BALANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Juan Pablo Arroyo Ortiz
Isabel Islas Arredondo
Ariadna Díaz Castillo
María Ángeles Cortés Basurto
Coordinadores

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Senador Manuel Bartlett Díaz

PRESIDENTE

Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca

SECRETARIO

Senador Daniel Ávila Ruiz

SECRETARIO

SECRETARÍA TÉCNICA

Onel Ortiz Fragoso

SECRETARIO TÉCNICO

JUNTA EJECUTIVA

Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz

COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera

DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez

DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Balance de las Reformas Estructurales

Tomo III

Coordinadores:

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Ariadna Díaz Castillo

Isabel Islas Arredondo

Ma. Ángeles Cortés Basurto

Primera edición, agosto de 2018.

ISBN obra completa: 978-607-8620-08-1

ISBN Tomo III: 978-607-8620-12-8

Diseño de portada e interiores: Alejandro Espinosa/Sonideas

DR® INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República.

Índice

Balance de las Reformas Estructurales	I
Presentación	VII
Indicadores clave para el Balance de la Reformas Estructurales	1
1. Introducción	2
2. Reformas económicas: hacendaria, fiscal, energética, competencia económica, telecomunicaciones y transparencia	3
2.1. <i>Reforma Hacendaria</i>	3
2.2. <i>Reforma Financiera</i>	5
2.3. <i>Reforma Energética</i>	7
2.4. <i>Reforma en materia de Competencia Económica</i>	9
2.5. <i>Reforma en Materia de Telecomunicaciones</i>	10
2.6. <i>Reforma en materia de Transparencia</i>	12
3. Reformas sociales: Educativa y Laboral	14
3.1. <i>Reforma Laboral</i>	14
3.2. <i>Reforma Educativa</i>	16
4. Reformas política electoral y jurídicas	18
4.1. <i>Reforma Política electoral</i>	18
4.2. <i>Reforma del Código Nacional de Procedimientos penales y Nueva Ley de Amparo</i>	19
CAPÍTULO I	
Un balance de la reforma en materia educativa, 2013-2018	29
1. Las finalidades y líneas de acción de la reforma legal y administrativa 2013.	30
1.1. <i>Establecimiento del Servicio Profesional Docente: eje de la política educativa.</i>	31
1.2. <i>Las medidas complementarias de la reforma legal y administrativa</i>	32
CAPÍTULO II	
Aprendizajes Clave para el desarrollo integral en Educación Básica: cuidados, expectativas y necesidades	45
1. Introducción	46
2. Aspectos generales de la Reforma Educativa	46
3. Aprendizajes Clave: la propuesta pedagógica del Modelo Educativo 50	
3.1. <i>Innovaciones de Aprendizajes Clave</i>	53
3.2. <i>Aspectos clave para su implementación</i>	58
3.3. <i>Momentos de su implementación</i>	59
4. Acciones realizadas hasta ahora para la implementación de los Aprendizajes clave	59
4.1. <i>Formación docente para los Aprendizajes clave</i>	62
5. Desafíos	67

CAPÍTULO III

Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo	75
1. Puntos de partida	76
1.1. Reformas laborales recientes	76
1.2. Problemática del mercado laboral	78
2. Desempeño de los indicadores del mercado de trabajo	81
2.1. Aspectos metodológicos	81
2.2. Desempeño de los indicadores laborales	82
3. Reflexiones finales y agenda de decisiones pendientes	93
3.1. Posturas frente a los avances de la reforma	94
3.2. Agenda pendiente de políticas públicas	95
3.3. Experiencia internacional en reformas laborales	97

CAPÍTULO IV

Una inesperada e histórica reforma laboral en México	111
1. Un largo antecedente	112
2. La reforma laboral de 2012	113
3. Tiempos de justicia cotidiana	114
4. Una comisión secreta en palacio nacional	114
5. Dos iniciativas inesperadas del 28 de abril de 2016	114
6. Los motivos de la iniciativa de reforma constitucional	117
7. Una vía rápida para el proceso legislativo	121
8. En relación a los transitorios	125
9. Un primer intento de dar marcha atrás a la reforma, antes de haber nacido	126
10. Los retos de la legislación secundaria	126
11. Reflexión final	129

CAPÍTULO V

Salarios en México: avances, pendientes y opciones de política hacia un desarrollo económico y social sostenido	135
1. Introducción	136
2. Políticas salariales: propuestas y prácticas seleccionadas, desde una perspectiva internacional	138
2.1. La visión de organismos internacionales seleccionados	138
3. Propuestas y experiencias nacionales seleccionadas con énfasis en el salario mínimo	142
4. La visión de dos medios especializados: The Economist y Financial Times	144
5. Luces y sombras en la evolución de los salarios e ingresos laborales en México	145
5.1. Mecanismos de fijación del salario mínimo en México	154
6. Conclusiones y propuesta	155



Presentación

En el marco de cierre de la LXIII Legislatura del Senado de la República, y ante la coyuntura económica, social y política que transcurre en nuestro país, el Instituto Belisario Domínguez (IBD), quien es el órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado, estimó necesario llevar a cabo un balance de las 11 Reformas Estructurales promovidas a partir de la firma del Pacto por México a finales de 2012, con el propósito de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de las facultades de la nueva Legislatura del Senado de la República.

Para ello, el IBD planteó la elaboración de una serie de documentos de carácter objetivo y plural, apoyado en la participación de su cuerpo de investigadores y de expertos en las diversas temáticas abordadas, la cual permitiera fotografiar el estado de avance en la implementación de cada una de las Reformas Estructurales, identificado los principales logros y aspectos pendientes para alcanzar los objetivos planteados desde su concepción.

El resultado de este esfuerzo institucional, y de amplia colaboración, es la presentación de la colección denominada “Balance de las Reformas Estructurales” conformada por cuatro tomos que muestran, desde diferentes enfoques, los avances que se han registrado a casi seis años de la firma del Pacto por México en las diferentes Reformas. El Tomo I, además de presentar el análisis de las Reformas Hacendaria y Financiera, contiene dos documentos de investigación de carácter transversal que abordan, por un lado, la identificación de los indicadores claves para llevar a cabo el balance de cada una de las Reformas, y, por otro lado, las implicaciones de las reformas en la promoción de un crecimiento económico robusto e incluyente en México. El Tomo II, por su parte, contiene el análisis de las Reformas en materia de Telecomunicaciones, Competencia Económica y Energética, en tanto que el Tomo III aborda el balance de las Reformas Educativa y Laboral. Finalmente, el Tomo IV presenta los resultados derivados de las Reformas en materia Político-electoral, Transparencia, Justicia Penal y Amparo.

Es importante mencionar que este proyecto es la consecución de un primer esfuerzo del IBD en donde, durante el periodo 2015-2016, los investigadores de este Instituto desarrollaron una serie de cuadernos de investigación que presentaban los diagnósticos que dieron pie a las Reformas, así como los avances en su reglamentación e instrumentación. Los trabajos abordaron, en aquel momento, siete de las once reformas estructurales, así como un análisis de las mismas desde un enfoque de derechos humanos. Los documentos fueron publicados a principios del segundo trimestre de 2017 y pueden ser consultados en la Biblioteca Digital de este Instituto.

Además, esta colección se complementa con dos series editoriales que el Fondo de Cultura Económica publica en torno al análisis de las Reformas Estructurales. La primera de ellas, denominada “Administración Pública: Serie Reformas Estructurales”, publicada a finales del mes de mayo, la cual retrata la visión institucional de los actores que pusieron en marcha las Reformas, en tanto que la segunda, a ser publicada a finales del verano de 2018, presentará un debate de carácter más académico.

Por último, para promover una mayor difusión de estos proyectos editoriales, el Instituto Belisario Domínguez organizó una serie de foros denominada “Balance de las Reforma Estructurales: del pacto a la acción” que se llevaron a cabo los días 7, 8, 9, 14, 15 y 16 de agosto del 2018, en donde se encontraron los autores de las diversas series, así como expertos en cada uno de los temas abordados, para ofrecer un debate plural y objetivo en torno a los avances registrados en la puesta en marcha de las 11 Reformas Estructurales.

Para ello, se contó con el apoyo del Foro Consultivo, Científico y Tecnológico, de la Academia Mexicana de Ciencias, así como del Fondo de Cultura Económica, a quien agradecemos su gran colaboración.



Indicadores clave para el Balance de la Reformas Estructurales

Juan Pablo Arroyo Ortiz
María Ángeles Cortés Basurto

1. Introducción

En el año 2012 se realizó un esfuerzo político para lograr la transformación estructural del país que se materializó en el llamado Pacto por México, del que se derivó la aprobación de once reformas estructurales en temas fundamentales. Dichas reformas fueron: Reforma Hacendaria, Reforma Financiera, Reforma Energética, Reforma de Telecomunicaciones, Reforma en materia de Competencia Económica, Reforma en materia de Transparencia, Reforma Laboral, Reforma Educativa, Reforma de Justicia Penal y Nueva Ley de Amparo y Reforma Política-Electoral.

El planteamiento del Pacto por México estableció que las reformas de manera individual no lograrían alcanzar los objetivos de crecimiento económico y generación de empleos, sino que son las reformas en conjunto las que permitirían alcanzar dichas metas. Estas reformas tienen como antecedentes las reformas de primera generación aplicadas a partir de 1983, pero de manera más profunda desde la firma y aplicación del TLCAN a partir de 1994. Con esas reformas de primera generación y el TLCAN se planteó la construcción de un Estado con atribuciones estrictamente limitadas a la gestión de políticas públicas de seguridad y en el ámbito de la política social, en la salud, la educación y en la atención de grupos vulnerables, con la estricta limitación de injerencia a los aspectos que tuviesen que ver con el mercado. Así como un Estado con instituciones que permitieran el libre desarrollo de la competencia en el mercado, la estabilidad política y la paz y seguridad públicas. De ahí el desarrollo de una construcción de un gobierno sin capacidad de producción con la única atribución de recaudar impuestos para su operación. En el momento del Pacto por México aún quedaban bajo la completa rectoría del Estado la producción de hidrocarburos con la empresa líder de la economía mexicana, Petróleos Mexicanos y la de la generación de electricidad por la Comisión Federal de Electricidad. La reforma a la hacienda pública y a la gestión del gasto público se había iniciado, pero aún faltaba establecer criterios con fuerza de ley que garantizaran esta forma de ejercicio del gobierno. La apertura económica, la desregulación en todos sentidos, de precios, de aranceles, de libre acceso a la inversión extranjera y la gestión del sistema de pagos por las más grandes empresas del sector financiero internacional, con la entrega casi total del sistema bancario, fueron parte de las reformas de primera generación. La autonomía del Banco de México que garantizaría que el gobierno o la política no tuviese injerencia en la neutralidad del dinero y el logro de la estabilidad monetaria y de precios, con el objetivo meta de una inflación reducida al mínimo. Estas reformas que fueron la primera generación se propusieron lograr el crecimiento económico, el incremento del empleo a la población y el desarrollo de las empresas nacionales, pero fundamentalmente reducir la pobreza. Al no lograrlo se sugieren esta nueva generación de reformas que se dijo permitirían lograr los propósitos señalados.

La plataforma donde el gobierno expuso la información sobre las reformas estructurales iniciadas en 2012 es la página <http://reformas.gob.mx>, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las once reformas. A partir de la información de este portal, se puede decir que los propósitos declarados por el gobierno al promover estas reformas son nuevamente lograr el crecimiento económico y la creación de empleos a través del combate a los monopolios, el fomento de la competencia económica, una mayor oferta de crédito a tasas más bajas, una política fiscal progresiva, mejorar la calidad de la educación y un mercado laboral más competitivo, entre otros.

Así pues, de acuerdo con las Explicaciones Ampliadas publicadas con los textos de las reformas, se puede observar que las distintas reformas estructurales coinciden en los objetivos de fomentar el crecimiento económico y la creación de empleos con el fin de mejorar el nivel de vida de la población. Para alcanzar estos objetivos cada una de las reformas propone diferentes caminos que se entrecruzan. Por ejemplo, la Reforma en materia de Competencia Económica planteó una serie de elementos que buscan fomentar mercados competitivos en la economía, ya que ello permitiría impulsar el crecimiento económico y la generación de

empleos estables y bien remunerados, lo que a su vez reduciría la pobreza. Esta reforma es transversal a otras reformas estructurales que también pretenden incrementar la competencia económica, tales como la Reforma de Telecomunicaciones cuya intención es poner límites a las prácticas monopólicas en los sectores de telecomunicación y radiodifusión; y la Reforma Financiera que busca generar mercados más competitivos en el sector bancario. Otra reforma que es transversal a las reformas es aquella en materia de Transparencia, ya que prácticamente en todas las reformas estructurales se declara la necesidad de que la actuación de las instituciones y sus autoridades sea transparente y tengan una clara rendición de cuentas.

Además, las reformas tienen intenciones en común, tales como el fortalecimiento de las distintas instituciones, y de su capacidad de hacer cumplir la ley, así como de sus facultades de vigilancia y sanción. Asimismo, se busca su modernización: en la ejecución de la justicia laboral, la reglamentación rigurosa de los sindicatos; establecer reglas claras en la hacienda pública en los tres niveles de gobierno, para obligar con normas legales a los funcionarios responsables del ejercicio presupuestal y de gasto, al cumplimiento de normas establecidas en el ejercicio de la política hacendaria y fiscal. Estos lineamientos están en el marco del fundamento que se ha impuesto como ideología dominante en el ámbito financiero y de políticas públicas a nivel nacional e internacional.

Ante la situación económica y política actual del país es relevante revisar el avance que se ha tenido en la implementación de las reformas estructurales, así como en sus resultados. El objetivo de este artículo es exponer las metas y objetivos planteados por el gobierno para cada una de las reformas y la relación que guardan entre sí, así como proponer un conjunto de indicadores clave para evaluar las reformas, que permitirá seguir sus resultados a lo largo del tiempo, mismos que se encuentran en una matriz al final del artículo. Como ya se señaló, la información sobre cada una de las reformas estructurales se obtuvo de la página <http://reformas.gob.mx>, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las once reformas.

Este trabajo es parte de un proyecto más amplio que se propone hacer un balance abierto de las reformas estructurales. Para ello el Instituto Belisario Domínguez ha recurrido a un grupo académicos de diversas universidades para pedirles una aportación desde su perspectiva de algunas de las reformas. Se considerará también parte del proyecto poner en la mesa de discusión la publicación de varios libros por parte del Fondo de Cultura Económica sobre la explicación y balance de las reformas escritos por algunos de los conductores de estas y académicos que han escrito para el FCE una aportación similar que serán publicados próximamente.

2. Reformas económicas: hacendaria, fiscal, energética, competencia económica, telecomunicaciones y transparencia

Como ya se señaló, el principal objetivo declarado de las reformas económicas es dinamizar el crecimiento de la economía y la creación de empleos. A continuación, se presentan los objetivos y metas, según sea el caso, de las reformas económicas, así como los instrumentos establecidos para cumplirlos y los indicadores propuestos para medir su avance.

2.1. Reforma Hacendaria¹

La Reforma Hacendaria señala que busca promover el crecimiento y la estabilidad económica, así como garantizar una red de protección social para toda la población. Si bien en el documento oficial de la Reforma

¹ La información sobre esta sección relativa a la Reforma Hacendaria proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

Hacienda no se establecen metas, se indica que sus objetivos centrales son aumentar la capacidad financiera del Estado; promover un sistema fiscal más equitativo, en el que paguen más los que ganan más; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales; fomentar la incorporación de los trabajadores al mercado laboral formal; promover el federalismo; mejorar la calidad del gasto; y combatir la obesidad y proteger el medio ambiente a través de disposiciones fiscales que desincentiven el consumo de bienes nocivos para la salud y el medio ambiente.²

Para aumentar la capacidad financiera del Estado, la reforma planteó, por un lado, reducir el déficit público a 2% en 2017 y reducir el Saldo histórico de los requerimientos financieros a 39.4% del PIB en 2018. Por otro lado, al mejorar la equidad fiscal y eliminar privilegios de índole fiscal, se promovería una política fiscal progresiva (a partir del fortalecimiento del IVA y el incremento progresivo del ISR). En el mismo sentido, la simplificación del pago de impuestos y el fomento de la formalidad a través del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) -medida que permitiría ampliar el número de contribuyentes-, son estrategias que se complementan y que buscan incrementar la recaudación fiscal.

Para mejorar la equidad fiscal la reforma propuso el fortalecimiento del IVA a partir de la homologación de la tasa de frontera y la eliminación de la exención a las importaciones temporales, y aumentar la progresividad del ISR personal mediante: a) el establecimiento de un impuesto de 10% a los ingresos de las personas físicas por ganancias de capital en la venta de acciones y distribución de dividendos; b) la limitación de las deducciones personales; y c) con el incremento de la tasa marginal del ISR.

En cuanto a los mecanismos para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, se eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, se estableció una nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta y se eliminó el régimen de consolidación fiscal.

Como un incentivo para fomentar la formalidad, la reforma creó el Régimen de Incorporación Fiscal, que aplica a personas físicas con ingresos de hasta 2 millones de pesos al año. Ahora bien, debe considerarse que una mayor incorporación a la formalidad permitirá ampliar la base de contribuyentes y generar una mayor recaudación, pero los contribuyentes que puedan agregarse a la base gravable cada vez serán menos.³

En lo que respecta a la meta de promover el federalismo se establecieron incentivos para aumentar la recaudación de los estados y municipios, así como para fortalecer las haciendas públicas locales. Y para mejorar el gasto, la reforma prometió fomentar la transparencia y el uso eficiente de recursos, así como atender las necesidades de la población.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Gasto público, Gasto público por sector (en particular, programas sociales, salud, educación, infraestructura, investigación y desarrollo y seguridad pública), Recaudación fiscal en los diferentes niveles de gobierno, Recaudación fiscal por estrato socioeconómico, Recaudación del IVA, Recaudación del ISR, Déficit público, Saldo histórico de los requerimientos financieros, Base de contribuyentes, Número de horas dedicadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias, Contribuyentes incorporados al Régimen de Incorporación Fiscal, Tasa de informalidad laboral, Número de asegurados al IMSS, Población ocupada en condiciones de informalidad, Población ocupada formal, PIB proveniente de la informalidad.

2 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública, p. 3, 27. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

3 Saldivar Belén, "Pierde impulso reforma hacendaria de México: expertos", en *El Economista*, 23 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pierde-impulso-reforma-hacendaria-de-Mexico-expertos-20180123-0130.html>

¿Cómo se complementa la Reforma Hacendaria con otras reformas estructurales? Por un lado, la Reforma en materia de Transparencia es central para mejorar la transparencia en los ingresos y el gasto público; la propia Reforma Hacendaria propone fomentar la transparencia del gasto y el uso eficiente de los recursos “en los rubros de mayor impacto social y económico”.

Por otro lado, también se complementa con las reformas en competencia económica y financiera en el tema de la reducción de la informalidad, ya que si bien desde el punto de vista planteado en la reforma, el RIF es un incentivo importante “para facilitar que las personas ingresen a la formalidad, y con ello cada vez más mexicanos cumplan con sus obligaciones fiscales”, consideramos que para lograr el objetivo de incorporar a más personas a la formalidad deben existir otros incentivos. En este sentido se requiere una economía más competitiva, mayor acceso a crédito con tasas de interés más bajas, y por supuesto, un salario con un mayor nivel adquisitivo que permita dinamizar la demanda. Por ello es central dar seguimiento al propósito que plantea la Reforma Financiera sobre el tema de incrementar los créditos a tasas más bajas a proyectos productivos, e idear como este sector de la población puede tener acceso a ellos. Además, la cuestión de promover la formalidad está muy ligada con la Reforma Laboral, ya que la capacitación es necesaria para que los pequeños y medianos empresarios tengan más herramientas para una mejor gestión de sus empresas.

2.2. Reforma Financiera⁴

La Reforma Financiera busca “que el sector financiero contribuya en mayor medida al desarrollo económico incluyente y hará del crédito un mayor detonador de crecimiento económico en favor de las familias mexicanas”,⁵ es decir, pretende promover más crédito y más barato. En el documento oficial de la Reforma Financiera no se establecen metas, pero si se plantean una serie de objetivos particulares que buscan contribuir a lograr el propósito central de aumentar el crédito, ellos son: 1) incrementar la competencia en el sector financiero; 2) fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo; 3) ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas; 4) mantener un sistema financiero sólido y prudente; y 4) hacer más eficaces a las instituciones financieras y el actuar de las autoridades en la materia.⁶

En cuanto al primer objetivo, la reforma busca incrementar la competencia en el sector bancario con el fin de incrementar la oferta de crédito y reducir las tasas de interés. Para lograr este primer objetivo la reforma contempla: fortalecer la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), reforzar las medidas contra las ventas atadas, regular las Redes de Medios de Disposición, facilitar la transferencia de garantías hipotecarias en caso de refinanciamiento de empréstitos, y que las instituciones de Ahorro y Crédito Popular (Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo) puedan contratar corresponsales para que haya más establecimientos en los cuales la población pueda tener acceso a los servicios financieros.

En este propósito de incrementar la competencia bancaria, debemos preguntarnos en primer lugar si se ha logrado una mayor competencia en el sector, y de ser así si ello se ha reflejado en una mayor diversificación de instituciones bancarias y de oferta de crédito. Esta reforma busca que las MiPyMEs tengan un mayor acceso al crédito con bajas tasas de interés. Por ello, es muy importante conocer si ha crecido el crédito que se les ha otorgado y a qué tasas de interés. En este esfuerzo por crecer el acceso al crédito de las MiPyMEs

4 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Financiera proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

5 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 14. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

6 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 4. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

es muy importante el fortalecimiento de la CONDUSEF, para que pueda defender los derechos de los nuevos usuarios, y en ese sentido debe seguirse el papel de esta institución en la defensa de los usuarios de los servicios financieros: quejas, sanciones, multas, entre otros temas.⁷

El segundo objetivo de la reforma es fomentar el crédito a través de la banca de desarrollo, y para ello se propuso crear un programa de inclusión financiera no sólo para MiPyMEs y los pequeños productores del campo, sino también para la población en general (sobre todo mujeres, niños y jóvenes, así como la promoción del ahorro e inversión en comunidades indígenas). La reforma también propuso la creación de programas y productos específicos con perspectiva de género, para fomentar la igualdad en materia de acceso a servicios financieros. En este propósito se tendría que seguir en primer lugar, la evolución del financiamiento público a la banca de desarrollo, y en segundo lugar, el número de créditos otorgados por la banca de desarrollo, así como a qué sectores van dirigidos. También se debe dar seguimiento a los resultados del programa de inclusión financiera. Por otro lado, saber el destino de los créditos es importante pues muestra la cobertura regional, ya que

“Queda claro que la política actual en la materia puede beneficiar a un pequeño sector de la población que vive en ciudades, trabaja en el sector formal y tiene acceso a los grandes bancos comerciales, pero la política pública está llamada a mucho más: a solucionar las fallas de mercado cuando las haya y a igualar el piso de competencia entre las empresas, sin importar su tamaño o ubicación geográfica. La estrategia de tratar a los mexicanos como pertenecientes a dos mundos diferentes ha mostrado ya su inviabilidad en todos los aspectos de la política pública. La equidad es indispensable para el funcionamiento eficiente de los mercados. Si la polarización social y económica en México genera una falla en el mercado financiero y, al mismo tiempo, la liberalización financiera polariza aún más a los diferentes sectores productivos y a las regiones geográficas, el mercado por sí solo tenderá a generar un ciclo vicioso que va de la discriminación a la baja productividad, justificando la intervención del Estado para solucionar dicha falla”.⁸

En cuanto al tercer objetivo, ampliar el crédito a través de las instituciones financieras privadas, la reforma estableció que se debe “evaluar periódicamente el desempeño de las instituciones de banca múltiple en relación con los niveles de crédito que efectivamente coloquen, de modo que canalicen más recursos a proyectos productivos”. Pero al mismo tiempo, para dar mayor certidumbre a estas instituciones -y con ello lograr el objetivo de incrementar el crédito-, se buscó reducir el riesgo en el otorgamiento de crédito para dar mayor seguridad a las entidades financieras ante impagos. Para este propósito se estableció: 1) mejorar las normas para el otorgamiento y ejecución de garantías crediticias y 2) mejorar el régimen de concursos mercantiles. Al igual que para la banca de desarrollo, debe atenderse si ha crecido el crédito otorgado por las instituciones bancarias, en qué sectores se concentra, y si se ha dirigido a proyectos productivos.

En cuarto lugar, para mantener un sistema financiero “sólido y prudente” la reforma buscó fortalecer las medidas prudenciales (como la liquidación bancaria) y reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las autoridades financieras, con el fin de llevar a cabo una adecuada regulación y control del sistema financiero.

7 “Entre las nuevas facultades de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, las más importantes, e incluso polémicas, están relacionadas con su supervisión de cláusulas abusivas, Buró de Crédito, ventas atadas, despachos de cobranza y movilidad del crédito. Estas medidas de transparencia tienen como fin generar confianza en el sistema financiero. Vázquez A., Gregorio, “Avance limitado de la reforma financiera”, en *El Economista*, 8 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Avance-limitado-de-la-reforma-financiera-20160608-0001.html>

8 Martínez, Ana Laura, “El fracaso de la reforma financiera”. Disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/el-fracaso-de-la-reforma-financiera/

Finalmente, en el propósito de hacer más eficaces a las instituciones financieras se incorporaron medidas para modernizar la legislación financiera -y“establecer incentivos que impulsen la oferta de nuevos productos de ahorro y financiamiento”-, en los siguientes temas: Fondos de Inversión, Régimen del Mercado de Valores, Consejo Nacional de Inclusión Financiera, Comité de Educación Financiera y Esquemas de Sanciones y Autocorrección.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Penetración bancaria (otorgamiento de crédito en proporción del PIB), Distribución de créditos (Vivienda, Consumo, Gubernamentales, Entidades financiera, Empresas), Créditos otorgados por tamaño de empresas (Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas), Índice de morosidad, Índice Herfindahl-Hirschman, Oferta de crédito de instituciones bancarias, Tasa de interés promedio a MiPyMEs, Costo Anual Total (CAT) promedio a MiPyMEs, Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo, por tamaño de empresas, Crédito otorgado por Nacional Financiera, por tamaño de empresas, Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo a nivel estatal, MiPyMEs a las que se otorgó crédito de la banca de desarrollo, Inclusión del sistema financiero.

¿Cómo se complementa la Reforma Financiera con otras reformas estructurales? En primer lugar, se complementa con la Reforma en materia de Competencia Económica, ya que el sector financiero mexicano tiene un alto nivel de concentración. De acuerdo con la reforma, fomentar la competencia dentro del sistema financiero permitirá “abrir nuevos canales de oportunidad para las empresas y los diversos demandantes de financiamientos, así como para inhibir prácticas anticompetitivas”. Además, la reforma considera que una mayor competencia beneficiará a los mexicanos “multiplicando y mejorando las opciones de crédito para los mexicanos. Asimismo, se fortalece la regulación, la coordinación y el sano desarrollo del sector”⁹ En el caso de la Reforma Hacendaria, como ya se señaló, consideramos qué para cumplir su propósito de reducir la informalidad, se vuelve fundamental el papel del sistema bancario privado y de la banca de desarrollo en la oferta de créditos que incentiven a las personas a salir de la informalidad. Desde nuestro punto de vista, es central en la reforma financiera dar seguimiento a los créditos -de la banca privada y de la banca de desarrollo- canalizados a proyectos productivos. Por ello la inclusión financiera y la educación financiera son elementos centrales para reducir la informalidad. El crédito por sí solo no será suficiente para incrementar la competitividad de las empresas, ya que, si bien es importante que estas cuenten con acceso al crédito, también lo es el fortalecimiento de la demanda, es decir, una sociedad con poder adquisitivo. Como señala Genaro Sánchez Barajas: “¿acaso 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?”¹⁰

2.3. Reforma Energética¹¹

La Reforma Energética busca “la modernización de la industria energética, volverla más competitiva y devolverle su carácter de palanca de desarrollo”, ello con el propósito de incrementar la renta petrolera, impulsar el crecimiento económico, crear empleos, fortalecer a Pemex y a la CFE, y reducir los costos de los energéticos

9 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera, p. 14. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf

10 Sánchez Barajas, Genaro, “Análisis y evaluación del impacto de la Reforma Financiera a un año de su instrumentación en el capítulo del crédito para el sector empresarial, buja del desarrollo económico de México”, en *El Cotidiano*, marzo-abril de 2015. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19005.pdf>

11 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Energética proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

y la electricidad.¹² Para alcanzar estos objetivos, la reforma se plantea cinco metas, a saber: 1) Bajar las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas, 2) lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%, 3) aumentar la producción de petróleo a 3 millones de barriles diarios en 2018 y a 3.5 millones en 2025 y aumentar la producción de gas natural a 8 mil millones de pies cúbicos diarios (pcd) en 2018 y a 10 mil 400 millones de pcd en 2025, 4) generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025, y 5) crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio de empleos más a 2025.

La meta de reducir las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas implica reducir los costos de generación de la energía eléctrica, para ello la reforma contempla que el Estado pueda celebrar contratos con particulares “para llevar a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”. Asimismo, permite la entrada de inversión privada en la generación y comercialización de energía eléctrica y busca fomentar la producción de energía con fuentes renovables.

Para alcanzar el objetivo de incrementar la producción de petróleo y gas natural, la reforma propone una serie de medidas, entre ellas: aumentar la capacidad de exploración y explotación en aguas profundas y ultra-profundas, resarcir las deficiencias en el transporte y distribución del petróleo, gas natural y sus derivados, la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la transformación de Pemex y CFE en Empresas Productivas del Estado, ello con el fin de “brindar mayor eficiencia y flexibilidad” a su operación. Además, la Reforma se propone impulsar la industria petroquímica, es decir, buscar la integración de la industria dedicada a la transformación y procesamiento del petróleo y del gas (por ejemplo, la producción de amoníaco, insumo básico en la elaboración de fertilizantes nitrogenados), y junto con ello crear cadenas productivas, a partir de la integración de la industria de la refinación y la petroquímica. Dada la importancia de impulsar la industria nacional se debería dar seguimiento a las medidas gubernamentales que permitirían alcanzar este propósito de crear cadenas productivas.

En cuanto a los propósitos de cooperar con el crecimiento económico y con la creación de empleos, de acuerdo con el gobierno ambos se lograrán a partir de la reducción de los precios de los combustibles y la energía eléctrica, y con la participación de inversión privada en los sectores de hidrocarburos y electricidad, que elevaría la producción de energéticos a nivel nacional y generaría mayor riqueza. En este propósito también se vuelve central dar seguimiento al desarrollo de las cadenas productivas nacionales y locales, así como a los prometidos programas de capacitación y certificación de empresas, al catálogo de proveedores nacionales, y a la inclusión y desarrollo de proveedores nacionales y locales en la cadena de valor de toda la industria.

De acuerdo con las metas planteadas, para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Costo de la generación de energía eléctrica, Producción de energía con fuentes renovables, Producción de petróleo, Producción de gas natural, Producción de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Producción de energía con fuentes renovables, Producción de biocombustibles, Importación de gas natural, Importación de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Inversión Extranjera Directa en la industria del petróleo, Inversión en energías renovables, Precios de extracción del petróleo, Exportación de petróleo, Tarifas eléctricas, Precio de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP, etc.), Precio del petróleo, Recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Utilidad neta de Pemex, Utilidad neta de CFE.

12 México, Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética, p. 44. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

¿Cómo se complementa la Reforma Energética con otras reformas estructurales? Nuevamente, la Reforma en materia de Transparencia está estrechamente ligada con tres de los objetivos particulares de la Reforma Energética: en primer lugar, con el objetivo de “garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas”; en segundo lugar, con el propósito de combatir la corrupción en el sector energético; y en tercer lugar, con la intención de “fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras”. Desde nuestra perspectiva, la reforma en materia de Transparencia debería obligar a una mayor transparencia y una clara rendición de cuentas en el otorgamiento de contratos y en el manejo del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, lo que permitirá combatir la corrupción. Esta transparencia puede dar mayor certidumbre a las empresas extranjeras que tienen políticas internas alineadas a las leyes anticorrupción de sus respectivos países, donde las sanciones son muy fuertes en caso de incurrir en alguna práctica de ese tipo. Con ello, el sector energético podría volverse más competitivo y atraer mayor inversión, lo que a su vez permitiría alcanzar la meta de reducir las tarifas eléctricas y bajar el precio del gas, aumentar la producción de petróleo, gas y petrolíferos, un mayor crecimiento económico y generación de empleos.

2.4. Reforma en materia de Competencia Económica¹³

En relación a la Reforma en materia de Competencia Económica se dice que con ella se busca fortalecer el sistema de competencia económica, eliminar las barreras que obstaculizan el funcionamiento eficiente de los mercados e incentivar la innovación. Siguiendo este argumento, ello redundará en una mayor variedad de productos, de mejor calidad y a menores precios, lo que beneficiará a los consumidores y a las empresas, particularmente a las pequeñas y a las medianas.¹⁴ De acuerdo con la reforma, una economía formada por mercados competitivos permitiría impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos “estables y bien remunerados”, lo que a su vez reduciría la pobreza.

Para fortalecer el sistema de competencia económica la reforma no plantea metas como tales, pero propone un nuevo diseño institucional, cuyo protagonista es la nueva Ley federal de competencia económica (LFCE). La Reforma estableció dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), ambos quedaron regulados por la LFCE. Estas instituciones quedaron facultadas para: 1) ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; 2) regular el acceso a insumos esenciales; y 3) ordenar la desincorporación de agentes económicos. En esta tarea es importante que “un mayor número de interesados coadyuven en la detección de conductas anticompetitivas prohibidas por esta LFCE”, a través de la presentación de denuncias ante la COFECE.

En estas tareas de la COFECE y el IFT debe darse seguimiento a las medidas que han tomado ambas para prevenir y eliminar las barreras a la competencia y la libre competencia. Es importante conocer indicadores como el número de denuncias, el número de investigaciones iniciadas, pero también el propio procedimiento de investigación especial. Asimismo, se debe conocer qué sectores concentran el mayor número de denuncias y de investigaciones iniciadas, y dar especial seguimiento a los sectores con mayor concentración económica.

¹³ La información sobre esta sección relativa a la Reforma en materia de Competencia Económica proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma de Competencia Económica. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf

¹⁴ México. Gobierno de la República, Resumen Ejecutivo de la Reforma de Competencia Económica, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf

Además, la reforma eliminó “los medios de impugnación ordinarios que eran sistemáticamente utilizados abusivamente y que servían como medidas dilatorias de los procedimientos. Aunque se salvaguarda el debido proceso mediante el recurso de amparo”. Para ello la Reforma dispuso la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, de tal forma que los juicios de amparo contra normas generales emitidas por la COFECE y el IFT, actos u omisiones de dichas autoridades se desahogarán ante jueces de distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados. No debe desatenderse el desempeño de estos tribunales especializados.

La COFECE y el IFT también establecieron mecanismos de control y transparencia, como parte de ellos se implementaron una serie de “medidas para blindar en contra de posibles conflictos de interés que se pudieran generar y que les impida a los Comisionados tomar sus determinaciones con objetividad e independencia”. También debería atenderse la implementación de las medidas pertinentes para que este objetivo se cumpla.

De acuerdo con la reforma, la debilidad del sistema de competencia económica ocasiona que las MiPyMes teman que al invertir en México sean expulsadas del mercado por costos desmesurados o sean desplazadas por las empresas dominantes que llevan a cabo conductas anticompetitivas. De tal forma que la reforma reforzaría -junto con la reforma hacendaria y la financiera- al crecimiento de la inversión de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En México, los sectores con un mayor nivel de concentración son telecomunicaciones, cementera, sistema bancario, aeronáutico, transporte terrestre de pasajeros, distribuidores farmacéuticos, entre otros. Debería evaluarse si se ha logrado reducir la concentración y aumentar la competencia en estos sectores, y si ello ha derivado en un nivel de precios más bajos en estos sectores con la mayor concentración. Además, se debería conocer si ha mejorado la calidad de los productos y servicios en los sectores con mayor concentración.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: para medir el grado de concentración: Índice de Gilardi, Índice de Herfindahl-Hirschman, Indicadores del Índice Global de Competitividad; para medir el efecto en los precios: Índices de precios de servicios de telecomunicaciones; para medir el resultado de la COFECE para prevenir y eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia: Denuncias e investigaciones iniciadas del IFT, Denuncias e investigaciones iniciadas de la COFECE, Juicios de amparo resueltos, Tiempos de resolución de amparos, Sectores en los que se presentan la mayor cantidad de denuncias; sobre el tema de las sanciones para inhibir el comportamiento anticompetitivo: Sanciones en insumos esenciales, Número de inhabilitaciones, Número de multas, Monto de las multas.

¿Cómo se complementa la Reforma en materia de Competencia Económica con otras reformas estructurales? Como ya se señaló, para lograr el objetivo de crecimiento económico es necesario impulsar una economía formada por mercados competitivos, pero no es suficiente, por ello esta reforma debe estar detrás de las otras, en particular la financiera, la energética y telecomunicaciones debido a que estos sectores presentan un alto grado de concentración.

2.5. Reforma en Materia de Telecomunicaciones¹⁵

La Reforma en Materia de Telecomunicaciones busca una transformación estructural en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el propósito de eliminar las prácticas monopólicas “que han generado ganancias extraordinarias a ciertos agentes económicos, en detrimento del bienestar de los mexicanos, y

15 La información sobre esta sección relativa a la Reforma en materia de Telecomunicaciones proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

que limitan el potencial de desarrollo económico, social y cultural del país”. Ello permitiría una mayor competencia en dichos sectores, “con mayores niveles de cobertura y penetración de los servicios en condiciones de calidad y buenos precios, en particular en zonas en donde habitan los sectores de la población menos favorecidos”. Los objetivos particulares de la reforma están centrados en la defensa de los derechos de los usuarios y las audiencias.¹⁶

En concreto, la reforma estableció cuatro metas, todas ellas estrechamente relacionadas entre sí: 1) mayor acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, en condiciones de competencia; 2) reducir precios y elevar la calidad de los servicios; 3) fortalecimiento de las instituciones involucradas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión; y 4) impulsar la competencia efectiva en telecomunicaciones y en radiodifusión. Como puede verse esta reforma va muy ligada a la Reforma en materia de Competencia Económica.

Respecto a la primera meta, mayor acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, se busca lograr el objetivo de cobertura universal de los servicios, impulsar la conectividad de sitios públicos, acceso a internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para conseguir estos propósitos se considera necesario impulsar la inversión en infraestructura a través de: la creación de una red troncal mayorista aprovechando y creciendo la red de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para dotar de una mayor cobertura de servicios a la población; instalar una red compartida de telecomunicaciones que exclusivamente preste servicios a concesionarios y comercializadoras, aprovechando: (i) la banda de 700 MHz, (ii) la red troncal de CFE y (iii) cualquier otro activo del Estado, a fin de impulsar el acceso efectivo de la población a servicios de banda ancha.

Para lograr la segunda meta, la reducción de precios, la reforma se propuso eliminar o disminuir cargos no justificados (el cobro de la larga distancia, el cobro por “usuario visitante” o roaming), y se señaló que la propia competencia ayudaría a reducir precios.

En cuanto a la tercera meta, para fortalecer las instituciones involucradas en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión se crearon organismos autónomos para la regulación del sector. Por un lado, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, por el otro, se crearon tribunales especializados para resolver los conflictos que se susciten en estas materias. Estas instituciones buscan dar certeza a la inversión, y en ese sentido se relacionan con la última meta, que es impulsar la competencia efectiva en telecomunicaciones y en radiodifusión. Para fomentar la competencia, la reforma contempla varias medidas:¹⁷

1. Abrir el sector a la inversión extranjera directa (hasta el 100 por ciento en telecomunicaciones y hasta el 49 por ciento en radiodifusión);
2. Lograr la eliminación de márgenes de ganancia extraordinarios obtenidos por fallas en las condiciones de competencia.
3. Establecer medidas para reducir los niveles de concentración, regular el control sobre insumos esenciales y combatir prácticas anticompetitivas (regulación asimétrica, separación contable, funcional o estructural y desagregación efectiva de la red local).
4. Establecimiento de una regulación asimétrica.

16 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones, p. 4 y 40. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

17 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf

5. Concluir la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) en diciembre de 2015, a fin de garantizar el uso eficiente del espectro radioeléctrico, la competencia y el uso óptimo de la banda de 700 MHz. Este propósito implica la inclusión digital de la población, en este sentido debe evaluarse en que medida la población más vulnerable recibido equipos receptores, para acelerar su inclusión digital. ¿Ha aumentado el número de canales transmitidos? ¿Ha crecido y se ha diversificado la disponibilidad de programación y contenidos?

En cuanto al establecimiento de una regulación asimétrica, la Ley establece criterios de regulación para los agentes preponderantes (una participación nacional mayor al cincuenta por ciento) de cada sector: telecomunicaciones y radiodifusión. En esta reforma lo central es saber si se ha logrado contrarrestar la alta concentración del mercado en el sector de telecomunicaciones. En lo que respecta a la inversión extranjera en ambos sectores, no sólo debe seguirse su crecimiento o decrecimiento sino si dicha inversión ha permitido fortalecer la competencia, acceder a tecnologías avanzadas y a nuevos modelos de negocio y de comercialización de los servicios. Y lo más importante, si todo ello se ha reflejado en una reducción de tarifas para los usuarios y una diversificación de la oferta.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender a indicadores tales como: Población que tiene acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, Población con acceso a internet, Comportamiento del mercado de espectro, Penetración de Banda Ancha a nivel nacional y estatal, Población con acceso a internet por grupos de ingreso, Inversión extranjera en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, Inversión per cápita en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, en relación a la información de la OCDE, Tarifas para los usuarios.

¿Cómo se complementa la Reforma en Materia de Telecomunicaciones con otras reformas estructurales? Como ya se señaló, va muy ligada con la Reforma en materia de Competencia Económica, pues las funciones y atribuciones del IFT están delineadas en dicha reforma.

2.6. Reforma en materia de Transparencia¹⁸

La Reforma en materia de Transparencia busca poner al alcance de los ciudadanos la información de las instituciones públicas, lo que promueve la rendición de cuentas claras por parte de las autoridades, ya que cualquier persona física o moral, que reciba y ejerza recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal, está obligada a transparentar su información. De acuerdo con la Reforma:

“La Reforma en Materia de Transparencia constituye un parteaguas en el uso, acceso y conocimiento de la información, pues busca poner al alcance de los ciudadanos todos los elementos que sean necesarios para que cualquier interesado solicite a las autoridades información que esté en su poder, al tiempo que establece mecanismos efectivos de protección de aquella información que debe ser tratada con especial cuidado por contener datos personales. Una reforma como ésta, abona a la democracia, fortalece el Estado de derecho y otorga poder a los ciudadanos a través de la información, pero lo más importante es, sin duda, que transparenta el actuar de las autoridades y fortalece la rendición de cuentas”¹⁹

18 La información sobre esta sección relativa a la Reforma en Materia de Transparencia proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf

19 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf

La reforma no establece metas, sin embargo, puede establecerse que busca lograr sus objetivos mediante: 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; 2) la consolidación de un sistema nacional de transparencia; y 3) el establecimiento de nuevas facultades para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, antes IFAI).

En primer lugar, para fortalecer el derecho de acceso a la información pública y para que las autoridades se vean sujetas a una rendición de cuentas más directa, se amplió “el catálogo de sujetos obligados que deberán transparentar su información: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; órganos autónomos; partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física o moral, incluidos los sindicatos, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal”. Esta ampliación es muy importante, pues ahora los partidos políticos y los sindicatos están obligados a transparentar su información. Para dar seguimiento a este objetivo debería evaluarse si existe algún sujeto obligado que concentre más demandas de información y si algún sujeto obligado se caracteriza por denegar acceso a la información.

En segundo lugar, en la consolidación de un sistema nacional de transparencia se buscó fortalecer el INAI al otorgársele autonomía constitucional y estableciendo que sus determinaciones tienen el carácter de definitivas e inatacables. En este sentido es muy importante saber cómo se ha avanzado en el fortalecimiento de la institución, y en qué medida los sujetos obligados han atendido las resoluciones del INAI. ¿De qué herramientas se vale el INAI para hacer cumplir sus resoluciones en caso de que no se acaten? ¿Qué facultades tiene el INAI para sancionar estas conductas?

Si bien las resoluciones del INAI serán definitivas e inatacables, se considera que: 1) sólo el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN. 2) otros órganos autónomos podrán acudir ante la SCJN e iniciar una controversia constitucional. Aquí debería seguirse el número de recursos de revisión a las resoluciones del INAI, y qué instituciones los han interpuesto. ¿El Consejero Jurídico del Gobierno ha interpuesto recursos de revisión ante la SCJN? Existe el temor de que cualquier instancia puede acudir al consejero para pedirle que solicite a la Corte la revisión de una resolución del INAI, ¿cómo evitarlo?

La reforma también sienta las bases para la creación de organismos locales autónomos en las entidades federativas. En este aspecto no deben perderse de vista en qué medida se ha avanzado en la homologación de criterios de transparencia en los tres órdenes de Gobierno, y cómo ha sido el desempeño de los organismos estatales de transparencia en cuanto a: 1) acceso a la información y 2) protección de datos personales.

En tercer lugar, en cuanto al establecimiento de nuevas facultades para el INAI, destacan que podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos a la transparencia y el acceso a la información pública, y podrá revisar las determinaciones que tomen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender los siguientes indicadores: Número de requerimientos de acceso a la información, Número de requerimientos de acceso a la información resueltos, Número de requerimientos de acceso a la información denegados, de las resoluciones del INAI, ¿en cuántas se ha determinado la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información?, Número de impugnaciones a las resoluciones del INAI, Índice de acceso a la información, Índice de recurrencia en materia de acceso a la información, entre otros.

¿Cómo se complementa la Reforma en Materia de Transparencia con otras reformas estructurales? Esta reforma es transversal a prácticamente el resto: la de telecomunicaciones, la energética (transparencia en los

contratos o los fondos y fideicomisos), la educativa (fondos y sindicatos), la de competencia (investigaciones especiales), la hacendaria y la financiera. Es decir, esta reforma es central para que las otras reformas sean transparentes y que sus instituciones respectivas estén sometidas a la inspección pública, como la COFECE, el IFT, los tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones, las autoridades hacendarias, etc.

3. Reformas sociales: Educativa y Laboral

3.1. Reforma Laboral²⁰

La reforma laboral, busca establecer “las normas de trabajo para propiciar que todos los mexicanos cuenten con un trabajo digno, en el que no exista discriminación de ninguna índole, además de que se tenga acceso a la seguridad social, un salario remunerador, capacitación continua y condiciones de seguridad e higiene óptimas, que permitan avanzar hacia mejores niveles de igualdad, de equidad y de justicia social en las relaciones laborales.”²¹ La reforma tiene cinco objetivos particulares, a saber:

1. El acceso al mercado laboral y creación de empleos.
2. La transparencia y democracia sindical.
3. El fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.
4. La equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales.
5. La modernización de la justicia laboral.²²

Para alcanzar el primer objetivo, el acceso al mercado laboral y creación de empleos, la reforma incorporó el concepto de trabajo digno o decente, implementó nuevas modalidades de contratación (contratos a prueba, de capacitación inicial y de temporada), estableció nuevos criterios para ocupar vacantes y ascender en el empleo, y busca mejorar las capacidades y habilidades de los trabajadores a través de la multi habilidad y las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento. En este sentido, es importante conocer cómo harán las autoridades correspondientes para evaluar si los trabajos creados son dignos o decentes.

Sobre las nuevas formas de contratación, tendría que conocerse en primer lugar en qué medida las empresas recurren a estas nuevas modalidades y si hay alguna que sobresalga, y conocer estos datos no sólo a nivel federal sino también a nivel estatal permitiría saber qué tipo de empleos se están generando, y con esa información evaluar el impacto social. En este sentido, es central hacer un seguimiento sobre los resultados de las nuevas modalidades de contratación en cuanto al número de empleos creado por cada una de ellas, ya que se corre el riesgo de que el empleo temporal crezca a costa del empleo permanente. En segundo lugar, debería estudiarse en qué medida estas nuevas modalidades crean empleos dignos o decentes, con un salario remunerador, con capacitación continua y con mejores condiciones de seguridad social y salud en el trabajo. Asimismo, conocer en qué medida han incorporado a jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y mayores de 40 años.

20 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Laboral proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma Laboral. En: <http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf>

21 México. Gobierno de la República, Resumen Ejecutivo de la Reforma Laboral, p. 3. En: <http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf>

22 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Laboral, pp. 4-5. En: <http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf>

El tema de la capacitación de los trabajadores es central, pues fortalece las habilidades de los trabajadores, por ello debe seguirse de cerca en qué medida las empresas han capacitado a sus trabajadores, en qué han consistido dichas capacitaciones y si se han visto reflejadas en un incremento de la productividad de las empresas. En caso de ser así, ¿el aumento de la productividad se ha correspondido con un incremento salarial? Es decir, cómo se ha avanzado en el tema de vincular salarios con el aumento de la productividad. Un tema central en el aspecto laboral es la vinculación entre la educación, la capacitación y el aparato productivo, ¿cuál ha sido el resultado de los esfuerzos del gobierno en este objetivo?

El segundo objetivo, la transparencia y democracia sindical, lo que busca es una clara rendición de cuentas en lo que respecta a la elección de la directiva sindical, hacer pública la información relacionada con los registros de las organizaciones sindicales y de los contratos colectivos y suprimir la Cláusula de exclusión por separación. En este sentido cabría reflexionar en qué medida se ha transparentado la información y si ha mejorado la rendición de cuentas de las directivas de los sindicatos.

El tercer objetivo es el fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, para lograrlo la reforma tipificó como delito la contratación de menores que no estén en edad permitida para trabajar, reguló la subcontratación, facultó a la autoridad laboral para restringir el acceso a un centro de trabajo cuando exista peligro inminente para la salud y la vida de los trabajadores, incorporó derechos y obligaciones de patrones y trabajadores ante contingencias sanitarias e incrementó el monto de las sanciones por violaciones a la normatividad laboral. Para evaluar los avances en este objetivo se tendría que dar seguimiento a las sanciones por la utilización de trabajo infantil, el número de empresas acogidas al régimen de subcontratación laboral y su comportamiento a nivel estatal, así como las sanciones ante prácticas contrarias a la normatividad laboral.

Para promover el cuarto objetivo, la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, la reforma contempla:

1. Instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad
2. Establecer medidas protectoras a favor de las madres trabajadoras
3. Sancionar el acoso u hostigamiento sexual en los centros de trabajo
4. Propiciar la colaboración de los patrones para asegurar el pago de las pensiones alimenticias
5. Establecer la afiliación obligatoria de los patrones al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT).

Finalmente, en lo que toca a la modernización de la justicia laboral se buscó agilizar los juicios laborales y avanzar en la profesionalización del personal de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Así, para dar seguimiento a los resultados de esta reforma es necesario atender los siguientes indicadores: Tasa de crecimiento del empleo formal (por grupo etario, por género y a nivel estatal), Nivel salarial de: trabajadores formales, trabajadores informales, por grupos de edad, por género, por rama de actividad económica, Evolución del empleo, subempleo y desempleo, Empleo temporal, Empleo permanente, Contratos a prueba, Contratos de capacitación inicial, Contratos temporales, Contratos permanentes, Costo de los juicios laborales, Número de juicios laborales, entre otros.

¿Cómo se complementa la Reforma Laboral con otras reformas estructurales? Consideramos que la creación de empleos no depende únicamente de esta reforma, sino del crecimiento de la economía que a su vez sería impulsado por las otras reformas, es decir, de un mayor impulso a la competencia económica, de una mayor inversión en los sectores energético y telecomunicaciones, de un mayor abasto de energéticos

a mejores precios, de una mayor oferta de créditos a tasas bajas, etc. Así, lo central de la reforma laboral es que permita generar empleos de calidad con salarios que me permitan a la población mejorar su nivel de bienestar. Hay una relación directa con la Reforma en Materia de Transparencia, con el segundo objetivo, el de la transparencia y democracia sindical, ya que entre los nuevos sujetos obligados deberán transparentar su información están los sindicatos. De tal forma que las directivas de los sindicatos están obligados a una clara rendición de cuentas. Además, los procesos de elección al interior de los sindicatos también deberían ser más transparentes.

3.2. Reforma Educativa²³

El objetivo general de la Reforma Educativa es “dotar al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria -preescolar, primaria, secundaria y media superior-; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, como órgano constitucional autónomo y máxima autoridad en materia de evaluación”.²⁴

La Reforma Educativa establece cinco metas: 1) Escuela al Centro; 2) Desarrollo profesional de los maestros; 3) Evaluación; 4) Estrategias para el fortalecimiento de la equidad e inclusión; y 5) Financiamiento de la educación básica.

La primera meta, Escuela al Centro, contempla cinco elementos: la autonomía de gestión escolar y de presupuesto de las escuelas; el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE); considera central la participación de los padres de familia; promover un “sistema educativo responsable y eficiente”; y crea el Sistema de Información y Gestión Escolar (SIGE).

En esta meta de Escuela al Centro la cuestión presupuestal es central y por ello debería evaluarse si las escuelas han recibido los recursos públicos y los apoyos administrativos necesarios para llevar a cabo la autonomía escolar. En la reforma se busca asegurar la normalidad mínima escolar, esto significa: que las escuelas cumplan el calendario y el horario establecidos; que dispongan de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar; que el tiempo escolar se ocupe fundamentalmente en actividades de aprendizaje; que las actividades que propone el docente logren que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase; y que los educandos consoliden, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo. ¿Los recursos públicos destinados a la educación permiten alcanzar el objetivo de normalidad mínima escolar? ¿Se corre el riesgo de que con la autonomía de la gestión escolar el estado destine menos recursos del gasto federal en educación a las escuelas?

En este proyecto la Escuela debe darse seguimiento al SATE, y saber en qué medida esta asistencia a los maestros permite mejorar su práctica profesional y si ha logrado mejorar funcionamiento de las escuelas. El SIGE es otro proyecto central que pretende concentrar la información de las escuelas y automatizar los procesos administrativos, por ello se debe dar seguimiento al avance en su implementación por estados, con el fin de detectar atrasos; debe considerarse que posiblemente no todas las escuelas cuentan con la infraestructura para llevar a cabo estas tareas de sistematización de la información. Ahora bien, la idea es

23 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Educativa proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

24 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

que el SIGE simplificará las tareas administrativas de directivos y maestros, lo que permitirá que concentren sus esfuerzos a las tareas técnico-pedagógicas. ¿Ha crecido la participación de maestros y directivos en estas tareas? ¿Cómo se ha reflejado estos esfuerzos en la mejor operatividad de las escuelas?

La segunda meta, el desarrollo profesional de los maestros, contempla el servicio profesional docente, los requisitos de ingreso, promoción, reconocimiento, permanencia y formación continua y desarrollo profesional. Para evaluar el avance en esta segunda meta es importante seguir los indicadores cuantitativos de número de profesores que ingresan por concurso de oposición, que se promueven, que logran la permanencia, que han sido evaluados, etc. Sin embargo, no debe perderse de vista que las evaluaciones deben considerar la diversidad de circunstancias que enfrentan los maestros. En este sentido debe determinarse si las características que tienen las evaluaciones que determinan la permanencia de los profesores, directores y supervisores son adecuadas. Además, debe ponerse atención a las diferencias regionales que arrojan los resultados de la evaluación, es decir, conocer en qué estados se encuentran los maestros mejor evaluados, o los que tienen las mayores insuficiencias. La reforma también contempla que “ningún maestro que hoy esté en servicio podrá ser despedido, independientemente de sus resultados en las evaluaciones del desempeño”. ¿Qué medidas se han tomado para mejorar el desempeño de aquellos profesores que hayan tenido un mal resultado en sus evaluaciones?

La tercera meta es la evaluación docente, que contempla el fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y las evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas. En el balance de esta meta debe considerarse de qué manera los resultados de la evaluación educativa han contribuido al mejoramiento de los procesos y resultados educativos de los estudiantes. Asimismo, si las evaluaciones consideran el contexto demográfico, social y económico en el que se desarrolla la función docente. Es decir, ¿se atiende a la gran diversidad de circunstancias y regiones en que la educación tiene lugar?

La cuarta meta son las estrategias para el fortalecimiento de la equidad e inclusión: la gratuidad y los programas estratégicos. Un problema que tienen las escuelas y que se busca reducir con la reforma es el cobro obligatorio de cuotas que condicionan la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de exámenes, la entrega de documentación, etc. Además, hay un conjunto de programas con distintos propósitos cuyo avance debe seguirse:

1. Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares “Escuelas Dignas”
2. Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
3. Programa Escuelas de Tiempo Completo
4. Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. Este programa implica el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (alumnos de quinto y sexto año de primaria), ¿en qué medida se ha podido implementar? ¿Qué porcentaje de las escuelas tienen este programa? ¿Hay conectividad en las escuelas?
5. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. Busca fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado.

Finalmente, la quinta meta es el financiamiento de la educación básica, que considera la creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) y la centralización del pago de la nómina.

Entre los indicadores para dar seguimiento a los resultados de esta reforma se encuentran: Presupuesto a la educación por nivel educativo, Presupuesto por escuela promedio, Asignación de recursos a las escuelas, Número de escuelas que han recibido recursos, Presupuesto Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, Asesores seleccionados por concurso de oposición, Relación asesor/escuela, Plazas asignadas mediante concurso de oposición en la educación básica y la educación media superior, Idóneos, Idóneos que han sido contratados para primer ingreso, Profesores promovidos por concurso de oposición, Profesores que han recibido reconocimientos, Financiamiento al programa de reconocimiento, Profesores que han sido evaluados, Profesores que no han aprobado la evaluación, Profesores que han asistido a cursos remediales de apoyo, Profesores que han quedado fuera a partir de las evaluaciones, Profesores que se negaron a ser evaluados, Profesores que pidieron pre-jubilación, Profesores que han comenzado estudios de posgrado a partir de las reformas, Oferta de cursos y contenidos, Número de evaluaciones aplicadas/ Resultados obtenidos, Presupuesto para la evaluación, Presupuesto para la capacitación, Acceso al Sistema Educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, Planteles que carecen de la infraestructura necesaria, Presupuesto para el programa Escuela Digna, Matrícula escolar, Rezago educativo, Deserción escolar, Presupuesto para los diferentes programas que se implementaron (total y estatal), Porcentaje de alumnos beneficiados por el suministro de alimentos (total y estatal), Número de Escuelas de Tiempo Completo, Número de computadoras portátiles para alumnos de primaria comparado con el número de alumnos de primaria, Becas para educación básica, Becas para educación media superior, Presupuesto del FONE (total y estatal).

4. Reformas política electoral y jurídicas

4.1. Reforma Política electoral²⁵

En lo que respecta a la Reforma Política Electoral, su objetivo es “una transformación estructural que modernizar a hiciera más eficaz nuestro régimen político y las reglas electorales”.²⁶

Por un lado, en el ámbito político la reforma busca fomentar un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión y contribuir “a la formación de gobiernos que den resultados a los mexicanos, al contar con instrumentos que facilitan el diálogo y la colaboración”. Por otro lado, en materia electoral, se dice que las reformas “fortalecen e incentivan la participación ciudadana y brindan mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local”.²⁷ Para lograr lo anterior se realizaron tanto modificaciones al régimen político como en materia electoral.

En lo que respecta a las modificaciones al régimen político, los principales cambios que establece la reforma son los siguientes: 1) se incorpora la figura de gobierno de coalición; 2) se establece la reelección consecutiva de legisladores federales y locales; 3) se otorga autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); 4) se agrega como facultad de la Cámara de Diputados la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; 5) se establece que el Senado de la República ratificará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

25 La información sobre esta sección relativa a la Reforma Política Electoral proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA-ELECTORAL.pdf

26 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral, p. 20. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA-ELECTORAL.pdf

27 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral, p. 20. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA-ELECTORAL.pdf

Por su parte, la reforma constitucional en materia electoral estableció, entre otras medidas, las siguientes: 1) la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en un nuevo organismo público autónomo de carácter nacional llamado Instituto Nacional Electoral (INE); 2) el establecimiento de Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES); 3) la transformación de los tribunales electorales en Autoridades Jurisdiccionales Locales (“ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas y con facultades para resolver controversias en materia electoral suscitadas con motivo de procesos electorales locales”); 4) el incremento del Umbral para Mantener el Registro como Partido Político; 5) se rediseña el sistema de coaliciones entre los partidos políticos para participar en una elección; 6) el tema de los debates; 7) la regulación de encuestas; 8) los artículos promocionales utilitarios; 9) se establece la paridad de género en las candidaturas; 10) las Candidaturas Independientes; 11) se crea un Sistema Nacional de Fiscalización a cargo del INE y se establecen las reglas de coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 12) se modificó el procedimiento sancionador; 13) recuento de votos; 14) nulidad de elecciones; 15) se modifica el modelo de comunicación política de los partidos políticos; 16) Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero; 17) se garantizan los derechos Electorales de las Comunidades Indígenas; 18) se obliga a los partidos políticos a establecer procedimientos de justicia al interior de los partidos; 19) se fijan reglas concretas para la organización y desarrollo de los procesos de elección de sus órganos internos; 20) se establecen nuevas reglas para el financiamiento privado de los partidos políticos; 21) se establecen medidas que aumentan la transparencia de los partidos políticos; 22) se regulan las normas relativas a los delitos Electorales.

Estas modificaciones en el ámbito electoral hacen necesario seguir de cerca el desempeño del INE, de los OPLES y de las Autoridades Jurisdiccionales Locales, así como su fortalecimiento como autoridades electorales. En este sentido resulta fundamental evaluar la relación entre la autoridad electoral y los organismos locales, el funcionamiento de OPLES y el Modelo de Fiscalización (multas e incumplimiento).

Lo central a evaluar es si la reforma ha logrado incentivar la participación ciudadana, así como una mayor “certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local.” Por ello, es necesario seguir los resultados de la implementación de las políticas de transparencia de los partidos políticos, así como de la transparencia del financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales que se difundan. En este sentido, se tendría que hacer un balance de la fiscalización para las elecciones locales y federales y de la coordinación financiera entre el INE y las autoridades de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para informar sobre operaciones financieras que sean objeto de presunción de origen ilícito. Finalmente, también debe ser sujeto de análisis las sanciones de los delitos electorales. Hay temas que ya pueden ser analizados, como la operación del proceso de registro de candidaturas independientes en la elección presidencial de 2018.

4.2. Reforma del Código Nacional de Procedimientos penales²⁸ y Nueva Ley de Amparo²⁹

En marzo de 2014 se promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) con el propósito de unificar los distintos instrumentos procesales vigentes en el país en un solo código, es decir, establecer una

28 La información sobre esta sección relativa a la Reforma del Código Nacional de Procedimientos Penales proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf. (Sic)

29 La información sobre esta sección relativa a la Reforma de Nueva Ley de Amparo proviene de: México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

legislación procesal única en materia penal. Ello para evitar la diversidad de criterios y mecanismos en la impartición de justicia. De acuerdo con la reforma el CNPP busca:

“... fortalecer el sistema de justicia penal en México a través del replanteamiento del actuar de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, defensorías públicas y órganos jurisdiccionales, así como de la colaboración y confianza que debe existir entre instituciones y sociedad civil. Además, este instrumento jurídico provee a las autoridades de los mecanismos necesarios para hacer efectivos los principios establecidos en nuestra Carta Magna. Este nuevo Código de Procedimientos Penales unifica, a excepción del militar, los distintos instrumentos procesales vigentes en el país en un solo código que evite la diversidad de criterios y mecanismos en la impartición de justicia y con total apego al respeto de los derechos humanos. En ese sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales regulará para todo el país el nuevo paradigma de la justicia penal y permitirá acelerar la aplicación del modelo de justicia penal de corte acusatorio. Además, los mecanismos contenidos en este ordenamiento jurídico fortalecerán a los órganos encargados de la seguridad y procuración e impartición de justicia en sus labores para brindar a los mexicanos un sistema de justicia penal más eficaz, eficiente y transparente”³⁰

El nuevo Código Nacional de Procedimientos penales tiene tres ejes: Modelo único de procedimientos penales, Despresurización del sistema de justicia penal y Modelo de Juicio Oral.

En primer lugar, el Modelo único de procedimientos penales “homologa y concentra las reglas procedimentales en materia penal”, de tal forma que se deben aplicar las mismas reglas del procedimiento penal sin importar la entidad federativa. Ello implica “modificaciones normativas, en la gestión organizacional, en las prácticas institucionales, cambios en infraestructura y equipamiento y, sobre todo, una transformación cultural que sustituya inercias, vicios y viejas prácticas por una nueva cultura que tenga como eje la protección a los derechos de los inculpados y de las víctimas”³¹

En la evaluación de esta reforma es importante conocer qué efectos ha tenido la unificación del nuevo código penal en el fortalecimiento del sistema de justicia penal, sobre todo si se ha vuelto más eficaz, eficiente y transparente. En este sentido es conveniente conocer si la reforma se ha expresado en una mayor confianza de la ciudadanía, ya que entre los principales motivos que llevan a la población a no denunciar se encuentran considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad.

Otro asunto fundamental es saber cómo ha sido la coordinación y cooperación entre las autoridades de seguridad pública y de justicia encargadas de contribuir al tránsito del nuevo sistema penal acusatorio (como fiscalías y procuradurías, tribunales de justicia de todo el país, defensorías públicas de oficio, entre otras). Así como, el avance de la capacitación de los operadores del sistema, es decir, para policías, investigadores ministeriales, ministerios públicos, jueces, magistrados y defensores. Y si esa capacitación se refleja en el propósito de desarrollar investigaciones más especializadas, científicas y veraces.

En este propósito de fomentar una mayor confianza de la ciudadanía debería darse seguimiento a indicadores tales como los recursos anuales para las instituciones que operan el sistema de justicia penal, al número de delitos no denunciados, número de averiguaciones previas que se levantan, Número de averiguaciones

30 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 5. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (Sic)

31 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 7. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (Sic)

previas que se consignan ante un juez, Número de averiguaciones previas en que se dicta sentencia, Nivel de confianza en jueces, Nivel de confianza en Ministerios públicos, Motivos que llevan a la población a no denunciar, Número de capacitaciones.

En segundo lugar, la despresurización del sistema de justicia penal busca reducir el número investigaciones del Ministerio Público para que menos casos tengan que llegar a juicio para ser resueltos y los procesos se agilicen, “lo que además ayudará a descongestionar el sistema penitenciario”. Para ello se proponen opciones de justicia alternativa mecanismos alternativos de solución de controversias y formas anticipadas de terminación del proceso: los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado.³² En la evaluación de esta reforma se tendría que analizar el funcionamiento de estos mecanismos alternativos de solución de controversias, y si han permitido descongestionar el sistema de procuración e impartición de justicia. De forma que se propone seguir indicadores tales como, el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, el número de casos que termina en reparación del daño, juicio oral, multa, sentencia (por tipo de delito) y la duración del proceso penal (tiempos de impartición de justicia).

En tercer lugar, el Modelo de Juicio Oral busca que los jueces penales estén presentes durante el desarrollo de las audiencias, por ello: 1) se obliga a los jueces a cumplir con el principio de inmediación; 2) se establece que las audiencias serán públicas, y 3) se introducen los jueces de control, jueces de juicio oral, y jueces de ejecución. Para dar seguimiento a esta medida, se debe atender al avance en la implementación de los juicios orales, y en la introducción de jueces de control, jueces de juicio oral y jueces de ejecución. Es importante conocer si esta división de tareas ha fortalecido la imparcialidad en los juicios. Se propone seguir el Número de juicios orales, Número de jueces de control, Número de jueces de juicio oral, Número de jueces de ejecución, y los Tiempos de los procesos.

En cuanto a la Nueva Ley de Amparo, esta busca: 1) ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, al incluir los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano; 2) reconocer el interés colectivo para presentar una demanda de amparo; 3) ampliar la protección de las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o, incluso de particulares, tratándose de la materia administrativa; 4) modernizar la tramitación del juicio a través de mecanismos electrónicos confiables, como la Firma Electrónica; 5) se establece la figura del amparo adhesivo; 6) se establece la oportunidad de que la SCJN emita una declaratoria General de Inconstitucionalidad; 7) orientar la impartición de justicia hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población.³³ Los indicadores que se propone seguir para evaluar esta reforma son: Número de juicios de amparo colectivos, Número de amparos por omisión, Sanciones (por tipo), cursos de capacitación, duración del proceso.

32 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales, p. 8. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf (Sic)

33 México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

Indicadores clave para el Balance de las Reformas Estructurales

Globales	Reforma Hacendaria	Reforma Financiera	Reforma Energética	Reforma Competencia Económica
PIB	Gasto público	Penetración bancaria (otorgamiento de crédito en proporción del PIB)	Costo de extracción del petróleo	Presupuesto asignado a COFECE
Exportaciones	Gasto público por sector (en particular programas sociales, salud, educación, infraestructura, investigación y desarrollo y seguridad pública)	Distribución de créditos (Vivienda, Consumo, Gubernamentales, Entidades financieras, Empresas)	Producción de petróleo	Presupuesto asignado a IFT
Importaciones	Recaudación fiscal en los diferentes niveles de gobierno	Créditos otorgados por tamaño de empresas (Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas)	Producción de gas natural	Índice de Herfindahl-Hirschman en el sector de telecomunicaciones
Formación Bruta de capital	Recaudación fiscal por estrato socioeconómico	Índice de morosidad	Producción de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP)	Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de telefonía fija
Ingresos fiscales	Recaudación del IVA	Índice Herfindahl-Hirschman	Producción de bio-combustibles	Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de banda ancha fija
Gasto Social como porcentaje de PIB	Recaudación del ISR	Oferta de crédito de instituciones bancarias	Exportación de petróleo	Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de televisión restringida
Empleo	Déficit público	Tasa de interés promedio a MiPyMEs	Importación de gas natural	Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de telefonía móvil
Desempleo	Saldo histórico de los requerimientos financieros	Costo Anual Total (CAT) promedio a MiPyMEs	Importación de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP)	Índice de Herfindahl-Hirschman en el mercado de banda ancha móvil
Deuda pública	Base de contribuyentes	Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo por tamaño de empresas	Inversión Extranjera Directa en la industria del petróleo	Índice de Herfindahl-Hirschman en el sector bancario
	Número de horas dedicadas al cumplimiento de las obligaciones tributarias	Crédito otorgado por Nacional Financiera por tamaño de empresas	Precio del petróleo	Índices de precios de servicios de telecomunicaciones alámbricas
	Contribuyentes incorporados al Régimen de Incorporación Fiscal	Total de créditos otorgados por la banca de desarrollo a nivel estatal	Precios de petrolíferos (gasolina, diésel, gas LP)	Índices de precios de servicios de telecomunicaciones inalámbricas
	Tasa de informalidad laboral	MiPyMEs a las que se otorgó crédito de la banca de desarrollo	Tasa de restitución de Reservas	Índices de precios de servicios de internet

Reforma Telecomunicaciones	Reforma Transparencia	Reforma Laboral	Reforma Educativa
Población con acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones,	Número de requerimientos de acceso a la información	Tasa de crecimiento del empleo formal (por grupo etario por género y a nivel estatal)	Presupuesto a la educación por nivel educativo
Población con acceso a internet,	Número de requerimientos de acceso a la información resueltos	Nivel salarial de: trabajadores formales, trabajadores informales, por grupos de edad, por género, por rama de actividad económica	Presupuesto por escuela promedio
Población con acceso a internet por entidad federativa	Número de requerimientos de acceso a la información denegados	Empleo	Asignación de recursos a las escuelas
Población con acceso a internet por grupos de ingreso,	Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de solicitudes	Subempleo y desempleo	Número de escuelas que han recibido recursos
penetración de telefonía móvil	Sujetos Obligados del Orden Federal con el mayor número de respuestas negativas por tratarse de información reservada o confidencial	Desempleo	Presupuesto Programa de Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo
Penetración de Banda Ancha a nivel nacional y estatal,	Solicitudes ingresadas y respuestas negativas de los Sujetos Obligados del Orden Federal por Sector	Empleo temporal	Asesores seleccionados por concurso de oposición
Suscripciones de telefonía fija	Cumplimiento de recursos de revisión	Empleo permanente	Relación asesor/escuela
Suscripciones de telefonía móvil	Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia por tipo de Sujeto Obligado del Orden Federal	Contratos a prueba	Plazas asignadas mediante concurso de oposición en la educación básica y la educación media superior
Suscripciones de banda ancha fija	Acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el INAI	Contratos de capacitación inicial	Idóneos
Suscripciones de banda ancha móvil	Recursos de revisión en materia de Seguridad Nacional promovidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal	Contratos temporales	Idóneos que han sido contratados para primer ingreso
Velocidad de conexión de la banda ancha fija	Índice de acceso a la información	Contratos permanentes	Profesores promovidos por concurso de oposición
Comportamiento del mercado de espectro,	Índice de recurrencia en materia de acceso a la información	Costo de los juicios laborales	Profesores que han recibido reconocimientos

Globales	Reforma Hacendaria	Reforma Financiera	Reforma Energética	Reforma Competencia Económica
	Número de asegurados al IMSS	Inclusión del sistema financiero.	Capacidad de refinación	Índices de precios de servicios de televisión de paga
	Población ocupada en condiciones de informalidad	Crédito interno al sector privado no financiero	Producción petroquímica	Indicadores del Índice Global de Competitividad (Intensidad de competencia local, Grado de dominancia de mercado, Efectividad de la política antimonopolios)
	Población ocupada formal	Financiamiento de la banca de desarrollo	Costo de la generación de energía eléctrica	Índice de Gilardi
	PIB proveniente de la informalidad.		Producción de energía con fuentes renovables	Denuncias e investigaciones iniciadas de la COFECE
			Inversión Extranjera Directa en el sector energético	Denuncias presentadas
			Inversión en energías renovables	Denuncias rechazadas
			Tarifas eléctricas	Denuncias admitidas
			Recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Investigaciones de oficio
			Utilidad neta de Pemex	Denuncias por Prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas
			Utilidad neta de CFE.	Denuncias por Barreras a la competencia
			Ingresos petroleros	Denuncias por Competencia efectiva/poder sustancial
			Presupuesto Pemex	Denuncias e investigaciones iniciadas del IFT
			Presupuesto CFE	Denuncias presentadas
				Denuncias rechazadas
				Denuncias admitidas
		Investigaciones de oficio		

Reforma Telecomunicaciones	Reforma Transparencia	Reforma Laboral	Reforma Educativa
Tarifas telefonía fija		Número de juicios laborales	Financiamiento al programa de reconocimiento
Tarifas telefonía móvil			Profesores que han sido evaluados
Tarifas de interconexión celular			Profesores que no han aprobado la evaluación
Tarifas de servicios de internet			Profesores que han asistido a cursos remediales de apoyo
Tarifas de televisión restringida			Profesores que han quedado fuera a partir de las evaluaciones
Índice de desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones			Profesores que se negaron a ser evaluados
Inversión en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión,			Profesores que pidieron pre-jubilación
Inversión extranjera en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión,			Profesores que han comenzado estudios de posgrado a partir de las reformas
Inversión per cápita en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones			Oferta de cursos y contenidos
Índice de concentración industrial Herfindahl-Hirschman			Número de evaluaciones aplicadas/ Resultados obtenidos
Participaciones de mercado de telefonía fija			Acceso al Sistema Educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad
Participaciones de mercado de telefonía móvil			Planteles que carecen de la infraestructura necesaria
Participaciones de mercado de banda ancha móvil			Presupuesto para el programa Escuela Digna
Participaciones de mercado de banda ancha fija			Matrícula escolar
Participaciones de mercado en televisión restringida			Rezago educativo
Ingresos de los operadores de telefonía fija			Deserción escolar

Globales	Reforma Hacendaria	Reforma Financiera	Reforma Energética	Reforma Competencia Económica
				Denuncias por Prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas
				Denuncias por Barreras a la competencia
				Denuncias por Competencia efectiva/ poder sustancial
				Juicios de amparo resueltos
				Tiempos de resolución de amparos
				Sectores que en los que se presentan la mayor cantidad de denuncias
				Número de inhabilitaciones

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página <http://reformas.gob.mx>, que contiene las Explicaciones Ampliadas de las reformas estructurales.

Referencias

- García Ángeles, Javier, "Entre la competitividad y la reforma de competencia económica". En: <http://www.e-consulta.com/opinion/2015-02-23/entre-la-competitividad-y-la-reforma-de-competencia-economica>
- Jiménez Vázquez, Miguel Ángel, "Fortalezas y debilidades de la Reforma Hacendaria en México". En: <http://www.coyunturaeconomica.com.mx/articulos/fortalezas-y-debilidades-de-la-reforma-hacendaria-en-mexico/>
- Martínez, Ana Laura, "El fracaso de la reforma financiera". Disponible en: https://imco.org.mx/articulo_es/el-fracaso-de-la-reforma-financiera/
- México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma de la Hacienda Pública. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Financiera. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Financiera.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Energética. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma de Competencia Económica. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_en_Materia_de_Competencia_Economica.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Transparencia, p. 3. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf
- México. Gobierno de la República, Explicación Ampliada de la Reforma Laboral. En: <http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Explicacion-ampliada-de-la-Reforma-Laboral-.pdf>

Reforma Telecomunicaciones	Reforma Transparencia	Reforma Laboral	Reforma Educativa
Inversión de los operadores de telefonía fija			Presupuesto para los diferentes programas que se implementaron (total y estatal)
Ingresos de los operadores de telefonía móvil			Alumnos beneficiados por el suministro de alimentos (total y estatal)
Inversión de los operadores de telefonía móvil			Número de Escuelas de Tiempo Completo
			Número de computadoras portátiles para alumnos de primaria comparado con el número de alumnos de primaria
			Becas para educación básica
			Becas para educación media superior
			Presupuesto del FONE (total y estatal)
			Presupuesto para la evaluación
			Presupuesto para la capacitación

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Educativa. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Reforma Política-Electoral. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA-ELECTORAL.pdf

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada del Código Nacional de Procedimientos Penales. En: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica.pdf. (Sic)

México. Gobierno de la República, Explicación ampliada de la Nueva Ley de Amparo. En http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf

Ramírez Martínez, Benito, "El "fracaso" del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México", en *Hechos y Derechos*, Num. 40, Julio-Agosto de 2017. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11440/13340>

Rincón, Sergio, "Más que juicios orales: todo lo que debes saber sobre el nuevo sistema penal", en *Expansión*, 18 de junio de 2016. Disponible en: <https://expansion.mx/politica/2016/06/17/mas-que-juicios-orales-todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-nuevo-sistema-penal>

Saldívar Belén, "Pierde impulso reforma hacendaria de México: expertos", en *El Economista*, 23 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pierde-impulso-reforma-hacendaria-de-Mexico-expertos-20180123-0130.html>

Sánchez Barajas, Genaro, "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", en *El Cotidiano*, marzo-abril de 2015. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19005.pdf>

Vázquez A., Gregorio, "Avance limitado de la reforma financiera", en *El Economista*, 8 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Avance-limitado-de-la-reforma-financiera-20160608-0001.html>

"Así funciona el nuevo Sistema de Justicia Penal en México", en *El Financiero*, 18 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/asi-funciona-el-nuevo-sistema-de-justicia-penal-en-mexico>



CAPÍTULO I

Un balance de la reforma en materia educativa, 2013-2018

Rodolfo Ramírez Raymundo

En este artículo expongo un balance de la reforma que en materia educativa impulsó el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) desde su inicio. Para ello tomo como referencia, primero, la finalidad y los propósitos explícitos de la reforma, bajo los cuales se justificaron todas las acciones emprendidas; en segundo lugar, reviso las acciones principales.

1. Las finalidades y líneas de acción de la reforma legal y administrativa 2013.

No hace falta hurgar mucho en los documentos y discursos de la reforma para descubrir sus finalidades; el Pacto por México los planteó con claridad en su punto 1.3. “educación de calidad con equidad”:

“En los últimos años se ha avanzado de manera importante en la ampliación de la cobertura educativa. Los nuevos retos consisten en culminar esta expansión, 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.”

Enseguida enumeró “las principales acciones que permitirán alcanzar la meta de ofrecer a los mexicanos acceso equitativo a una educación de calidad”; en esa relación, la creación del servicio profesional docente ocupaba el lugar 5 de entre 9 compromisos; pero desde el primer mensaje a la nación, que dirigió el presidente de la república horas antes del anuncio del Pacto, quedó establecido —en la séptima de 13 acciones inmediatas— que la principal medida para alcanzar ese objetivo sería establecer un nuevo régimen laboral para normar el trabajo docente en la educación básica y media:

“Con esta reforma educativa, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral.”

“De aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional.”

“Esta reforma, también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que identificará, de manera objetiva e imparcial, las necesidades de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades.”

La reforma constitucional, con las adiciones que realizó el poder legislativo (Ramírez, 2016: 21-23), afianzó sin duda esa orientación:

- a. Agregó la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación obligatoria y como medio para ello, entre otros, la obligación de asegurar la “idoneidad de los docentes”, lo que se constituyó en la justificación general de la evaluación del desempeño docente o la creación del sistema nacional de evaluación educativa.
- b. Estableció la base jurídica de un régimen laboral específico para los trabajadores académicos de la educación obligatoria, fuera del apartado B del artículo 123 constitucional, al agregar en la fracción

III del artículo 3º lo siguiente: “La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación”.

- c. Facultó al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional Docente, mediante una adición al artículo 73.
- d. Creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y amplió las facultades del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al concederle autonomía, como autoridad máxima en materia de evaluación educativa.

1.1. Establecimiento del Servicio Profesional Docente: eje de la política educativa.

La medida clave para lograr esos objetivos fue la sujeción del ingreso al servicio docente, la promoción a funciones directivas y de asesoría técnico-pedagógica o categoría salarial en la misma función, y la permanencia en el empleo a la evaluación del desempeño, tanto en la educación básica como en la educación media. Como ya apuntamos antes, esta acción permitiría a un tiempo alcanzar los dos objetivos de la reforma: a) recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo al eliminar la participación sindical en el control de plazas laborales, mediante la creación del servicio profesional docente, y b) garantizar –según el discurso de la reforma– que solamente personas con conocimientos y capacidades idóneas trabajen en las aulas o en la dirección de escuelas y zonas escolares, con lo cual se avanzaría hacia la calidad de la enseñanza (Ramírez, 2016: 12). Le evaluación fue concebida como la fuente para determinar las siguientes acciones:

- a. El ingreso al servicio profesional docente (sujeto a ratificación al cabo de dos años de trabajo).
- b. La promoción a funciones de dirección, asesoría técnico-pedagógica o supervisión (sujeta a ratificación al cabo de los dos primeros años de ejercicio, con excepción de la supervisión).
- c. La posibilidad de obtener incentivos y estímulos sin cambiar de función:
 - Incremento de horas de trabajo (para quienes no tienen plaza de jornada, especialmente en secundaria o educación media).
 - El acceso al nuevo programa de estímulos económicos; en la primera fase de evaluación quienes obtuvieron resultado “destacado” ingresarán al nivel I, que implica un aumento salarial de 35% sobre el sueldo base, por cuatro años y sujeto a ratificación por resultados.
- d. La permanencia en el empleo o función (sujeta a ratificación cada cuatro años).
- e. La determinación de los contenidos de actualización para todos los profesores y de las necesidades de tutoría para maestros(as) de nuevo ingreso o profesores(as) en servicio con nivel insuficiente en la evaluación del desempeño; “trajes a la medida” para cada profesional evaluado, según expresión del secretario de Educación Pública.

La novedad de la reforma, además de elevar a rango constitucional estas reglas laborales, fue establecer la posibilidad del despido –“separación del servicio” se le denominó, luego, en la Ley General del Servicio Profesional Docente– como una de las consecuencias de la evaluación; al respecto, hay que recordar que para el ingreso al servicio se estableció desde 2008 el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, y que, para fines de promoción en la función, la evaluación al magisterio en servicio se practicaba desde el ciclo escolar 1993-1994, cuando inició su operación el Programa Nacional de Carrera Magisterial.

Las nuevas reglas laborales tomarían forma concreta en el Servicio Profesional Docente (SPD), y fue el establecimiento de este servicio lo que se convirtió en la acción central de la política educativa durante

el sexenio 2012-2018. Su puesta en marcha, además de las tareas técnicas preparatorias de la evaluación, requería la construcción de un soporte institucional y administrativo complejo. La sustitución del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) —para lo cual fue reformada la Ley de Coordinación Fiscal a fines de 2013— que centralizaría el pago de sueldos de gran parte del magisterio era parte de ese sostén administrativo necesario; asimismo, la realización del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (CEMABE) en 2013 permitiría depurar las nóminas de cada estado con los datos levantados en campo, y aportaría la información base del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE). El funcionamiento de este último —previsto en 2 años a partir de la promulgación de las leyes secundarias— permitiría “una comunicación directa entre los directores de las escuelas y las autoridades educativas”, facilitaría también la selección de los sujetos a evaluar y la comunicación con ellos en cada fase, además de que concentraría en una sola plataforma toda la información sobre escuelas, maestros y estudiantes, a disposición de todo público.

1.2. Las medidas complementarias de la reforma legal y administrativa

Ciertamente, desde los primeros planteamientos de la reforma se anunciaron otras medidas de política educativa. El Pacto por México incluyó las siguientes para la educación básica: robustecer la autonomía de gestión de las escuelas, establecer escuelas de tiempo completo con jornadas de entre seis y ocho horas diarias, dotar de computadoras portátiles con conectividad a todos los alumnos de 5o y 6o grados de primaria de escuelas públicas y fortalecer la “educación inicial de los maestros”; además, en otros puntos de ese documento se incluyó el fortalecimiento de la educación artística y la enseñanza de los derechos humanos.

La reforma constitucional aprobada, incluyó en sus artículos dos de las medidas apuntadas en el Pacto (autonomía de gestión para las escuelas, escuelas de tiempo completo) y agregó las siguientes: “El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros”, y la prohibición de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos. (Una lectura atenta de esa relación de medidas adicionales al eje de la reforma permite observar lo siguiente:

- a. La revisión y necesario replanteamiento de los planes y programas de estudio de la educación básica, es decir, sus finalidades y contenidos, no ocupó ningún artículo transitorio, tampoco formaba parte de los compromisos del Pacto por México; si bien, en su exposición de motivos la Iniciativa de reforma reconocía que “planes, programas, métodos, textos, materiales”, entre otros, eran parte de la variedad de factores que se conjugan en el proceso educativo, subrayaba el desempeño docente como el factor más relevante del mismo (por lo cual se crearía el SPD), mientras que “el tratamiento de los demás factores podrá ser objeto de modificaciones legales y administrativas en caso de estimarse necesarias”.
- b. El Pacto por México incluyó un compromiso (# 13) sobre la “educación inicial de los maestros”, si bien con una formulación ambigua: “Se impulsará la profesionalización de la educación inicial de los maestros apoyando a las normales para que impartan una educación de excelencia, aprovechando los conocimientos y el capital humano de las universidades públicas del país.” Pero esta mención no fue registrada en la Iniciativa y tampoco en los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional.
- c. El uso de los resultados de la evaluación del desempeño docente para fortalecer la “pertinencia y capacidad” de la formación, actualización y superación profesional del magisterio se incluyó en un

artículo transitorio del decreto de reforma, aunque no aparecía como compromiso en el Pacto, ni en la propuestas de artículos transitorios de la Iniciativa de reforma, si bien la exposición de motivos de esta contiene argumentos sobre la finalidad formativa de toda evaluación.

Este sencillo recuento hace evidente que asuntos sustanciales de la educación básica –como la definición del currículo, la formación inicial del magisterio, el combate a la desigualdad educativa, entre otros- no formaron parte de la agenda original de la reforma y que tampoco existía un programa articulado para intervenir en los factores que están en el origen del complejo problema de los bajos logros de aprendizaje. Su propia confección no deja dudas sobre su objetivo principal: el establecimiento de un sistema de control de calidad en la selección y promoción del personal docente y directivo de educación básica y media sería el motor de un proceso que conduciría al mejoramiento de la calidad del aprendizaje, y que se reflejaría “en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA”, según dice la formulación de objetivos del Pacto. Así lo confirmó el presidente de la república al especificar los “ejes de acción”, objetivos mejor dicho, de la reforma, con motivo de la promulgación de los cambios constitucionales (Peña, 2013). El primero de tres consistía en lo siguiente: “Lograr que nuestros alumnos sean educados por los mejores maestros. Nuestros niños y jóvenes merecen profesores capacitados, responsables y cumplidos. Y con ese fin, se habrá de crear el Servicio Profesional Docente.” Luego reivindicó el papel de la evaluación en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la autonomía de gestión de las escuelas, acción en la que se cifraba el mejoramiento de las condiciones de trabajo y estudio.

Desde su anuncio, el movimiento magisterial había sintetizado sus argumentos de oposición a la reforma en dos cuestiones: primero, su carácter exclusivamente laboral y su carácter punitivo; segundo, su encubierto objetivo de terminar con el carácter gratuito de la educación pública, sintetizada en la “autonomía de gestión de las escuelas”.

En ese contexto, y en medio de la extensión de las protestas magisteriales, el poder legislativo al aprobar la Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente incluyó los siguientes mandatos referentes al currículo y los materiales educativos:

“A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos” (LGE, Artículo transitorio décimo segundo, DOF, 11 de septiembre de 2013).

“La Secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional” (LGSPD, Artículo transitorio vigésimo segundo).

La autonomía de gestión quedó consignada en los artículos 25 y 28 bis de la Ley General de Educación en los siguientes términos:

“Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas están obligadas a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 Bis de esta Ley” (artículo 25, Párrafo adicionado DOF 11-09-2013). Acto seguido el artículo 28 bis, indicaba:

“En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:

...

“III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.” (adicionado DOF 11-09-2013)”

En marzo de 2014 fue publicado el acuerdo 771 (“lineamientos para formular los programas de gestión escolar”, DOF, 7 de marzo de 2014). En su capítulo V (“De la administración, transparencia y rendición de cuentas de los recursos”), tras enumerar las responsabilidades de autoridades educativas y de la escuela en su conjunto, el sentido y las finalidades del ejercicio de la autonomía, las características del plan anual de actividades, reiteraba casi en los mismos términos lo establecido en el artículo citado arriba:

“Los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar desarrollarán mecanismos para garantizar que la escuela administre en forma transparente y eficiente los recursos que reciba y gestione para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos considerados en su Ruta de Mejora.”

Por otra parte, en la Ley General del Servicio Profesional Docente quedó asentada la obligación de cada escuela de realizar, como actividad permanente, una evaluación interna “tendente a la mejora de práctica profesional”, que sería apoyada por el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE), integrada por directores, supervisores y un nuevo personal de asesoría técnica (Capítulo II, “De la mejora de la práctica profesional”).

No hay duda de que el eje de la reforma, su medida maestra, había sido concebida con detalle desde el principio, pero no así la intervención en otros factores que “se conjugan en el proceso educativo”, como decía la iniciativa de reforma constitucional.¹

En diciembre de 2013 fue publicado el Programa Sectorial de Educación, 2013-2018 (PSE). Incluía una propuesta integral con objetivos, estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad y la equidad de la educación básica, además del fomento del arte y el deporte (tabla 1).

1 En abril de 2013 Emilio Chuayffet, secretario de Educación Pública, entregó a la Cámara de Diputados, para su estudio, las versiones preliminares de la legislación secundaria, entre la que se encontraba la Ley General del Servicio Profesional Docente; el esquema de evaluación, su periodicidad, sus consecuencias, su relación con la actualización, etcétera, estaban contenidas desde esa primera versión.

Tabla 1. La educación básica en el PSE. Objetivos y estrategias (selección)

Objetivos	Estrategias y líneas de acción
Objetivo 1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población	1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines 1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes 1.3. Garantizar la pertinencia de los planes y programas de estudio, así como de los materiales educativos 1.4. Fortalecer la formación inicial y el desarrollo profesional docente centrado en la escuela y el alumno 1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes 1.6. Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar 1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral
Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa	3.3. Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables 3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias 3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables

Fuente: Programa Sectorial de Educación, capítulo III.

Sin embargo, a mediados de 2014, desde la oficina de la presidencia de la república –encabezada por Aurelio Nuño que a la postre substituiría a Emilio Chuayffet como titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP)– se publicó el documento *Reforma educativa* (Gobierno de la república, s/f), que contenía una versión distinta del Programa Sectorial; a diferencia de este colocaba en el centro las acciones derivadas de la reforma legal y administrativa consumada en 2013.

Tabla 2. Líneas de acción de la reforma educativa (2014)

Línea de acción	Componentes
1. Escuela al centro	1.1 Autonomía de gestión escolar 1.2 Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela 1.3 Participación de los padres de familia 1.4 Sistema educativo responsable y eficiente 1.5 Sistema de Información y Gestión Escolar (sic)
2. Desarrollo profesional de los maestros	2.1 Servicio Profesional Docente <ul style="list-style-type: none"> - Ingreso - Promoción - Reconocimiento - Permanencia 2.2 Formación continua y desarrollo profesional.
3. Evaluación	3.1 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. 3.2 Sistema Nacional de Evaluación Educativa. 3.3 Evaluaciones del magisterio transparentes, objetivas y justas.
4. Estrategias para el fortalecimiento de la equidad e inclusión	4.1 Gratuidad. 4.2 Programas estratégicos. <ul style="list-style-type: none"> - Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago educativo. - Programa de Tiempo Completo. - Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. - Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. - Centro de Atención a Estudiantes con Discapacidad.
5. Financiamiento de la educación básica	5.1 Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. 5.2 Centralización del pago de la nómina. 5.3 Presupuesto de las escuelas.

Así se buscaba contrarrestar la percepción, extendida entre el magisterio, de que la reforma era exclusivamente laboral, que amenazaba la gratuidad de la educación pública y que no preveía el combate a la desigualdad educativa.

Como se observa, el agregado más importante en este documento es el punto referente a la equidad e inclusión, en el que se enlistaron programas en marcha inclusive desde la administración anterior, como el de escuelas de tiempo completo o el inclusión y equidad educativa;² también se hacía explícita la promesa de dotación de presupuesto a las escuelas:

“La escuela debe contar con recursos que reciba ordinariamente y que le permitan dar sustento material a las decisiones que va tomando. [...] Se requiere de nuevas formas de apoyo que aseguren a las escuelas los recursos públicos que son necesarios para su funcionamiento normal, sin verse obligadas a recurrir a las cuotas de los padres de familia” (Gobierno de la república, s/f, p. 22)

Este esfuerzo, según el mismo documento, habría comenzado con el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, autorizado en el presupuesto 2014 con 7,600 millones de pesos. Y remataba: “En años próximos habrá que trabajar para la consolidación de este programa y que todas las escuelas públicas tengan un presupuesto asignado para su funcionamiento normal. En aras de la equidad, este presupuesto tendría que ser proporcionalmente más grande en las escuelas que atienden a la población que vive en condiciones de marginación” (Ibid)

Sin embargo, poco tiempo después el secretario Emilio Chuayffet anunció que no sería posible el presupuesto para todas las escuelas; atendiendo a los resultados del CEMABE los recursos se concentrarían en las 20 mil escuelas con mayores carencias, a través del “Programa de la Reforma Educativa”, con un fondo de 7,500 millones de pesos, un promedio de 375,000 pesos por escuela, una proporción de esa cantidad sería administrada por directores y padres de familia.

La revisión del currículo y los materiales educativos de la educación básica, así como la reforma integral de la educación Normal (formación inicial del magisterio) seguían sin aparecer entre las líneas de acción, si bien se mencionaban los foros que para esos propósitos se habían realizado entre febrero y junio de 2014. En el último de estos, efectuado el 12 de junio el secretario de Educación Pública (Chuayffet, 2014) señaló que la transformación de la educación básica debería avanzar “bajo las siguientes orientaciones”:

“1. Un currículum nacional de mínimos comunes, que pueda ser situado y enriquecido desde lo local, para que nuestros niños se arraiguen en su contexto y se proyecten en lo universal.

“2. En segundo lugar, es urgente revisar nuestros materiales educativos diversificados, para que permitan el adecuado estudio de nuestras niñas y de nuestros niños y faciliten el despliegue de sus facultades cognitivas.”

Posteriormente la SEP precisó que los nuevos planes y programas de estudio se darían a conocer en agosto de 2015, y partir de entonces comenzaría la renovación de los libros de texto de la educación preescolar, primaria y secundaria. Esta meta no se cumplió.

Entre 2013 y hasta mediados de 2016 la prioridad del gobierno federal fue el establecimiento del SPD, lo que absorbió los esfuerzos de muchas dependencias de la SEP, de las secretarías estatales de educación y

2 El 28 de diciembre de 2013 se publicó por primera vez el Programa de Inclusión y Equidad con el objetivo de integrar administrativamente los siguientes programas: la atención de niñas y niños de familias jornaleras migrantes, inclusión educativa, niños con capacidades sobresalientes, etcétera, que procedían de la administración anterior y algunos de antes.

también de áreas en formación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), no solamente por las tareas sustantivas y operativas que implicaba evaluar el desempeño del personal docente y directivo en servicio en la educación básica y media (la meta sexenal era evaluar al 100 %, alrededor de 1 millón 200 mil profesionales de esos niveles), además de los concursos para ingreso y promoción que también implican evaluar el desempeño, sino por la construcción de su soporte institucional y administrativo. Todo ello en medio de la permanente oposición o desconfianza de vastos sectores del magisterio que, vale la pena subrayarlo, se extendía más allá de los tradicionales bastiones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

En agosto de 2015, un poco después del inicio del ciclo escolar, Aurelio Nuño, quien fuera coordinador del área de educación en el equipo de transición de Enrique Peña Nieto y luego jefe de la oficina de la presidencia de la república fue nombrado secretario de Educación Pública, en sustitución de Emilio Chuayffet. Desde el principio de su ejercicio reconoció que la primera etapa de la reforma fue la reforma política del sistema, que justificó en reiteradas ocasiones de distintas maneras:

“Desafortunadamente el sistema educativo era un sistema altamente clientelar y corporativo, en donde de manera indebida, particularmente algunas secciones sindicales tenían un control sobre la educación y la vida de los maestros, que hacía que el sistema, en lugar de buscar prioridades pedagógicas, fueran prioridades políticas y sindicales. Y el sistema estaba lleno de vicios, que era imposible de aceptar en pleno siglo XXI” (citado en Moreno, Teresa, 2016).

Anunció desde entonces que comenzaría una segunda etapa de la reforma concentrada en 7 prioridades: poner a la escuela en el centro del sistema educativo, dignificar la infraestructura escolar (escuelas al CIEN), desarrollo profesional docente, revisión de los planes y programas de estudio, vincular la educación con el mercado laboral, reforma administrativa de la SEP (SEP, 2016; Nuño, 2016). El enunciado de estas “prioridades” era un nuevo intento de elaborar un programa coherente e integral de reforma educativa, además de los cambios que implicaba el SPD.

En julio de 2016, casi un año después de que Aurelio Nuño fuera designado secretario de Educación Pública, se presentó una versión preliminar de un “nuevo modelo educativo” que consistía en una propuesta de reordenamiento o reforma del sistema educativo, “la forma en que se articulan los componentes del sistema desde la gestión hasta el planteamiento curricular y pedagógico” (tabla 2). La gran novedad fue la presentación de una *Propuesta curricular para la educación obligatoria* (SEP, 2016), base de un nuevo plan y nuevos programas de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria, y para los ajustes del de educación media. Tal era el contenido definitivo de la segunda etapa del proceso de reforma.

Inmediatamente comenzó un proceso de consulta sobre la propuesta de modelo y sobre las directrices curriculares. Tras ese proceso, el 13 de marzo de 2017 fue presentada la versión definitiva del nuevo modelo educativo. El presidente de la república y el titular de la SEP afirmaron que con las acciones ahí previstas se consumaría una revolución educativa en México. En realidad, este documento –tercer y último intento del gobierno federal para incluir la reforma de la carrera docente en un proyecto integral de reforma educativa– recogía y ordenaba obligaciones derivadas de la reforma legislativa 2013 que deberían haberse cumplido antes, enumeraba programas en marcha (incluso desde gobiernos anteriores) y reiteraba promesas de transformación en varios de los componentes del sistema (Ramírez y Torres, 2017). Se trataba de una nueva versión del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 con menos precisión en muchas de sus líneas de acción que el presentado en 2013.

Tabla 3. Componentes y acciones principales de la reforma educativa 2017

Componentes	Acciones principales
Planteamiento curricular	Planes y programas de estudios (sic) de educación básica Nueva generación de materiales educativos impresos y digitales Fortalecimiento del aprendizaje del inglés en el sistema educativo Estrategia “Educación y Cultura”
Escuela al centro del sistema educativo nacional	Dignificación de la infraestructura física educativa a través del Programa “escuelas al CIEN” Programa Nacional de Convivencia Escolar La escuela como una comunidad con autonomía de gestión -Gestión escolar -Reorganización escolar con estructuras ocupacionales fortalecidas Asistencia, acompañamiento y supervisión pedagógica Fortalecimiento de los Consejos Escolares de Participación Social Equipamiento y conectividad. -Estrategia de inclusión digital @prende 2.0
Formación y desarrollo profesional docente	Servicio Profesional Docente Evaluación para el ingreso Evaluación para la promoción Evaluación para la permanencia. Estrategia Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica Programa de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales
Inclusión y equidad	Perspectiva de inclusión y equidad en planes y programas de estudio, lineamientos curriculares de la educación indígena y profesionalización de los colectivos docentes. Transición de la educación especial a la educación inclusiva de las personas con discapacidad. Fortalecimiento del programa de becas. Apoyo a la transición de niveles educativos entre los beneficiarios de PROSPERA. Programa padres educadores NiñaSTEM PUEDEN: red de mentoras OCDE-México Desarrollo infantil temprano para las familias con mayores desventajas sociales. Consolidación de servicios del CONAFE en localidades urbanas
Gobernanza del sistema educativo	Mecanismos de coordinación regional SEP- CONAGO Sistema de información y gestión educativa

Fuente: SEP (2017), *Ruta para la implementación del modelo educativo*. México, SEP.

En educación básica, la gran novedad -como ya se dijo- fue la presentación de un extenso documento denominado *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan programas de estudio para la educación básica*.

La carencia de un planteamiento global que tuviera como eje los asuntos sustantivos –especialmente el currículo para la educación básica y el fortalecimiento de la formación inicial de profesores– había sido una de las principales críticas al proceso de reforma. La definición curricular no solamente era indispensable para atender cuestiones sustantivas que había eludido la reforma legal y administrativa sino también para sustentar con referentes y parámetros más precisos y compartidos, la acción central de la misma: la evaluación al magisterio y los programas de formación que derivarían de la misma. En efecto, uno de los primeros retos de la evaluación del desempeño docente era describir los rasgos que caracterizan al trabajo docente que se espera tener en las aulas mexicanas, tales rasgos serían los parámetros de la evaluación; pero la definición de este perfil debería partir de un currículo científicamente fundamentado, técnicamente consistente y con razonable demostración de su factibilidad. Tal referente curricular no existía. Los programas vigentes (hasta ahora), herencia de la administración 2006-2012 constituyen un planteamiento confuso y contradictorio (Ramírez, 2013). Era necesario resolver ese problema antes de emprender la evaluación, pero no fue así, y ni la SEP ni el INEE reconocieron esta gran deficiencia, especialmente notoria cuando –en la intensa campaña publicitaria para difundir el nuevo modelo educativo– la SEP destacaba que el anterior tenía los siguientes rasgos negativos: su carácter único para todo el país y su rigidez, exceso de contenidos que no eran útiles ni

significativos, con saltos y repeticiones entre niveles educativos, enseñanza basada en la memorización y la repetición, sin atención al desarrollo de habilidades socioemocionales, entre otros.

En conclusión...

El cambio radical del régimen laboral del trabajo docente en la educación básica y media fue no solamente la medida clave sino la acción principal del proceso de reforma iniciado en 2012; es la que ocupó gran parte del esfuerzo institucional, en definiciones sustantivas, técnicas, normativas, administrativas y políticas. Con esa medida se pretendía tanto recuperar la rectoría del Estado en la política educativa, especialmente en la administración de la carrera docente desde el ingreso, y al mismo tiempo convertir el nuevo sistema de administración de recursos humanos en un motor de la calidad de la enseñanza, pues a partir de los resultados de la misma se definirían los contenidos de los programas de regularización para quienes obtuvieran resultados deficientes, los de asesoría y formación continua para todos, los programas de estímulos para los destacados y, al final, también la permanencia en el servicio docente.

A la fecha el número de sujetos evaluados en tan corto tiempo es muy alto (cerca de 400, 000 sin contar a sustentantes de exámenes de ingreso, según informa Otto Granados). Sin embargo, con tan solo un poco de rigor crítico el hecho de que en un país se evalúe el desempeño de cientos de miles de profesores tan rápidamente nos debe provocar una duda razonable; no porque la cifra sea muy grande la tarea está bien hecha. Por eso la reflexión tiene que centrarse en la calidad de la evaluación, para valorar si permite lograr el objetivo del SPD de garantizar que en las aulas y escuelas solamente permanezcan quienes demuestren poseer conocimientos y capacidades idóneas.

Un grave problema, reiterado, es la calidad de los instrumentos de evaluación. Se han realizado varias evaluaciones acerca de los procesos de evaluación llevados a cabo para integrar el SPD, pero hasta el momento ninguna se ha ocupado de lo sustantivo, es decir, de los contenidos de los instrumentos de evaluación, de las rúbricas para calificar los instrumentos abiertos y del proceso mismo de calificación. Así que hasta hoy no podemos saber si esta evaluación es técnicamente rigurosa y cómo puede a control remoto evaluar el desempeño de cientos de miles de profesores. ¿Y por qué no se han evaluado los instrumentos? Porque el Centro Nacional de Evaluación, A. C. (Ceneval), un organismo privado, pactó con la SEP el carácter confidencial de todos los instrumentos utilizados, y se reservó el derecho de autor. Esto lo señaló con toda claridad, aunque en lenguaje *políticamente correcto*, el estudio de la OREALC:

“Por motivos de confidencialidad de los instrumentos el equipo consultor no tuvo acceso a los instrumentos ni a las rúbricas, por lo que . . . solo nos referiremos a los procedimientos seguidos para cautelar la validez.” (p. 27)

¿Cómo fue posible que el Estado se haya quedado sin posibilidad de revisar y evaluar los instrumentos utilizados en la acción clave de su reforma, la más importante de todas las realizadas en esta administración según nos repite la propaganda gubernamental?

En ese informe también se señala otro problema grave, que se ha hecho costumbre en nuestro país desde los tiempos del Programa de Carrera Magisterial: no someter a prueba en campo, mediante aplicación piloto, los instrumentos de evaluación:

“Si bien se ha sido efectivo en términos generales, lo ha sido al costo de sacrificar la calidad de varios procesos y productos relevantes, que podría generar una creciente desacreditación del proceso de evaluación. [...] El principal problema en la preparación de los diferentes elementos de la evaluación estuvo en la elaboración de instrumentos de evaluación: bancos de reactivos que fueron revisados parcialmente e ítems de opción múltiple que fueron sometidos a sucedáneos de pruebas piloto. Esto obligó a incrementar

significativamente el número de preguntas en los test para anticipar la posible eliminación de preguntas inadecuadas y, en consecuencia, aumentar el tiempo de examinación.” (p.18-19)

“... para el caso de los exámenes, se logró implementar solo revisiones parciales (no más del 30% por parte del INEE. Si bien el equipo consultor no tuvo acceso a los reactivos, el reporte de directivos del INEE y el respectivo informe técnico consultado, revelan problemas de formulación e inconsistencias con las especificaciones, que no siempre pudieron ser resueltos.” (p. 28)

“Una especial mención merece el pilotaje de los exámenes que fue realizado en una muestra de profesores de características algo diferentes a la población objetivo (los candidatos a evaluadores), lo que siembra dudas respecto de la calidad de la información que fue posible recoger a través de este para estudiar el funcionamiento métrico de los reactivos.” (p.28)

La explicación oficial, del INEE en este caso, ha sido que se “pilotea” en el momento mismo de la aplicación. No hay justificación técnica para esa afirmación. ¿Cuál ha sido el motivo por el cual la CNSPD y el INEE se saltan ese paso indispensable en la elaboración y autorización de pruebas, no solamente el examen de opción múltiple? Ha sido la prisa derivada de las metas que la Ley General del Servicio Profesional Docente estableció en sus artículos transitorios y el calendario de evaluación que el INEE aprobó, a sabiendas de que carecía de capacidades técnicas institucionales para realizar con solvencia la tarea de supervisión sustantiva de procesos de evaluación centrados en el desempeño que -no hay que olvidar este rasgo- son de *alto impacto* por sus consecuencias en la carrera laboral de maestras y maestros.

La reforma legal y administrativa sin duda, era necesaria para reordenar el sistema educativo y para combatir la corrupción que desviaba una cantidad importante de recursos públicos hacia fines no educativos (mediante las comisiones de profesores a instancias sindicales, gubernamentales, etcétera) o asignaba una plaza laboral con criterios ajenos a las capacidades profesionales; estas prácticas –cuyo alcance nunca ha sido calculado con precisión– fomentaron una cultura laboral (y política) no propicia para el trabajo disciplinado y profesionalmente exigente. Era urgente terminar con el dañino pacto entre el gobierno federal (y los estatales) y los grupos dirigentes del principal sindicato de trabajadores de la educación en México (el SNTE) y de otros sindicatos que existen en el sistema educativo, el soporte político e institucional de tales prácticas. Pero ¿si el problema era ese por qué la medida principal fue evaluar a los profesores, incluso con posibilidad de perder el empleo?

Normar los procesos de ingreso al servicio docente y la promoción a puestos de dirección, asesoría técnico-pedagógica o supervisión escolar, y someterlos a estrictos criterios y procedimientos técnicos es un acierto. El problema sigue siendo saber si los exámenes aplicados detectan las capacidades y los conocimientos que una persona tiene, por ejemplo, para ejercer la función docente, es decir, para conducir el proceso educativo, mismo que no puede ser reducido a la transmisión de información, la explicación de ciertos temas; la misma cuestión puede plantearse respecto a la capacidad de tales instrumentos para detectar capacidades de dirección y gestión escolar. Mi opinión, tras recoger muchas evidencias, es que los exámenes siguen siendo muy débiles para los fines de ambos concursos; eso es una deuda del nuevo sistema de evaluación y una deuda de la reforma en su conjunto. Si no se fortalece técnicamente la evaluación, solamente nos va a quedar el procedimiento, quizá valioso por sí mismo pero azaroso en sus resultados.

No debemos quitar la atención de este punto; no deberíamos ser condescendientes con evaluaciones no rigurosas, sobre todo por sus duras consecuencias en la situación laboral del magisterio mexicano.³ Es

3 Al respecto sugiero la lectura del siguiente reporte: Ramírez Raymundo, Rodolfo y Concepción Torres Ramírez (2016), *La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado*, Temas estratégicos # 34, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

necesario que la evaluación del desempeño docente –ya sea para ingreso, promoción o permanencia en el servicio profesional docente- sea sistemáticamente sometida a evaluación.

La consagración de la evaluación para el ingreso y la promoción, inclusive como norma constitucional, constituyó una medida positiva por las razones ya mencionadas, y ampliamente compartidas entre administradores del sistema educativo en el orden estatal pero también por maestras y maestros. En cambio, en el diseño del sistema de evaluación del desempeño para la permanencia privó la desconfianza hacia el magisterio, hacia la escuela pública y hacia las autoridades educativas de los estados. Privó también la desconfianza en la propia evaluación que se realizaría en el nuevo sistema laboral; en efecto, una evaluación del desempeño bien hecha detectaría conocimientos profundos y capacidades manifiestas en la acción: no tendría por qué repetirse diez o doce veces en la trayectoria laboral de una maestra o un maestro, salvo aquella que se realiza o debería realizarse continuamente en el centro de trabajo por las autoridades escolares inmediatas y los pares. Identifico tres problemas generales del planteamiento de la reforma en marcha:

Primero. Haber asignado a la evaluación un papel correctivo de problemas administrativos y políticos que derivaron de la *simbiosis* SEP-SNTE, además de los ya mencionados: incumplimiento laboral, simulación y ocultamiento de fallas, adscripción de profesores a instancias y tareas no educativas, promoción a cargos directivos bajo criterios no profesionales, donde lo más importante era la lealtad y la “vocación de servicio”. . . a los administradores del sistema o a los dirigentes sindicales.

El problema es que nunca se contó con un diagnóstico acerca de la extensión de estas prácticas corruptas, simplemente se consideró que estaban generalizadas en el sistema educativo. Así se descalificó a los cientos de miles de maestras y maestros que cumplen diariamente su trabajo con dedicación y compromiso. Y esa apreciación –producto de la generalización de un juicio sin evidencias- fue la justificación real, tampoco asumida explícitamente, de un sistema de evaluación para la permanencia con alta periodicidad (cada 4 años), externo a la escuela y altamente centralizado en la SEP y en el INEE.

Los promotores y diseñadores de la reforma no se percataron que los problemas de orden laboral y administrativo –originados en buena medida por el histórico pacto entre gobernantes y líderes sindicales- no se resolverían con la evaluación del desempeño, por más frecuente y centralizada que fuera; el combate a la corrupción y a la simulación, es decir, la vigencia plena de la ley en cada estado, zona o escuela, exige el funcionamiento eficaz y transparente de las instancias directivas del sistema educativo (incluida la supervisión de zona y la dirección de escuela, pero también las estatales y federales), la vigilancia social y de las autoridades y la disposición de mecanismos ágiles de impartición de justicia.

Mientras se le siga asignando ese papel, la evaluación no podrá ser formativa, porque sus consecuencias laborales (positivas o negativas) tiende a generar efectos no deseados e inclusive perversos.

Segundo. El paquete de reforma legal y administrativa expuesto en el discurso presidencial del 1 de diciembre de 2012, explicado más ampliamente en el Pacto por México, no estableció una estrategia específica para el mejoramiento de la calidad de la educación desde los espacios donde esta –la educación- cobra forma concreta: las escuelas y sus aulas, es decir, no solamente en las aulas.

Al conceder a la evaluación poderes transformadores o movilizadores, etcétera, solamente se apuntaron medidas complementarias que llevarían al mejoramiento de la calidad –noción, por cierto, insuficientemente definida en la propia reforma– tal como se concluye de la lectura de los múltiples documentos y de la legislación. Se planteó autonomía de gestión, el mejoramiento de la infraestructura, pero no una estrategia de fortalecimiento de la escuela ni de combate a la desigualdad en materia de calidad de los servicios educativos.

Inclusive, en los más recientes documentos que la SEP ha puesto a discusión –acción positiva, pero no inédita- hay un discurso general a favor de la equidad, pero no hay compromisos acerca de cómo transformar y qué hacer con las escuelas unitarias, las escuelas multigrado, las telesecundarias o los telebachilleratos, sin mencionar los Cursos Comunitarios bajo responsabilidad del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Múltiples investigaciones han demostrado que es generalmente la población más pobre y más marginada del país la que tiene los servicios educativos más precarios. Una política de fortalecimiento de la escuela tendría que comenzar por combatir la desigualdad en la calidad de los servicios educativos bajo el principio de equidad: *dar más y mejor a los que menos tienen*. Solamente así puede ser una aspiración *plausible* la igualdad de oportunidades, base de una sociedad fundada en el mérito y no en el privilegio socialmente heredado. El problema de la desigualdad educativa, señalado décadas atrás por destacados investigadores, como Olac Fuentes Molinar y Carlos Muñoz Izquierdo

Tercero. La reforma se fundó en la desconfianza hacia el magisterio y hacia la escuela pública y, también, en la desconfianza hacia las autoridades locales. Esta última valoración justificó la recentralización de la administración del presupuesto para educación que -como bien se sabe- se ocupa principalmente en pago de remuneraciones al personal que presta el servicio, incluidos quienes realizan tareas de mantenimiento, administrativas y apoyo en general; así se creó el FONE. Actualmente, ni siquiera entre los gobiernos estatales hay suficientes aliados de la reforma, porque en los hechos, y con un discurso federalista, se impulsó el centralismo administrativo y presupuestal. Es necesario revisar esta cuestión, objeto de otra mesa de análisis.

Mexicanos Primero y otros grupos afines, de matriz o inspiración empresarial, contribuyeron a crear un clima de desprestigio hacia el magisterio y hacia la escuela pública. Este clima afecta el trabajo cotidiano porque vuelve bastante más complicada la relación de por sí difícil entre madres/padres y escuela y ha provocado la desmoralización en amplios sectores del magisterio.

Para emprender seriamente una política de fortalecimiento de la escuela es necesario reparar lo que se ha dañado; a esta altura hay ya daños irreparables, como el hecho de que decenas de miles de muy buenos profesores y muy buenas profesoras abandonaran el servicio educativo, no por temor a la evaluación sino por fastidio y desmoralización, plenamente justificados. Esos daños son difíciles de reparar, lo que no debe hacerse es profundizar el daño hacia las escuelas.

Referencias:

- Gobierno de la República (s/f), *Reforma educativa*, México, Presidencia de la República, 22 pp. Disponible en Granados Roldán, Otto (2018), *Reforma educativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 122 pp.
- Moreno, Teresa (2016), "Político el primer gran reto de la reforma educativa: Nuño", México, diario El Universal, 6 de junio de 2016. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2016/06/6/politico-el-primer-gran-reto-de-la-reforma-educativa-nuno>>
- Nuño, Aurelio (2016), "2016: año clave para la transformación educativa", México, El Universal, 17 de enero de 2016, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/aurelio-nuno/nacion/2016/01/18/2016-ano-clave-para-la-transformacion>
- OREALC/ UNESCO (2016), *Evaluación de desempeño de docentes, directivos y supervisores en educación básica y media superior de México. Análisis y evaluación de su implementación 2015-2016*. Informe final, México. Disponible en https://www.inee.edu.mx/images/stories/2016/spd/nuevo_modelo/informes/OREALC-UNESCO-Ev-desempe-no-Informe-Final.pdf
- Peña Nieto, Enrique (2013), Discurso durante la promulgación de la reforma educativa, 25 de febrero de 2013.
- Presidencia de la República (2012), "Iniciativa del titular del poder ejecutivo federal con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación", México, *Gaceta parlamentaria*, 11 de diciembre de 2012, México, Cámara de Diputados.
- Poder Ejecutivo Federal (2013) "Decreto por el que se reforman los artículos 3º. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV. . .", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2013a), "Programa Sectorial de Educación, 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013, segunda sección, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2014), Acuerdo 771, *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Presidencia de la República et al (2012), *Pacto por México*. México
- SEP (2016), "7 prioridades de la reforma educativa", México, 25 de enero de 2016, en <<https://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/conoce-las-7-prioridades-de-la-reformaeducativa>>
- SEP (2017a), *Modelo educativo para la educación obligatoria*, México, segunda edición, SEP, 157 pp.
- SEP (2017b), *Ruta para la implementación del modelo educativo*, México, SEP, 157 pp.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2013), "La reforma constitucional en materia educativa: ¿una nueva estrategia para mejorar la calidad de la educación básica?", en *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp.123-139
- Ramírez Raymundo, Rodolfo (2016), *Reforma en materia educativa. Un análisis de su diseño y aplicación, 2012-2016*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 102 pp.
- ____ (2017), "La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado", *Temas estratégicos* # 34, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Ramírez, Rodolfo y Torres Concepción (2017a), "Modelo educativo 2017. Implicaciones para la reforma en marcha", *Temas estratégicos* # 43, México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.



CAPÍTULO II

Aprendizajes Clave para el desarrollo integral en Educación Básica: cuidados, expectativas y necesidades

**Oxana Pérez Bravo
Margarita María Zorrilla Fierro
Lídice Rocha Marengo**

1. Introducción

De acuerdo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2018), durante el ciclo escolar 2016-2017, en el Sistema Educativo Nacional, SEN, había 25 millones 780 mil 693 estudiantes de educación básica y 1 millón 217 mil 191 docentes impartiendo clases en 225,757 escuelas. México cuenta con un sistema educativo de grandes dimensiones que es complejo en su estructura y diverso en su oferta y que enfrenta profundos desafíos para elevar la calidad, equidad y pertinencia de sus servicios. Sin demeritar los logros alcanzados, aún falta reducir las brechas de la desigualdad y la inequidad tanto en la calidad de la oferta como en la de los logros educativos, es decir, queda camino por recorrer para cumplir cabalmente el derecho a la educación de todos y cada uno de nuestros niños y adolescentes.

La Reforma Educativa de 2013, en la que se modificó el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación, se basa en un Modelo Educativo que consta de cinco ejes, uno de los cuales, el de la propuesta pedagógica, entrará en vigor para una parte importante de los niños y adolescentes que cursan educación básica en agosto del presente año. El Modelo Educativo busca colocar en el centro de las acciones y políticas, el derecho humano a recibir una educación de calidad que permita obtener el logro máximo de aprendizajes significativos y relevantes para el desarrollo de las personas y con ello contribuir a cerrar las brechas mencionadas.

El propósito de este texto es describir uno de los ejes que conforma el nuevo Modelo Educativo: el planteamiento curricular, mejor conocido como Aprendizajes Clave para la educación básica. Dado que la Reforma Educativa de 2013 involucró varios ámbitos de la política, se decidió acotar el análisis a este eje puesto que afectará de manera directa a millones de estudiantes en el próximo ciclo escolar, ya que en él se establece qué, cómo cuándo y para qué deben aprender los estudiantes de educación básica. De estas definiciones, las que corresponden al qué se convertirán en los referentes de las evaluaciones tanto escolares como nacionales e internacionales. En otras palabras, de estas definiciones y su concreción en cada una de las aulas, se obtendrá información para juzgar si se han logrado o no avances en la mejora de la calidad de la educación básica en México.

Por sus implicaciones, este recorte analítico también permite analizar lo que se ha hecho y lo que falta por hacer para que el currículo cobre vida en los próximos meses, es decir, para que todos los actores involucrados en su puesta en marcha apliquen y adecuen los nuevos enfoques y metodologías de enseñanza, aprendizaje y evaluación propuestos a fin de que esta reforma pueda juzgarse por su efectividad tanto en el papel como en los hechos.

Con este fin, en el primer apartado se presentan los aspectos generales de la Reforma Educativa para proporcionar una visión general de los ámbitos de política pública involucrados y situar a Aprendizajes Clave dentro de la Reforma. En el siguiente, se presenta la propuesta pedagógica, sus principales características, retos y áreas que desde ahora se vislumbra que pueden mejorarse y cuidarse para que puedan cumplirse sus objetivos. Posteriormente, se describen las acciones realizadas hasta ahora para implementar Aprendizajes Clave. El documento concluye con un balance de lo realizado, distinguiendo lo urgente de lo que debe ser cuidado en el corto, mediano y largo plazos para propiciar desde este componente de la Reforma Educativa, que los más de 25 millones de estudiantes de educación básica puedan gozar de su derecho a una educación.

2. Aspectos generales de la Reforma Educativa

Durante la administración del gobierno federal que concluirá en este 2018, se diseñó, formuló e instrumentó una Reforma Educativa cuya finalidad ha sido que la educación que se ofrece en los centros escolares de la

educación obligatoria, esto es, los niveles escolares de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior, cumple al máximo con las aspiraciones más altas de la nación expresadas en el ejercicio del derecho de todos a recibir una educación de calidad.

La Reforma en la educación se fundamenta en la creación de un marco normativo que incluye reformas a los artículos 3° y 73 de la Carta Magna, la modificación de artículos de la Ley General de Educación (LGE) y la promulgación de dos nuevas leyes secundarias, la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). La reforma constitucional se aprobó el 6 de febrero de 2013 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 del mismo mes y año, en tanto que las leyes secundarias mencionadas fueron publicadas el 11 de septiembre del mismo año. La actividad legislativa se sustentó en un importante acuerdo político conocido como “El Pacto por México”¹

A diferencia de las reformas educativas que antecedieron a la que nos ocupa en este texto, la actual Reforma construyó primero un andamiaje jurídico normativo que funge como un referente insoslayable en la formulación e implementación de las políticas y programas educativos.

Importa señalar que hubo reformas constitucionales previas que dan sustento a la reforma de 2013: la modificación del capítulo primero de la Constitución, donde destaca el nuevo texto del artículo 1° sobre los derechos humanos y la responsabilidad del Estado Mexicano de salvaguardarlos; en 2009 y 2011 la modificación al artículo 4° en el que se establece el interés superior de la niñez y los derechos a la cultura, el deporte y la alimentación. Además, la reforma anterior del artículo 3° por la que se establece la obligatoriedad de la educación media superior y así se amplía a 15 años la escolaridad obligatoria.

Garantizar el derecho de todos a recibir una educación de calidad que permita a cada educando desarrollar el máximo logro de aprendizajes supone por parte de la oferta, proteger y cuidar las condiciones en la que se ofrece el servicio educativo a toda la población (LGE, artículo 32). Por esta razón, la Reforma Educativa de 2013 se estructuró desde varios ámbitos de acción de política pública con el propósito de asegurar dichas condiciones.

Las líneas generales de la Reforma fueron expresadas en el Pacto por México como tres compromisos traducidos en el mismo número de metas:

Primera, aumentar la calidad de la educación básica, que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como pisa. Segunda, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercera, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional manteniendo el principio de laicidad.²

El debate por la calidad de la educación estuvo presente en la definición de los 95 compromisos que se incluyeron en el Pacto por México. Uno de los planteamientos más importantes tiene que ver con la importancia de la formación del factor humano de la sociedad mexicana vs la formación de capital humano.

La sociedad mexicana necesita revitalizar de manera significativa su crecimiento económico y acompañarlo del desarrollo social. Además, requiere encontrar la manera de redistribuir el ingreso y sus beneficios para que la brecha entre los distintos grupos poblacionales se vaya cerrando y, de ser posible, desapareciendo. Es

1 Para más información ver los textos siguientes: INEE, Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Reforma Educativa. Marco Normativo*. México: INEE, en particular el apartado introductorio. Además, Granados Roldán, Otto. (2018). *Reforma Educativa*. México: FCE. Por último, López Noriega Saúl, Velázquez López Velarde Rodrigo. (2018). *Pacto por México*. México: FCE.

2 Pacto por México, consultado el 20 de junio de 2018, en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

difícil conseguir la calidad de la educación en un contexto de desigualdad social e inequidad, pero se deben dar pasos hacia esa meta.

Por ello, la perspectiva de la formación del factor humano implica colocar la productividad de la nación en términos tanto del desarrollo de la sociedad como el desarrollo de los individuos. En tanto que hablar de capital humano es reducir el debate y la acción pública a una perspectiva económica.

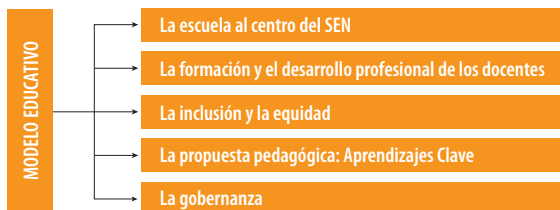
El Pacto por México explícitamente dice: “El siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos que logre la inclusión de todos los sectores sociales y reduzca los altos niveles de desigualdad que hoy existen entre las personas y entre las regiones de nuestro país.” En este orden de ideas, el papel que desempeñan la educación y sus instituciones es insoslayable. Por ello, el diseño de la política pública, desde el cambio constitucional hasta la puesta en marcha de diversos programas, pasando por la promulgación de tres leyes secundarias y el diseño del programa sectorial de educación, buscó incidir en los ámbitos que podían ser de su alcance para coadyuvar a esa meta.

Los ámbitos de acción de política pública de la Reforma fueron anunciados en el Pacto por México, así como establecidos en la Reforma del Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias arriba mencionadas, teniendo presente que el objetivo de las políticas públicas en educación es lograr que todos los niños y jóvenes tengan un lugar en la escuela, asistan a ella con regularidad, logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura y permanezcan en la escuela hasta concluir sus estudios.. Dichos ámbitos son:

1. Un sistema nacional para evaluar la calidad, el desempeño, los componentes, procesos y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, que estará coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al que, si bien fue creado en 2002, se le otorgó autonomía constitucional para llevar a cabo este mandato y otros más señalados en el texto constitucional del artículo 3°;
2. El establecimiento del Servicio Profesional Docente (SPD) por el que se regulan los procesos de *ingreso* a la función docente, *promoción* a puestos directivos, *reconocimiento* a través de estímulos e incentivos y la *permanencia* en la función docente; estos procesos se vinculan con la evaluación, de manera que sea el mérito el criterio de decisión según sea el caso. La evaluación para el ingreso a una plaza docente o para la promoción a puestos directivos se lleva a cabo mediante un *Concurso de Oposición* al que se inscriben los aspirantes de manera voluntaria³; por su parte, la “evaluación de desempeño” se vincula con procesos de reconocimiento, promociones en la misma función y permanencia. El SPD puede ser visto como un “servicio civil de carrera” que junto con la “evaluación” se plantea una promesa de profesionalización docente a través de diversos mecanismos: se reglamentó una tutoría personal para los docentes de nuevo ingreso con una duración de dos años, así como el establecimiento de un sistema de formación continua para los docentes y directivos escolares de la educación obligatoria.
3. Creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).
4. La institución escolar es valorada como uno de los protagonistas de la transformación del sistema a través del desarrollo de una estrategia de política educativa que coloca a la escuela al centro del SEN; se establece la necesidad de fomentar la autonomía de gestión de las escuelas, junto con el establecimiento de un Sistema de Apoyo Técnico a la Escuela.

3 María de Ibarrola señala en un texto reciente, publicado en el Blog de Educación de Nexos, que la evaluación del mérito es la “vía exclusiva” para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el Servicio Profesional Docente, dejando ver que debería haber otras vías posibles, que no son mencionadas y que en todo caso habría que analizarlas.

5. Revisión del Modelo Educativo vigente en su conjunto, incluidos los planes y programas, los materiales y los métodos educativos. El replanteamiento del modelo educativo se ha realizado a través de diversas acciones y su inicio se remonta al primer semestre de 2014 hasta contar en 2017 con el desarrollo de cinco ejes: la escuela al centro del SEN, la formación y el desarrollo profesional de los docentes, la inclusión y la equidad, la propuesta pedagógica y la gobernanza.⁴



Como bien señala De Ibarrola (2018), cada una de las medidas de política educativa incluidas en el término “la reforma”, amerita ciertamente la revisión de su potencialidad para garantizar que la educación que se ofrece a todos los niños y jóvenes del país sea de calidad. Tener presente que se trata de cumplir y hacer cumplir el precepto constitucional de que la educación es un derecho humano de todos, que debe ser de calidad al asegurar el máximo logro de aprendizajes.

Las distintas medidas y programas de política educativa reflejan ideales y aspiraciones que han estado presentes en los análisis y propuestas de mejoramiento de nuestra educación desde hace varias décadas. No obstante, el conjunto de medidas que implica cada uno de los ámbitos de la Reforma requiere de una revisión cuidadosa tanto de la propuesta como de la forma en que ha sido posible implementarla, “en virtud de los niveles de operación que se requiere para ello, en particular el conocimiento y consenso entre los distintos actores que deberán ponerlas en marcha y la adaptación de las estrategias y normas cotidianas de operación” (De Ibarrola, 2018).⁵

La naturaleza de cada ámbito de la Reforma es distinta, aunque se hace necesario construir una articulación virtuosa entre las medidas y entre éstas y los ámbitos. Dicho de otra manera, se hace indispensable tener una visión y comprensión “sistémica”, lo que significa que, si una medida mueve en alguna dirección un ámbito, otros ámbitos también son impactados por ese movimiento. En este caso, se busca conseguir, asegurar o garantizar el derecho de todos a recibir una educación de calidad con equidad que permita desarrollar lo necesario para tener una vida humana digna, una ciudadanía competente y una sociedad justa.

4 Para ampliar la información sobre el NME ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198738/Modelo_Educativo_para_la_Educacion_n_Obligatoria.pdf. Recientemente se incorporó como un ámbito también fundamental para la transformación del sistema educativo nacional, la formación inicial de docentes para la educación básica. Esta formación tradicionalmente se ha ofertado en las Instituciones de Educación Normal, aunque el SPD abre las puertas de la enseñanza preescolar y primaria a otras profesiones siempre y cuando los candidatos cumplan con el perfil que para ello se establezca en las convocatorias de los concursos de oposición para el ingreso a una plaza docente. En el caso de la educación secundaria, desde hace varios años se han venido incorporando docentes que proceden de otras formaciones profesionales.

5 Analizar la implementación de una medida de política pública en general y de política educativa en particular implica analizar y valorar su diseño *per se*, la relación entre el diseño de la política y el diseño de su implementación (si ese fue lo hubiera) y la o las evaluaciones que se hayan realizado o que estén previstas.

3. Aprendizajes Clave: la propuesta pedagógica del Modelo Educativo

Como se ha dicho antes, uno de los ejes del Modelo Educativo vigente corresponde a la propuesta pedagógica que se denomina Aprendizajes Clave. Al ser ésta el tema central del presente texto, durante su desarrollo se irá indicando cómo se relaciona con el resto de los ejes del Modelo a fin de que se evidencie su articulación aun cuando no se profundizará en ella.

Aprendizajes Clave está constituido por el Plan y los programas de estudio de la educación básica que, como marca la Ley General de Educación, deben ser establecidos por la Secretaría de Educación Pública, son de carácter obligatorio y de aplicación nacional. Esta propuesta curricular debe su denominación a su meta fundamental: “el desarrollo de aprendizajes clave, es decir, aquellos que permiten seguir aprendiendo constantemente y que contribuyen al desarrollo integral de los estudiantes”, tal como lo establece el acuerdo secretarial correspondiente, a fin de brindar una educación que contribuya a la formación de ciudadanos libres, responsables e informados capaces de enfrentar su presente y desarrollarse en el futuro.

Las razones que se explicitaron para hacer este cambio son las siguientes. En primer lugar, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales que juzgaron deficientes e inadecuados para enfrentar los retos de la sociedad actual, a los aprendizajes de los alumnos de educación básica. A esta razón, se sumó el reconocimiento de que:

- las reformas curriculares se han hecho desde la lógica disciplinar y no desde las necesidades de aprendizaje de los estudiantes,
- la cantidad y extensión de los contenidos impide que se abarquen durante el ciclo escolar y que los estudiantes profundicen en ellos,
- la ausencia del desarrollo personal, social y emocional de los estudiantes como parte de la formación que debe brindar la escuela es una deficiencia, y
- la poca flexibilidad de los currículos ha impedido que las escuelas tomen decisiones para atender las necesidades educativas de sus estudiantes.

Entre las principales consecuencias de este listado, en el Plan de estudios de Aprendizajes Clave se señala que no se ha logrado ofrecer una formación integral a los mexicanos ni se ha alcanzado la calidad deseada en la educación nacional. A fin de que ambas consecuencias pudieran ser revertidas, esta propuesta pedagógica se propuso:

- Hacer un currículo inclusivo, es decir, considerar la diversidad social, económica, cultural y de oportunidades que caracteriza a los estudiantes de educación básica a fin de que cada escuela pueda ofrecer oportunidades de aprendizaje relevantes y pertinentes para los alumnos.
- Incluir el desarrollo de habilidades socioemocionales con la intención de cambiar la concepción del estudiante al de una persona integral.
- Ser flexible para que las escuelas puedan hacer las adaptaciones que convengan a su entorno local a fin de garantizar una relación entre lo global y lo local equilibrada.
- Aplicar los criterios establecidos por el INEE que serán indicativos para la evaluación del plan y los programas de estudios de educación básica. Estos criterios son: relevancia, pertinencia, equidad, congruencia interna, congruencia externa y claridad.⁶

6 Si se desea conocer más sobre esto, consultar en el documento completo el punto 4.3 Diseño curricular. Disponible en: <http://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/index-curric-diseño.html>

Para lograr esto, se reformuló todo el currículo: se articuló con la educación media superior, se redefinieron sus fines, el perfil de egreso, los componentes que lo integran, los principios pedagógicos y se actualizaron los enfoques, metodologías, contenidos y aprendizajes particulares de las disciplinas que lo integran tradicionalmente.

El Plan de estudios contiene los fines que se plantean para la educación básica y qué se necesita para llegar a ellos. Cabe destacar que cada uno de ellos debería derivar en acciones de política pública como se explicita en el siguiente apartado. Aquí sólo se enuncian como parte de las necesidades para la implementación del currículo.

Además de lo establecido en el Artículo 3º Constitucional, la definición de los fines de la educación básica se basó en la filosofía del humanismo. Esta filosofía sostiene que la educación debe desarrollar las facultades y el potencial de los seres humanos en lo cognitivo, físico, social y afectivo para que puedan participar con responsabilidad en la vida local y global. Desde el humanismo, se considera que en todo centro educativo la creación de los procesos que generen oportunidades de aprendizaje para todos los estudiantes constituye su razón de ser. Esto implica que cada escuela debe usar de manera óptima sus recursos humanos, materiales y tecnológicos para estar al servicio del aprendizaje de los integrantes de la comunidad escolar.

En la definición de los fines de la educación básica, no podían estar ausentes los desafíos de la sociedad del conocimiento, los cuales han transformado desde la concepción hasta los recursos y medios para educar. Al reconocer la necesidad de que este trayecto formativo desarrolle en las personas las habilidades necesarias para elegir, analizar, manejar, criticar y procesar información de diversas fuentes y naturaleza, se propuso que el currículo retomara los cuatro pilares de la educación del siglo XXI, a saber: aprender a aprender y a conocer, aprender a ser, aprender a convivir y aprender a hacer.

Junto con esto, se hizo un análisis de los aportes en el campo de la investigación educativa y del aprendizaje, de lo cual se rescataron los siguientes aportes a fin de que guiarán la construcción del Plan y los programas de estudio: el bienestar afectivo del estudiante, el aprecio por aprender, la necesidad de hacer de todo centro educativo una comunidad de aprendizaje solidaria y afectiva, el beneficio de la educación personalizada, el aprendizaje situado con una participación activa del estudiante, el uso de métodos como el aprendizaje colaborativo o el aula invertida.

Para que estos fines se alcancen, se prevé la necesidad de crear condiciones estructurales tanto en el SEN como en cada escuela. Esto implica la concurrencia, articulación y coordinación de las diferentes autoridades federales, estatales, municipales y escolares, es decir, de políticas públicas que alineen el trabajo de las distintas instancias y niveles de autoridad. El Plan de estudios indica como indispensables la atención de los siguientes aspectos:

- Ética del cuidado. En este rubro se apela a la ética propia de toda relación humana implícita en la educación, de la cual se deriva el respeto de los derechos humanos todos los involucrados.
- Fortalecimiento de las escuelas públicas. En este rubro se lista la necesidad de llevar a cabo las siguientes acciones.
 - Favorecer la cultura del aprendizaje.
 - Emplear de manera óptima el tiempo escolar.
 - Fortalecer el liderazgo directivo.
 - Reforzar las supervisiones y los servicios de asistencia y acompañamiento técnicos mediante tres procesos: a) mejoramiento de las condiciones de Supervisores y Asesores Técnicos Pedagógicos,

ATP; b) desarrollo de las capacidades técnicas de Supervisores y ATP y c) la instalación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, el SATE.

- Fortalecer y dar mayor autonomía a los Consejos Técnicos Escolares.
 - Fortalecer los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPSE) para el trabajo conjunto con padres de familia.
 - Establecer alianzas provechosas para la escuela.
 - Dotar de mayores recursos directos a las escuelas y a las supervisiones escolares.
 - Poner en marcha la Escuela de verano.
- Transformación de la práctica docente, lo cual implica llevar a cabo acciones que permitan a los docentes contar con razones suficientes para cambiar la manera en que desarrollan su trabajo cotidiano.
 - Formación continua de docentes en servicio para que puedan apropiarse de la propuesta curricular.
 - Formación inicial docente acorde con la propuesta curricular para que se apliquen enfoques y metodologías tanto de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación como de las distintas disciplinas que integran el currículo.
 - Flexibilización curricular para atender la diversidad de necesidades educativas nacionales.
 - Impulsar la relación escuela-familia
 - Tutoría para los docentes de reciente ingreso.
 - Materiales educativos alineados con los enfoques y metodologías establecidos en los programas de estudio y dirigidos a los diferentes actores educativos.
 - Infraestructura y equipamiento que, como es sabido, no es homogéneo en las escuelas del país y requiere, además, de adaptaciones para hacer realidad la inclusión de estudiantes con capacidades diferentes.⁷

Señaladas estas necesidades y asumiendo que se irán estableciendo, el Plan de estudios caracteriza la importancia de cada nivel de la educación básica en la formación de los ciudadanos que necesitará México en el futuro inmediato. En función de esto, establece once rasgos para el Perfil de egreso, mismos que se convierten en el punto de llegada de todos los esfuerzos de docentes, directivos, asesores técnicos pedagógicos, supervisores, autoridades estatales y federales junto con las nuevas funciones y tareas que deben desempeñar.

Once rasgos del Perfil de egreso

- Se comunica con confianza y eficacia.
- Fortalece su pensamiento matemático.
- Gusta de explorar y comprender el mundo natural y social.
- Desarrolla el pensamiento crítico y resuelve problemas con creatividad.
- Posee autoconocimiento y regula sus emociones.
- Tiene iniciativa y favorece la colaboración.
- Asume su identidad, favorece la interculturalidad y respeta la legalidad.
- Aprecia el arte y la cultura.
- Cuida su cuerpo y evita conductas de riesgo.
- Muestra responsabilidad por el ambiente.
- Emplea sus habilidades digitales de manera pertinente.

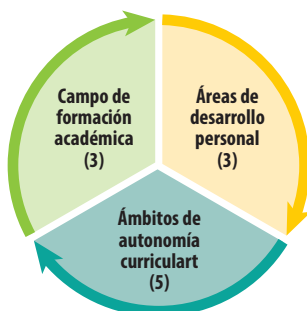
⁷ Como se mencionó arriba, en el siguiente apartado se describe tanto lo que se ha hecho hasta el momento como lo que hace falta para que el currículo pueda ser una realidad a partir del ciclo escolar que inicia en agosto de 2018.

Esta propuesta curricular, como sus antecesoras, pretende lograr el perfil de egreso a partir del desarrollo de competencias en los estudiantes, en otras palabras, de aprendizajes clave, los cuales se definen como: “el conjunto de contenidos, habilidades y valores fundamentales que contribuyen sustancialmente al crecimiento de la dimensión intelectual y personal del estudiante [...] Favorecen la adquisición de otros aprendizajes en futuros escenarios de la vida y están comprendidos en los campos formativos y asignaturas, el desarrollo personal y social y los ámbitos de la autonomía curricular” (SEP, 2017), como se verá a continuación.

3.1. Innovaciones de Aprendizajes Clave

Esta propuesta pedagógica que busca el logro de aprendizajes considerados clave para el desarrollo integral de los estudiantes está conformada por tres componentes: Campos de formación académica, Áreas de desarrollo personal y social y Ámbitos de autonomía curricular. Cada uno de ellos se describe a continuación.

Grafico 1. Componentes curriculares de Aprendizajes Clave



Campos de formación académica: En este componente se encuentran los contenidos disciplinares que deben ser aprendidos durante la educación preescolar, primaria y secundaria. Para articularlos en los tres niveles educativos, fueron organizados en tres campos: Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático y Exploración y comprensión del mundo natural y social. Conforme se avanza en los niveles y grados, estos campos se convierten en asignaturas. En este componente hay un mayor énfasis en los pilares: aprender a aprender y a conocer, y aprender a hacer.

Gráfico 2.

1. Lenguaje y comunicación

- Español
- Lengua indígena
- Inglés

2. Pensamiento matemático

- Matemáticas

3. Exploración y comprensión del mundo natural y social

- Conocimiento del medio (1º y 2º Primaria)
- Historias, paisajes y convivencia en mi localidad (3º Primaria)
- Ciencias naturales y tecnología (3º a 6º)
- Biología (1º Secundaria)
- Física (2º Secundaria)
- Química (3º Secundaria)
- Geografía (4º Primaria a 1º Secundaria)
- Historia (4º Primaria a 3º Secundaria)
- Formación cívica y ética (4º Primaria a 3º Secundaria)



En la definición de los campos y las asignaturas que se desprenden de ellos hay continuidad respecto de los planes y programas anteriores. Los cambios se ubican en los enfoques, selección y organización de contenidos y en ellos es posible ubicar innovaciones y retos teniendo como referentes lo que se espera que logren los estudiantes en su tránsito por la educación básica.

Como característica compartida, resalta que si bien hubo una reducción en la cantidad de contenidos y aprendizajes esperados (entendidos estos como expresiones concretas de conocimientos, habilidades y valores de cada campo y/o asignatura), esta disminución implica también una mayor flexibilidad para que actores educativos como docentes, autores de materiales educativos, supervisores y ATP definan los contenidos específicos. Esto se intensifica conforme se avanza en los niveles y grados, siendo la educación secundaria donde hay más aprendizajes que no sólo pueden ser logrados con distintos contenidos, sino que también tienen diversos grados de concreción. A fin de ilustrar esto, se presentan ejemplos de aprendizajes esperados de distintas asignaturas de educación secundaria:

Tabla 1.

Asignatura	Aprendizaje esperado
Español. Lengua materna 1º de secundaria	Lee y compara poemas de diferentes épocas sobre un tema específico (amor, vida, muerte, guerra...)
Ciencias y tecnología, Física 2º secundaria	Identifica algunos aspectos sobre la evolución del Universo
Historia del mundo 1º de secundaria	Reflexiona sobre la proliferación de las revoluciones liberales y las fuerzas que se oponían a dichas revoluciones

Lo anterior implica la posibilidad de abordar contenidos relevantes para cada contexto o para las necesidades e intereses particulares de un grupo de alumnos, pero también significa que no habrá homogeneidad en los contenidos aprendidos. Por ejemplo, habrá diversidad en cuanto al conocimiento de poemas de diferentes periodos históricos, a los aspectos de la evolución del Universo y a las revoluciones liberales, entre otros. Desde otra perspectiva, estos aprendizajes esperados marcan un cambio en lo que se espera que se aprenda: los poemas como texto literario sin importar que se conozcan las corrientes y estilos a lo largo de la historia; que el universo ha evolucionado sin que deban ser aprendidos todos los aspectos en los que lo ha hecho o que reflexione sobre la proliferación de revoluciones liberales sin detenerse a reconocer de manera particular cada una de ellas.

La principal implicación de estos cambios en el enfoque (perspectiva que indica qué es lo que debe aprenderse de una disciplina) y en la definición de contenidos, es que son los docentes quienes deberán tomar las decisiones que antes estaban preestablecidas en los programas. Asimismo, los desarrolladores de materiales educativos harán lo propio y los evaluadores deberán considerar estos cambios al momento de desarrollar los referentes e instrumentos de evaluación.

A continuación se describen las principales innovaciones y retos identificados en cada campo formativo.

Lenguaje y comunicación

Innovaciones: En este campo hubo una innovación: incorporar lengua materna indígena como una asignatura. Con ello se busca reconocer la pluralidad lingüística nacional y los beneficios para el aprendizaje que se generan cuando los niños estudian en su lengua materna durante los primeros años escolares. En estos casos, español se convierte en una segunda lengua dentro del currículo. Por otro lado, inglés como segunda lengua cuenta ahora con un nuevo programa nacional como se describe en el siguiente apartado. Con esta decisión, se aborda el eje Inclusión y equidad del Modelo Educativo.

Retos: El enfoque pedagógico de este campo formativo tomó como elemento central del currículo las Prácticas sociales del lenguaje clasificadas en tres ámbitos: el estudio, la literatura y la participación social. Durante toda la educación básica se trabajan diferentes muestras de quince prácticas sociales del lenguaje.⁸ Pese a que este enfoque no es nuevo en este campo formativo, aún hay dificultades en el cuerpo docente para vertebrar los múltiples componentes de un aprendizaje esperado de una práctica social del lenguaje, entre los que se encuentran desde las características de los tipos textuales hasta aspectos puntuales de ortografía y gramática. Descuidar algún componente implica un aprendizaje limitado o insuficiente con diversas consecuencias para seguir aprendiendo. Por ejemplo, si se privilegia o elimina lo relacionado con la ortografía en una práctica social del lenguaje, los efectos pueden arrastrarse durante varios grados de la educación básica y dar lugar a dificultades de aprendizaje que pudieron ser prevenidas.

Pensamiento matemático

Innovaciones: En este campo hubo más continuidades que cambios. El enfoque pedagógico de resolución de problemas como meta y medio para el aprendizaje se conservó. No obstante, se actualizaron y homologaron los organizadores curriculares y dentro de estos se hizo una nueva distribución de contenidos y aprendizajes esperados a fin de favorecer la gradualidad en el desarrollo de las competencias matemáticas. Ahora, los contenidos se organizaron en tres ejes: Número, álgebra y variación; Forma, espacio y medida, y Análisis de datos.

Retos: En este campo sigue siendo un reto el aprendizaje de los alumnos y el desarrollo del pensamiento matemático y será necesario esperar a observar si la nueva distribución de contenidos reporta mejoras significativas en el aprendizaje de los estudiantes. Esto, por supuesto, dando por sentado que los docentes dominan tanto los contenidos como la metodología y la diversidad de estrategias didácticas que permiten atender las necesidades de los alumnos.

Exploración y comprensión del mundo natural y social

Al igual que en el campo de Pensamiento matemático, en este hubo una actualización de enfoques pedagógicos para incorporar los aportes de la investigación educativa descritos en el Plan de estudios, así como los avances en las didácticas en cada disciplina. Este es el campo del que se desprende una mayor cantidad de asignaturas y con ello de aspectos particulares en cuanto a las innovaciones y los retos. Por la naturaleza de este documento, se es posible abarcar los aspectos particulares, pero es claro que deben ser analizados y valorados para, en su caso, hacer las mejoras pertinentes.

Innovaciones: En lo que se refiere al mundo natural, hay una mayor articulación interna durante la educación preescolar y primaria, pues las asignaturas de biología, física y química se imparten hasta la educación secundaria. No obstante, al ser sólo de un grado cada una, la fragmentación de las ciencias es más acusada en este nivel educativo.

Las principales innovaciones en esta parte del campo de formación académica es la organización de los contenidos en tres ejes: Materia, energía e interacciones; Sistemas y Diversidad, continuidad y cambio.

⁸ Las 15 prácticas clasificadas por ámbito se listan a continuación. Estudio: Intercambio de experiencias de lectura, comprensión de textos para adquirir nuevos conocimientos, elaboración de textos que presentan información, intercambio oral de experiencias y nuevos conocimientos, intercambio escrito de nuevos conocimientos. Literatura: Lectura de narraciones de diversos subgéneros, escritura y recreación de narraciones, lectura y escucha de poemas y canciones, creaciones y juegos con el lenguaje poético, lectura, escritura y escenificación de obras teatrales. Participación social: Producción e interpretación de textos para realizar trámites y gestionar servicios. Producción e interpretación de instructivos y documentos que regulan la convivencia, Análisis de los medios de comunicación, Participación y difusión de información en la comunidad escolar y reconocimiento de la diversidad lingüística y cultural.

Esto da mayor consistencia en la formación durante la educación básica y abre más posibilidades de establecer relaciones con otras asignaturas. En este mismo sentido, el incremento en la atención al desarrollo de habilidades para la investigación, permite aprovechar los aprendizajes de otras asignaturas y trabajar transversalmente.

En lo que se refiere al mundo social, aunque la fragmentación se da desde el 4º grado de educación primaria, las asignaturas de Geografía, Historia y Formación cívica y ética tienen un desarrollo más articulado en su interior entre primaria y secundaria puesto que cada una organiza sus contenidos a partir de ejes. Además de esta organización de contenidos, en las tres asignaturas hubo una actualización de los enfoques pedagógicos. En el caso de Geografía e Historia se reforzaron los aprendizajes esperados relacionados con las habilidades de investigación de los alumnos como la principal innovación y, en el de Formación cívica y ética, hubo una descarga de contenidos con la creación del área de educación socioemocional y con la focalización de los contenidos a aprender.

Retos: En este campo de formación académica, la flexibilidad para la elección de contenidos que permitan alcanzar un aprendizaje esperado es más frecuente por la cantidad de disciplinas que integra y porque los aprendizajes esperados tienen diferentes niveles de concreción: desde la descripción y la identificación hasta la reflexión y la valoración. Sin duda, esto representa un reto para los docentes frente a grupo que deberán decidir e incluso adecuar los libros de texto (cuyos autores habrán hecho sus propias elecciones de contenidos) a las necesidades e intereses de sus alumnos. Al igual que en los otros campos de formación académica, la posibilidad de elección se relaciona con la preparación disciplinar del docente.

Otro de los retos radica en la incorporación de los enfoques, las metodologías de trabajo y las didácticas específicas, pues esto implica una transformación de la práctica docente y su flexibilización para aplicar diferentes metodologías de acuerdo con el campo de formación académica o la asignatura de que se trate. Si bien esto es más frecuente en la educación primaria en donde un docente debe trabajar la metodología de proyectos en lengua, la de situación didáctica en matemáticas, la de estudios de caso en conocimiento y comprensión del mundo natural y las secuencias didácticas para el mundo social, también los docentes de secundaria deben tener un conocimiento más profundo de las didácticas de sus asignaturas y de los enfoques para no abordar un aprendizaje esperado de estos programas de la misma manera que lo hacía con los programas de las reformas curriculares anteriores.

Cabe mencionar que la impartición de los Campos de formación académica tiene una carga horaria anual fija para todas las escuelas. Esto significa que independientemente de su organización (completa, bidocente, unidocente o multigrado), modalidad (indígena, telesecundaria, general, etcétera) o extensión de su jornada escolar (regular, extendida, tiempo completo), las escuelas deben cumplir las horas asignadas en el Plan de estudios.

Áreas de desarrollo personal y social: En este componente se sostiene que la educación debe desarrollar la racionalidad tanto como la emocionalidad de los estudiantes. Aquí se incorporan los aportes relacionados con la nueva concepción del estudiante como una persona integral a la que debe educarse de la misma manera y no sólo considerando su desarrollo intelectual. Estas áreas se dividen en tres: Artes, Educación socioemocional y Educación Física y se relacionan con los pilares: aprender a ser y aprender a convivir.

Innovaciones: En este componente, la principal innovación corresponde tanto a su concepción como área de desarrollo diferenciada de la formación académica y la inclusión de la educación socioemocional durante toda la educación básica, en primer lugar, y en segundo, la incorporación del área de Artes en preescolar y primaria. Cada área cuenta con su programa: artes y educación física organizan sus contenidos y aprendizajes esperados a través de ejes; educación emocional, los organiza con dimensiones e indicadores de logros.

Gráfico 3

1. Artes
2. Educación física
3. Educación socioemocional / Tutoría

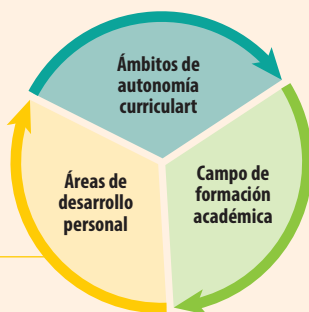
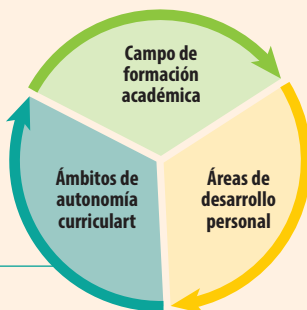


Gráfico 4.

1. Ampliar la formación académica
2. Potenciar el desarrollo personal y social
3. Nuevos contenidos relevantes
4. Conocimientos regionales
5. Proyectos de impacto social



Retos: En estas áreas los retos mayores se concentran en educación socioemocional, pues los centros escolares deberán elegir entre el personal con el que cuenta quién desempeñará esta función y esa persona requerirá de una capacitación especializada para que se pueda cumplir el propósito de incluir esta área en el currículo. Las áreas de desarrollo personal y social también tienen una carga horaria anual fija para todas las escuelas, por lo que organizativamente asignar este tiempo también será un reto.

Ámbitos de autonomía curricular: Este componente busca abrir los espacios necesarios para dar vida a la educación inclusiva y con ella a la diversidad que caracteriza a los mexicanos. La autonomía curricular se integra por cinco ámbitos, a saber: Ampliar la formación académica, Potenciar el desarrollo personal y social, Nuevos contenidos relevantes, Conocimientos regionales y Proyectos de impacto social.

Innovaciones y Retos: Este componente es una innovación y un reto en sí mismo, pues si bien antes había algunos espacios que podían definirse de manera local, ahora esos espacios crecen y se otorga a la escuela la obligación de definir qué necesitan sus estudiantes y de elegir qué ámbito aplicar para atender dichas necesidades a partir de los lineamientos que para tal efecto emitió la SEP.

A diferencia de los componentes anteriores, este dispondrá de mayor tiempo en escuelas con jornada ampliada o de tiempo completo: en las de jornada regular cuentan con 13.3% de los periodos lectivos y en

las de jornada ampliada o de tiempo completo, con 67.5%. Habrá que tener cuidado en que esta desigual posibilidad de implementación no agrave los problemas de equidad existentes en la formación de los estudiantes. Por otro lado, la implementación de este componente se relaciona y requiere del avance en los ejes Inclusión y equidad, La escuela al centro y Gobernanza del Modelo Educativo.

3.2. Aspectos clave para su implementación

Aprendizajes Clave, como uno de los ejes del Modelo Educativo, requiere de la concurrencia de diversos actores y acciones de política pública para cumplir sus propósitos, puesto que no se trata únicamente de una propuesta pedagógica que implique cambios en los contenidos que se enseñan en las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, sino de uno de los ejes de un Modelo Educativo que requiere que todas sus partes se activen de manera articulada para lograr sus fines.

A diferencia de lo que sucedió en 2004, 2006 y 2011 en las que todos o algunos de los niveles de la educación básica estuvieron sujetos a revisión o reforma y en las que el resto de los programas, acciones y cambios se planearon como apoyo, sustento o necesidad de la reforma curricular, Aprendizajes Clave necesita de acciones al interior y, como se mencionó, de la activación de los otros ejes del Modelo.

A esto debe sumarse el hecho de que la aplicación de este eje requiere que todos los involucrados en los distintos niveles de gobierno o del SEN conozcan y se apropien del Plan de estudios, las acciones y programas que le apoyan y, si son docentes, de los nuevos programas y responsabilidades asignadas.

En este sentido, cabe mencionar que la flexibilidad de los programas de los Campos de formación académica requiere de profesores mejor preparados tanto en lo relacionado con el conocimiento de la disciplina para la elección de contenidos donde sea necesario elegirlos, como para la aplicación de las últimas aportaciones de las didácticas elegidas en los enfoques pedagógicos. Asimismo, las áreas de desarrollo personal y social demandan una capacitación específica, particularmente, la educación socioemocional. En otras palabras, si los docentes no cuentan con la preparación adecuada, la propuesta curricular no se llevará a cabo en las aulas y no se podrá contar con información para juzgar la efectividad de Aprendizajes Clave.

Para lograr lo anterior, es necesario partir del reconocimiento de que en la actualidad hay un desigual desarrollo de las habilidades y en los conocimientos de los docentes de los tres niveles que integran la educación básica, en relación con los propósitos, principios pedagógicos, programas, metodologías y aportaciones sobre las didácticas de las disciplinas que conforman los campos de formación académica, las áreas de desarrollo personal y social, así como de las necesidades educativas de sus alumnos para poder elegir los ámbitos de autonomía curricular que las satisfagan. Atender esto, es una prioridad de corto, mediano y largo plazo, es decir, una tarea permanente.

Por otro lado, también será necesario cuidar que las evaluaciones internas y externas sean congruentes con los enfoques pedagógicos, metodologías y calidad de los aprendizajes esperados de el o los componentes que se evalúen para que los resultados permitan tomar decisiones relacionadas con la propuesta curricular, la formación inicial y continua de docentes, así como sobre los programas educativos en marcha. Esto permitirá dimensionar en qué medida el currículo se aplica en el aula y en cuál contribuye a elevar la calidad de la educación y cuáles de los elementos con los que se conjuga requieren intervenciones para lograr esta mejora que la sociedad exige.

3.3. Momentos de su implementación

Este eje está pensado para implementarse en dos etapas como se muestra a continuación:

Gráfico 6.

Primera Etapa. Ciclo 2018-2019			Segunda Etapa. Ciclo 2019-2020		
FORMACIÓN ACADÉMICA	DESARROLLO PERSONAL Y SOCIAL	AUTONOMÍA CURRICULAR	FORMACIÓN ACADÉMICA	DESARROLLO PERSONAL Y SOCIAL	AUTONOMÍA CURRICULAR
Preescolar: 1º, 2º y 3º	Preescolar: 1º, 2º y 3º	Preescolar: 1º, 2º y 3º	Primaria: de 3º a 6º	-----	-----
Primaria: 1º y 2º	Primaria: de 1º a 6º	Primaria: de 1º a 6º	Secundaria: 2º y 3º		
Secundaria: 1º	Secundaria: 1º, 2º y 3º	Secundaria: 1º, 2º y 3º			

Como se muestra, en agosto de este año Aprendizajes Clave debe implementarse en preescolar, los primeros dos grados de educación primaria y en primero de secundaria. Esto significa que desde las autoridades federales hasta las escolares y los docentes deben estar preparados para que los estudiantes de estos grados que inician los tres niveles educativos cuenten con lo necesario para lograr los aprendizajes que se han planteado. Asimismo, deberán estar en condiciones de dar continuidad a estas acciones en el siguiente ciclo escolar, cuando el resto de los grados de primaria y secundaria iniciarán con el nuevo currículo.

Una mala implementación afectará a todos los estudiantes de educación básica inscritos en este momento a alguno de los grados, por lo que deberán revisarse, mejorarse o continuar las acciones que se describen en el siguiente apartado a fin de que en todo momento se cuide su derecho a la educación.

4. Acciones realizadas hasta ahora para la implementación de los Aprendizajes clave

Para implementar Aprendizajes Clave en el ciclo escolar 2018-2019, se llevaron a cabo una serie de acciones tanto para la aplicación de cada uno de los componentes que lo conforman, como en materia de formación inicial y continua. Primero se analizarán, componente por componente, las acciones desarrolladas para iniciar el próximo ciclo escolar con el nuevo currículo. Después se describirán las acciones en materia de formación inicial y continua que se llevaron a cabo para poder capacitar a los docentes en la implementación de Aprendizajes clave.

Campos de formación académica

Una vez publicados el Plan y los programas de estudio, la Secretaría de Educación Pública dirigió y supervisó la elaboración de los nuevos libros de texto gratuitos para preescolar, los dos primeros grados de educación primaria y el primero de telesecundaria, así como los correspondientes libros para el maestro (SEP, 2018). Los libros de texto para la educación secundaria del primer grado fueron realizados por las editoriales y sometidos a dictamen. La Secretaría de Educación Pública, ya emitió el listado de libros autorizados para este grado y nivel educativo.

Adicionalmente se prepararon paquetes de libros para aulas y bibliotecas escolares, paquetes de materiales educativos de inglés, 14 nuevos libros en 22 lenguas indígenas, 20 guías de la colección Aprendizajes Clave, así como materiales para telesecundarias con alrededor de 2 mil recursos audiovisuales. Los materiales

multimedia serán utilizados tanto para las telesecundarias, como para la atención de estudiantes con discapacidad visual o auditiva.

Aunque parece evidente, en adelante será necesario asegurar la distribución a todos los maestros y alumnos de los libros de texto gratuitos y de los materiales. Además, será necesario revisar la oferta existente de materiales a fin de garantizar su alineación con el enfoque pedagógico y elementos curriculares de cada asignatura en el programa de estudios, pero en particular los materiales para telesecundaria y alumnos con discapacidad.

Por otra parte, para hacer realidad la enseñanza del inglés como segunda lengua a lo largo de toda la educación básica, se elaboró la Estrategia Nacional de Inglés, la cual retoma el Programa Nacional de Inglés (PRONI) y establece metas específicas en cuanto a niveles de dominio del idioma tanto para docentes, como para alumnos a lo largo del tiempo y por grados escolares (SEP, 2017).

Como parte de la estrategia, se elaboró una propuesta curricular de inglés como segunda lengua con base en estándares internacionales como el Marco Común Europeo de Referencia. La Universidad de Cambridge, mediante convenio de colaboración, contribuyó en la actualización del diseño curricular, en el diseño de una certificación del nivel de conocimientos, la Certificación Nacional de Nivel del Idioma Inglés, así como en la formulación de exámenes nacionales de nivel de logro para sexto de primaria y tercero de secundaria.

Se crearon estándares de dominio y competencias de inglés que fueran pertinentes para los estudiantes y docentes mexicanos. A partir de esto, el currículo se dividió en cuatro ciclos que abarcan toda la educación básica. Además, se establecieron periodos de tiempo de exposición al idioma con sus respectivas equivalencias a los marcos de referencia y se crearon descriptores de cada ciclo de lo que los alumnos deben ser capaces de hacer y saber.

Los paquetes de materiales educativos de inglés varían dependiendo del ciclo y del destinatario. De acuerdo con el documento de la Estrategia Nacional de Inglés, ésta será la primera vez que se enseñará inglés en las escuelas telesecundarias, por lo que se puso énfasis en la elaboración de materiales multimedia que fueran adecuados y relevantes.

Los alumnos aprenderán inglés desde tercero de preescolar (SEP, 2017a), lo que significa que se debe cuidar la contratación de maestros de esta lengua con el dominio del idioma suficiente para atender a todos los grados que implementarán el nuevo currículo en el ciclo escolar 2018-2019. Además, será necesario asegurar que los estudiantes de educación indígena, quienes aprenderán inglés como tercera lengua, así como los alumnos con alguna discapacidad visual y/o auditiva, cuenten con los maestros necesarios adecuadamente capacitados.

Aunado a esto, cabe mencionar que el plan 2016 no contempla más horas de inglés en el aula (DOF, 2018). Tanto en el plan anterior, como en el actual, los alumnos pasan entre dos y tres horas a la semana en clases de inglés, por lo que la factibilidad de que el plan realmente tenga el impacto y alcance esperados a nivel nacional es bastante reducida. Será necesario hacer una evaluación de resultados y posteriormente de impacto, para analizar si la estrategia, tal como está diseñada podrá cumplir con las metas establecidas. Asimismo, es necesario que las autoridades estatales lleven a cabo la contratación de los docentes de inglés y que aseguren que las instituciones formadoras cuenten con los recursos materiales, humanos y económicos para su formación.

Áreas de desarrollo personal y social

El componente Áreas de desarrollo personal y social es el que menos atención ha recibido y, por tanto, en el que hay un menor grado de avance. Esto probablemente se debe a que Artes y Educación física, ya formaban

parte del currículo anterior, es decir, ya se cuenta con una experiencia que permita enfrentar en el aula los desafíos de estos programas. En cambio, se requiere aún mayor preparación y organización para lo relacionado con la enseñanza de las habilidades socioemocionales en el aula.

Para cada una de las tres áreas de desarrollo personal y social se asignaron propósitos generales, propósitos por nivel educativo y enfoque pedagógico (SEP, 2017a). Posteriormente, al igual que con los campos de formación académica, se publicaron las orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación, así como la dosificación de los aprendizajes esperados por ejes y temas en función de cada nivel y grado educativo (SEP, 2017b). Además, se elaboraron ejemplos de ejercicios para desarrollar cada tipo de logro o aprendizaje esperado en materia de habilidades socioemocionales.

No obstante, cabe resaltar que el lenguaje utilizado para describir las áreas que conforman este componente es confuso, pues para un área se habla de ejes y para otra de dimensiones.

Por otro lado, será un desafío el que los maestros puedan enseñar las habilidades socioemocionales en tan solo media hora de clase (DOF, 2018). Más aún, cuando es posible que ni ellos mismos cuenten con dichas habilidades. Aunado a esto, en un futuro próximo, habrá que revisar la calidad y pertinencia de los indicadores de educación socioemocional y, en su caso, replantearlos.

Ámbitos de autonomía curricular

El componente de autonomía curricular es una de las innovaciones del eje Aprendizajes Clave. Por ello, con el fin de aterrizar la propuesta, se diseñó un programa piloto a nivel nacional en el que participaron 923 escuelas de educación básica de 27 entidades federativas. Se creó una guía para la implementación de este piloto y se hicieron talleres estatales de capacitación para la totalidad de los supervisores (DGDC, 2017). Posteriormente, como parte de esta fase cero, se dio inicio al levantamiento de intereses de los estudiantes, a la evaluación de la madurez organizacional de cada escuela y a la publicación y selección de la oferta académica que conformó este piloto. En el futuro será necesario fortalecer el catálogo de la SEP con proyectos estatales y apostar por clubes internos.

Se desarrollaron dos sistemas informáticos como herramientas de apoyo: uno que ayuda a administrar la capacidad organizacional de la escuela y un administrador de ofertas curriculares. No obstante, queda por desarrollar un administrador de seguimiento y evaluación de la aplicación de este componente.

Al finalizar el ciclo escolar 2017-2018, se realizó la Reunión Nacional de Autonomía Curricular, en la que participaron los subsecretarios y funcionarios de educación básica de las entidades federativas para reflexionar sobre los resultados del piloto y sobre los lineamientos para la implementación de la Autonomía Curricular. Aunque no se han presentado resultados generales, varias autoridades educativas han compartido sus experiencias entre sus docentes y sus pares. Actualmente, la Secretaría de Educación Pública crea los criterios para orientar la evaluación y dictaminación de las ofertas curriculares.

Este componente permite que hasta 20% de los contenidos se decida usar para profundizar en los Aprendizajes clave o para realizar otras actividades, por ello requiere de un acompañamiento especial a la escuela para ubicar qué necesitan sus estudiantes hacer y cómo satisfacerlo, además de contar con maestros formados en esas áreas. Esto cobra importancia a la luz de la diversidad de condiciones en las que operan las escuelas mexicanas.

Asimismo, conviene mencionar que, hasta la fecha, no se ha considerado destinar más recursos financieros para implementar la autonomía curricular (Hernández, 2017). Esto resulta un problema porque limitará las

opciones de clubes para las escuelas de bajos recursos y para alumnos cuyos padres o tutores no puedan cubrir los costos de los materiales. Una escuela ubicada en la sierra queretana difícilmente podrá pagar un taller de tecnología o de robótica, mientras que es más probable que uno en medio de la Ciudad de México pueda hacerlo. Además, el componente de Autonomía Curricular depende de la madurez organizacional de cada escuela, de los espacios con que cuenta, el tipo de jornada y los maestros disponibles, entre otras condiciones, para cumplir su propósito. Esto significa que escuelas cuya plantilla no esté completa o que no cuenten con los espacios o infraestructura necesaria para cierto tipo de clubes, simplemente no podrán ofrecerlos aun cuando estos signifiquen atender las necesidades educativas más urgentes de sus comunidades.

Por otro lado, es previsible que habrá resistencias en la implementación de este componente. Desde las autoridades educativas locales, hasta los maestros y padres de familia pueden inconformarse si no comprenden cabalmente su sentido y los beneficios que puede aportar a los estudiantes. Como ya se dijo, es uno de los elementos más innovadores Aprendizajes Clave, pero también implica invertir tiempo y esfuerzo no remunerados, adquirir conocimientos nuevos, movilizar distintos recursos (organizacionales, informacionales y económicos), colaborar entre pares, ser flexibles y combinar la teoría y la práctica. En este sentido, habrá que cuidar que la oferta de clubes ofrecida realmente responda a los intereses de los alumnos y no a la conveniencia de la administración escolar. Además, se deberán crear los mecanismos de evaluación y monitoreo, para mejorar este componente de manera progresiva a fin de que cada vez sea más pertinente y relevante para las necesidades educativas de las comunidades escolares.

En este como en los otros componentes es necesario continuar con la estrategia de comunicación de Aprendizajes Clave a fin de que supervisores, ATP, directivos, docentes, estudiantes y padres de familia se apropien de sus beneficios e incluso desarrollen una postura crítica que permita mejorar esta propuesta pedagógica una vez que ésta se haya puesto en marcha dentro de las aulas.

Por último, es necesario afirmar que ante un proyecto tan ambicioso, se debe garantizar una normalidad mínima en las escuelas, cubrir y fortalecer las plantillas docentes, dotar a las escuelas de los recursos materiales, financieros y humanos adecuados e involucrar tanto a autoridades como a los padres de familia y tutores para llevarla a cabo. Habrá que trabajar en conjunto y de manera articulada para salvar los obstáculos que se presenten, realizar ajustes y modificaciones y poner en todo momento en primer lugar el cumplimiento al derecho a la educación de los estudiantes.

4.1. Formación docente para los Aprendizajes clave

Para que el nuevo currículo pueda llevarse a las aulas es necesario contar con maestros capacitados para impartir sus contenidos y que conozcan y se apropien de Aprendizajes Clave. Por ello, se han elaborado estrategias de formación inicial y continua para abarcar a todos los docentes en servicio y una de formación inicial para aquellos que aún no egresan de las escuelas normales.

Formación inicial

A fin de contar con profesores egresados con el perfil que demanda Aprendizajes Clave, se creó la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales (SEP, 2018a). Aunado a esto, se hizo una alineación curricular a los planes de estudio de las normales y de las Instituciones de Educación Superior. Con estas acciones se busca mejorar el perfil profesional, disciplinar y psicopedagógico de los nuevos docentes de manera que la enseñanza sea más pertinente y acorde con los cambios de esta propuesta curricular y de los que implican el resto de los ejes del Modelo Educativo.

En el marco de la Estrategia se rediseñaron los cursos de formación disciplinar y pedagógica de cada licenciatura, así como los contenidos y materiales de apoyo, y se habilitó a los formadores de docentes en las nuevas mallas curriculares. A partir del ciclo escolar 2018-2019 se usarán estas mallas en las 16 carreras que se imparten en las escuelas de educación normal.

La malla curricular se reestructuró para que los maestros obtengan un dominio profundo de las disciplinas académicas, tengan más prácticas pedagógicas frente a grupo, incorporen la educación socioemocional y tengan una formación para la educación inclusiva, además de perfeccionar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) con fines didácticos. Es de celebrar esta reestructuración pues algunas licenciaturas llevaban hasta 19 años sin modificarse a pesar de los cambios curriculares en la Educación Básica. Sin embargo, estas modificaciones requieren de apoyo y acompañamiento continuo para los formadores de docentes que impartirán las nuevas mallas curriculares. Será necesario desarrollar más que una formación en cascada si se quiere tener los resultados en el tiempo y calidad previstos.⁹

Hasta la fecha en que se terminó el presente documento, no se habían publicado las nuevas mallas curriculares que se implementarán en el ciclo 2018-2019. Es difícil pensar que los formadores de docentes reciban la capacitación adecuada para hacer los ajustes a su enseñanza. Además, tampoco se sabe a ciencia cierta que pasará con la formación socioemocional de los docentes.

Como parte de la Estrategia Nacional de Inglés, se contempló el fortalecimiento del dominio del inglés en las Normales (SEP, 2017). En agosto de 2017 se realizó el primer Concurso para la Selección y Contratación de Docentes para el Fortalecimiento del Idioma Inglés en Escuelas Normales con el cual se contrataron 1200 formadores de docentes (DGESPE, 2017). Se estimó que cada uno atenderá a cuatro grupos de 20 normalistas. Sin embargo, hay que considerar la heterogénea distribución de las normales dentro del territorio nacional, así como las diferentes matrículas de cada una, pues esto pondrá mayor presión sobre ciertos maestros que deberán atender a un mayor número de alumnos.

A partir del ciclo escolar 2018-2019, todos los normalistas aprenderán inglés con al menos seis horas de clases a la semana y la posibilidad de recibir hasta seis horas adicionales de tutoría (SEP, 2017c). La Universidad de Cambridge participó en el rediseño curricular de la educación normal.

Como parte de la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales, se tiene previsto crear Centros de Idiomas para Estudiantes de Escuelas Normales (CIEEN), aprovechando los 157 laboratorios de idiomas que actualmente están habilitados en sus instalaciones. En estos centros, los estudiantes recibirán clases presenciales e intensivas de manera extracurricular. Cabe mencionar que se destinarán recursos para dotar a las escuelas de materiales educativos de distinto tipo para apoyar el proceso de enseñanza y aprendizaje del idioma.

Aunado a esto, se crearon dos nuevas licenciaturas: maestro de inglés para preescolar y primaria. Las licenciaturas serán impartidas en ese idioma y se desarrollarán las capacidades didácticas necesarias para enseñarlo (SEP, 2017). Se espera que estas modificaciones permitan la formación de docentes bilingües, capaces de impartir asignaturas de educación básica tanto en español, como en inglés y en su caso, en una lengua indígena. Además, la nueva malla curricular pretende consolidar las competencias comunicativas, el pensamiento crítico y las habilidades de investigación de los docentes en ambos idiomas.

⁹ Debe considerarse que estos docentes desconocen las particularidades de la enseñanza (enfoques, didáctica y metodologías) de las distintas disciplinas que se imparten en la educación básica, por lo que en realidad requieren de una capacitación de mayor profundidad.

Existen cuatro elementos a ser considerados en el futuro para que la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales rinda los frutos esperados. El primero es que las escuelas normales están distribuidas heterogéneamente en las entidades federativas. El segundo es que en los últimos años se ha podido observar una disminución progresiva de estudiantes, en mayor medida en las normales particulares. El tercero es la necesidad de asegurar recursos continuos independientemente de la voluntad de los gobiernos estatales y dotarlos de autonomía de gestión. El cuarto es la necesidad de dar la formación necesaria a los maestros de lengua indígena que deben impartir los primeros años de educación primaria en su lengua materna.

Formación continua

En materia de formación continua se creó el Marco para el Desarrollo de la Formación Docente Continua (SEP, 2017d). El Marco contempla la formación continua *en* la escuela y *fuera* de la escuela. Será necesario continuar difundiendo este documento base para que el concepto de desarrollo profesional docente permee entre docentes y directivos.

A partir de este Marco se creó una Estrategia Nacional de Formación Continua (DGFC, 2018) que se actualiza de manera anual y prevé tres líneas de acción:

1. formación al personal de educación básica convocado a la evaluación del desempeño;
2. formación a quien haya participado en uno o más procesos del Servicio Profesional Docente, SPD, ya sea por ingreso, promoción o reconocimiento; y,
3. formación para todo el personal de educación básica, independientemente de si participaron en algún proceso del SPD, para capacitarlos en Aprendizajes Clave y lo que estos consideren necesario para su trayecto formativo.

Dentro de la línea de acción 3 se estableció como meta capacitar mediante cursos y diplomados a poco más de 279 mil docentes. Cabe mencionar que al final del ciclo escolar 2017-2018 se rebasó esta cifra y se capacitó a 335, 298 maestros. El siguiente ciclo escolar se espera tener capacitados a la totalidad de los docentes, incluidos los de escuelas privadas, en lo que concierne al Plan y los programas de estudio de Aprendizajes Clave (DGFC, 2018a).

Para la formación continua *fuera* de la escuela se crearon múltiples cursos, talleres y diplomados presenciales y en línea, siendo los últimos los más numerosos. Se espera que los docentes seleccionen los programas o cursos de formación a los que se inscriban en función de sus necesidades y de los resultados obtenidos en los distintos procesos de evaluación en que hayan participado (SEP, 2017d). Esta selección, desde un enfoque de desarrollo profesional docente, busca que el maestro contraste sus cualidades docentes contra los perfiles, parámetros e indicadores diseñados y que, con base en este análisis, el maestro decida qué tipo de cursos le permitirán acercarse al perfil deseado.

La oferta académica de formación en línea aprobada consta de 120 cursos de 40 horas cada uno, así como de 46 diplomados de 120 horas (DGFC, 2018a). En la siguiente tabla se muestra cómo se distribuyen en función del ámbito de formación.

Para implementar Aprendizajes Clave en el ciclo 2018-2019 se diseñaron cursos en línea sobre la nueva pedagogía y los nuevos planes y programas, aunque se aprecia que la mayoría de la oferta de formación continua está diseñada como correlato de los mecanismos y procesos del SPD.

Se elaboró un catálogo de 19 cursos sobre Aprendizajes Clave y se creó una certificación que los docentes reciben una vez que han aprobado satisfactoriamente su curso. Los cursos están diseñados en función del

Tabla 2. Oferta de cursos y diplomados

Ámbito	Número de cursos	Número de diplomados
Pedagógico	25	6
Gestión escolar	17	21
Conocimientos disciplinarios y pedagógicos	62	2
Temas transversales	16	17
Total	120	46

Fuente: DGFC. (2018a). Evaluación de avances de la Formación Continua para docentes de Educación Básica. México.

perfil docente, de la modalidad, nivel y tipo de servicio. A fin de llegar a la mayor cantidad de docentes, se difundió una convocatoria nacional a través de las entidades federativas para fomentar que todos los maestros se inscriban en las capacitaciones (DGFC, 2018a).

Para informar a un público que no necesariamente cuenta con acceso a internet, se diseñó una versión descargable para que trabajar los cursos en el tiempo y lugar disponibles para cada persona.¹⁰ El curso cuenta con lecturas, actividades y ejercicios que posteriormente el docente debe subir a una plataforma especialmente diseñada para esta capacitación y en la que se le evaluará de manera “práctica” a través de situaciones hipotéticas.

El curso tiene 10 lecciones: una sobre los fines y el Plan de estudios de Aprendizajes Clave, otra sobre la dosificación curricular y el programa de estudio de acuerdo con el grado escolar; dos más sobre los propósitos, enfoque pedagógico y evolución curricular tanto de la lengua materna, como de matemáticas; dos sobre las orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación, en estas dos asignaturas; una acerca del conocimiento del medio y una sobre desarrollo personal y social; por último concluye con una sesión dedicada a evaluación y encuesta de satisfacción.

Uno de los grandes problemas que presentan estos cursos es que el tiempo dedicado a cada aspecto es insuficiente para una cabal comprensión y apropiación de la propuesta pedagógica. Además, las lecciones están compuestas de textos que provienen del plan y programas y de las orientaciones didácticas, por lo que no agrega más información al docente que la que ya se le había dado. Es cierto que hay lecciones con videos, pero siguen siendo demasiado superficiales. Esto hace que la estrategia de formación se reduzca a una interacción más informativa que formativa con los documentos curriculares.

Dentro de las partes positivas, se crearon encuestas de satisfacción para recuperar la opinión de docentes y directivos acerca de los cursos; de este modo, con su retroalimentación, se podrá mejorar la oferta de capacitación y detectar las necesidades que los propios docentes identifican. Además, toda la oferta de formación continua fue evaluada por los Comités Académicos de Apoyo para la Evaluación (CAAEV) de las entidades federativas (DGFC, 2018a).

También se capacitó a los Directores de Formación Continua de cada estado acerca del uso y manejo de la plataforma Aprendizajes clave a fin de que puedan apoyar y orientar a los maestros con cualquier duda que pudiera surgirles. Se instalaron mesas de ayuda académica y técnica que coordinaran los mismos Directores de Formación Continua en cada entidad.

10 Para consultar los cursos y sus contenidos véase <http://dgfc.basica.sep.gob.mx/> donde se encuentra toda la oferta de formación continua en línea.

A esto se suma la creación de un acervo¹¹ de recursos electrónicos para el desarrollo profesional docente que agrupa materiales que pueden ser de utilidad, tanto para el trabajo diario de los maestros, como para la actualización y formación continua. El acervo cuenta con cursos, información teórica, materiales didácticos, imágenes, videos, propuestas de enseñanza y otros recursos para que cada participante seleccione los que sean de su interés o los que cubran sus necesidades de enseñanza en los contextos en que laboran.

En el futuro, será necesario hacer mayor énfasis en la diferencia entre Aprendizajes clave y aprendizajes esperados, así como entre los fines de la educación y el perfil de egreso, pues existe una confusión en el uso de los conceptos y esto desvirtúa toda la estructura y riqueza del planteamiento curricular.

Por otra parte, como parte de la Estrategia Nacional de Inglés y de la Estrategia de Inclusión Digital, se tiene contemplado acciones de formación continua para profesores en servicio (SEP, 2017). Será necesario analizar si esta oferta es suficiente para que los docentes adquieran el nivel de dominio necesario del idioma y de las TIC para integrarlos en su práctica.

Resulta conveniente pensar si realmente todos los propósitos¹² de la formación continua se pueden lograr mediante un esquema de formación en línea. Sobre todo, en el caso particular de los cursos de Aprendizajes clave, y considerando las características previamente señaladas. También será necesario cuidar que esta oferta sea pertinente para los maestros indígenas y para quienes trabajan en las condiciones más adversas. A ellos, en particular, habrá que dotarlos de mejores oportunidades de aprendizaje pues, aunque se dice que la oferta de formación continua considera todos los contextos donde laboran los docentes, no parece haber una oferta realmente diversificada y pertinente.

La capacitación *en* la escuela se realizará a través del Consejo Técnico, del SATE (Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela) y de las figuras de supervisión escolar y ATP, quienes asesorarán y apoyarán las actividades de formación continua (SEP, 2017d). Para poner en marcha esta parte de la formación continua se crearon los Lineamientos Generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SEP, 2017e) y se realizaron convocatorias para la figura de ATP. El supervisor, como cabeza del SATE, y los ATP que de él dependan, deben saber que en su actuación cotidiana deberán enfocar una parte importante de sus esfuerzos en la renovación de conocimientos de los docentes mediante la reflexión de la práctica y el estudio organizado y sistemático entre pares.

En el futuro será necesario continuar impulsando la figura del SATE¹³ y del ATP como acompañamiento básico de los docentes y directivos. Hay que capacitarlos apropiadamente, para que puedan contribuir a la formación continua entre pares. Dada la importancia que el Modelo Educativo pone sobre la escuela y la formación *en* la escuela, conviene destacar la elaboración de diplomados y talleres para directivos, supervisores y ATP quienes, como ya se mencionó, tendrán una fuerte responsabilidad en materia de formación

11 Para consulta el acervo véase <http://pemoodle.televisioneducativa.gob.mx/acervo/index.php>.

12 De los propósitos del Modelo Educativo, surgen los de la formación docente continua con enfoque de desarrollo profesional. Estos propósitos generales son los siguientes: estudiar los conocimientos disciplinares necesarios para la enseñanza; estudiar los enfoques pedagógicos y didácticos necesarios para aprender y enseñar en el siglo XXI; desarrollar los valores y las habilidades para gestionar un aula y una escuela democráticas e inclusivas, en las cuales sea posible para los estudiantes aprender y formarse como ciudadanos autónomos, responsables y creativos; estudiar cómo se desarrollan y aprenden los estudiantes; diagnosticar sus necesidades de aprendizaje y comprender los múltiples contextos en que se desenvuelven; cultivar los valores, las actitudes y las capacidades que permiten el desarrollo de ambientes sanos, pacíficos y democráticos de aprendizaje y convivencia escolar; desarrollar los valores, las actitudes y las capacidades para trabajar colaborativamente, aprender de sus alumnos y con sus colegas, vincularse con las familias de los estudiantes y con la comunidad en que se enclava la escuela; desarrollar las habilidades para aprender por sí mismos a lo largo de su carrera profesional, incluyendo las capacidades TIC y el dominio del inglés; apreciar la cultura, el arte y todas las manifestaciones del espíritu humano, imprescindibles para un docente del siglo XXI. SEP. (2017). Estrategia de Formación Continua. Pp 39-40.

13 Los servicios del SATE consideran como ámbitos de intervención: a) la práctica docente y la gestión curricular; b) el funcionamiento de la escuela; y c) la evaluación interna y externa.

continua (SEP, 2017f). Al respecto, cabe mencionar que aunque se han implementado varios pilotos y se espera que próximo ciclo escolar se llegue a por lo menos 50% de los directivos, supervisores y ATP. Además, se creó una certificación de directivos en Liderazgo para la Autonomía de Gestión Escolar y una Academia Nacional de Directivos. Durante este ciclo escolar se espera abrir una en cada entidad federativa. También se está dando capacitación en herramientas para el acompañamiento pedagógico y para el Sistema de Alerta Temprana, entre otros.

Como se pudo observar, los primeros pasos para implementar de manera integral el nuevo planteamiento curricular ya se han dado. Sin embargo, aun faltan muchas cosas por hacer y por completar. Independientemente del cambio en la Administración Federal, no se puede olvidar que hay toda una generación de niños que se verán afectados por las decisiones que se tomen en torno a la implementación del modelo educativo y cuyo ejercicio del derecho a la educación no se puede afectar.

5. Desafíos

Los desafíos a los cuales el Sistema Educativo Nacional deberá hacer frente para cuidar que los niños y adolescentes vean cumplido su derecho a la educación en el siguiente y subsecuentes ciclos escolares, se han agrupado en siete rubros que si bien no son exhaustivos, sí precisan lo que es importante y urgente en los siguientes meses.

1. Formación docente. Los primeros pasos ya se han dado, pero tanto la formación inicial como la formación continua deben ser sujetas a mejoras constantes derivadas de evaluaciones y de la propia retroalimentación de los docentes. Para que los alumnos aprendan a aprender, sus maestros deben ser capaces de hacerlo, lo que requiere tiempo y distintas estrategias, no solamente cursos en línea. En particular, habrá que cuidar la formación docente de maestros que trabajan en situaciones complejas: profesores de educación indígena, de grupos multigrado, de niños jornaleros migrantes, de zonas marginales y violentas, y otras semejantes. Será necesario establecer los mecanismos compensatorios necesarios para garantizar que reciban atención formativa privilegiada estos maestros y que así puedan tener mejores oportunidades de aprendizajes y laborales. Solo así se podrán ver resultados en los aprendizajes de todos los niños. Por otro lado, también se deberá poner atención a una posible carga de los formadores de docentes en el idioma inglés. Sobre todo, en los primeros años de implementación de las nuevas mallas curriculares. Además, se tiene que analizar si realmente se puede lograr un dominio del idioma como para poder enseñarlo, en particular en los casos de los docentes de lengua indígena y de alumnos con discapacidad. Por último, dentro de la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales se dejaron de lado temas como el financiamiento, la elección de directivos y la autonomía institucional, los cuales se deberán atender para lograr el propósito de fortalecer a las instituciones formadoras de docentes.
2. Educación socioemocional. Dentro de los Aprendizajes clave, las Áreas de desarrollo personal y social, particularmente la educación socioemocional, es el componente que menor atención y desarrollo ha recibido a pesar de la difusión hecha acerca de su incorporación e importancia dentro del currículo y del perfil de egreso. Independientemente de que las horas lectivas son muy pocas para el tipo de aprendizaje que se espera obtener, los maestros se enfrentarán a retos muy diferentes de los habituales y para los que no están preparados y que no necesariamente dominan. Además, hasta ahora la oferta de formación para docentes en materia de educación socioemocional ha sido escasa en cuanto a contenidos y profundidad. Por último, como ya se mencionó, será necesario revisar, tomando en cuenta la experiencia del próximo ciclo escolar (2018-2019), la pertinencia y calidad de los indicadores de logro por grado y nivel escolar.

3. La escuela al centro. Aunque no es nueva, sin duda es una de las propuestas más fuertes del Modelo Educativo en su conjunto. Por ello es necesario continuar con los programas tendientes a fortalecer la autonomía de gestión y las capacidades organizacionales de los centros escolares, entre lo que hay que destacar el trabajo colegiado del colectivo docente y en particular del Consejo Técnico Escolar. Además, para poder implementar todos los cambios que el modelo plantea será necesario trabajar con las autoridades educativas de cada entidad federativa para generar las condiciones que permitan garantizar una normalidad mínima en las escuelas, así como fortalecer y cubrir las plantillas docentes, así como la estabilidad de los equipos docentes evitando la rotación de maestros durante el ciclo escolar. Se requieren equipos de trabajo suficientes y con capacidades para implementar un proyecto tan ambicioso.
4. Figura del SATE y del ATP. Partiendo de que se le está apostando de manera importante a la formación en la escuela, será necesario fortalecer las figuras de supervisor, ATP y del SATE. Es indispensable capacitarlos constante y adecuadamente para que se pueda consolidar el campo de formación continua en la escuela. Es necesario comprender que se trata de un proceso de largo alcance que requiere de esfuerzos sistemáticos y permanentes para lograr que estas figuras se conviertan en el acompañamiento de maestros y directivos.
5. Apropriación del modelo y del planteamiento curricular Aprendizajes Clave para el Desarrollo Integral. Resulta fundamental para el éxito del nuevo currículo que todos los actores involucrados, incluidos padres de familia, tutores y alumnos, se apropien de él. De lo contrario, el currículo no cobrará vida en el aula y se tenderá a simulaciones que oculten que se sigue haciendo lo mismo. Es necesario que los docentes asuman un compromiso activo con la implementación de los cambios y, por ende, en su propia profesionalización. Para lograrlo, será necesario atender los problemas de comunicación entre los distintos actores, dotarlos de mayor información, trabajar en disolver la confusión de conceptos y dotarlos de recursos accesibles y pertinentes que los ayuden a incorporar el planteamiento curricular a su práctica.
6. Equidad e inclusión. En un país tan desigual como México, se aplaude el plantear una Estrategia de Equidad e Inclusión en materia educativa. Sin embargo, esta resulta demasiado ambiciosa y deja de lado aspectos que pueden echarla abajo. Esto significa poner especial atención en aquellos programas que en lugar de reducir las brechas de desigualdad pueden ampliarlas aún más. Tal es el caso de la Estrategia de Inclusión Digital, la Estrategia Nacional de Inglés e incluso de la Autonomía Curricular. Además, se deben garantizar las condiciones básicas para la enseñanza, de lo contrario toda la política educativa de equidad e inclusión pierde sentido.
7. Recursos financieros. Será necesario garantizar, año tras año, la suficiencia presupuestal de los programas y Estrategias descritas en las líneas anteriores. En particular conviene resaltar la necesidad de dotar de recursos a las Escuelas Normales para que puedan ejecutar los cambios en las mallas curriculares de la mejor manera posible. Asimismo, para que la Autonomía Curricular pueda explotar todas sus potencialidades será necesario dotar de recursos a las escuelas que más lo necesitan.

Tabla 3. Cuadro resumen por actores educativos para la implementación de Aprendizajes Clave

Actores	Nuevas responsabilidades	Tareas inmediatas	Lo que no se debe perder de vista
Docentes	<p>Aplicar en el aula el nuevo Plan y programa de estudios.</p> <p>Tomar decisiones sobre contenidos.</p> <p>Aplicar enfoques, metodologías y didácticas específicas.</p> <p>Impartir educación socioemocional.</p> <p>Integrar TIC en el proceso de enseñanza.</p> <p>Certificar su nivel de dominio de inglés.</p> <p>Seleccionar su formación continua con base en el enfoque de desarrollo profesional docente.</p> <p>Apropiarse de los recursos de información que se le están dando sobre los Aprendizajes Clave.</p> <p>Impulsar la relación familia-escuela aprovechando los Consejos Escolares de Participación Social. Darles a conocer los cambios en el planteamiento curricular.</p>	<p>Capacitarse en Aprendizajes Clave.</p> <p>Informarse sobre los nuevos materiales y recursos disponibles para que pueda incluir en su práctica los Aprendizajes Clave.</p> <p>Identificar el nuevo modelo de evaluación, la escala de calificaciones y el registro de periodos.</p> <p>Dar a conocer los cambios en el planteamiento curricular a padres de familia y tutores.</p>	<p>Deben apropiarse del nuevo planteamiento curricular.</p> <p>Deben apropiarse del enfoque de desarrollo profesional docente.</p> <p>Hay que mejorar la comunicación entre actores, incluidos padres y tutores.</p> <p>No todos los docentes contarán con las habilidades socioemocionales para impartir esta área del componente de Desarrollo Personal y Social.</p>
Directivos	<p>Tomar decisiones sobre qué enseñar en ciertos campos de formación.</p> <p>Gestionar la Autonomía Curricular. Promover clubes internos que integren los intereses de los alumnos.</p> <p>Impulsar la relación familia-escuela aprovechando los Consejos Escolares de Participación Social. Darles a conocer los cambios en el planteamiento curricular.</p>	<p>Gestionar la Autonomía Curricular.</p> <p>Capacitarse en los Aprendizajes Clave.</p> <p>Dar a conocer los cambios en el planteamiento curricular a padres de familia y tutores.</p> <p>Adaptar el manejo del tiempo escolar a los Aprendizajes Clave. Abrir los espacios para el componente de áreas de desarrollo personal y social y el de los ámbitos de autonomía curricular.</p> <p>Crear las condiciones para que se pueda operar el SATE.</p>	<p>Evitar la simulación en la oferta de Autonomía Curricular.</p> <p>Deben apropiarse del nuevo planteamiento curricular.</p> <p>Deben apropiarse del enfoque de desarrollo profesional docente.</p> <p>Mejorar comunicación entre actores.</p> <p>Fortalecer el liderazgo directivo y la autonomía de gestión.</p>
Supervisores y ATP	<p>Acompañamiento para implementar la Autonomía Curricular.</p> <p>Guiar la formación continua en la escuela.</p>	<p>Capacitarse en los Aprendizajes Clave.</p> <p>Acompañamiento para implementar la Autonomía Curricular a las escuelas que no participaron en el piloto.</p> <p>Poner en funcionamiento el SATE</p>	<p>Se debe impulsar la figura del SATE y ATP como acompañamiento básico de docentes y directivos.</p> <p>Mejorar comunicación entre actores.</p> <p>Contribuir el liderazgo directivo.</p>

Actores	Nuevas responsabilidades	Tareas inmediatas	Lo que no se debe perder de vista
Autoridades Educativas Locales	<p>Gestionar mesas de ayuda académica y técnica sobre Aprendizajes Clave.</p> <p>Promover el desarrollo de proyectos estatales de Autonomía Curricular.</p>	<p>Realizar adecuaciones a la normatividad local para que sean congruentes con la Ley General de Educación.</p> <p>Asegurar la distribución de los libros de texto gratuitos y de los materiales.</p> <p>Elaborar oferta de formación continua, en especial sobre Educación Socioemocional y mejorar la existente sobre Aprendizajes Clave.</p> <p>Asegurar que se tomen los talleres de evaluación.</p> <p>Continuar la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales.</p> <p>Capacitación a los formadores de docentes en las nuevas mallas curriculares.</p> <p>Contratar la cantidad suficiente de maestros de inglés para la EB y para las Normales.</p> <p>Gestionar la implementación del componente de Autonomía Curricular en lo local.</p> <p>Asignar tutores a docentes noveles.</p>	<p>Articular los esfuerzos para continuar con la implementación de la Estrategia Nacional de Inglés con las Autoridades Federales.</p> <p>Continuar con el equipamiento y mejoramiento de la infraestructura escolar.</p> <p>Contribuir a fortalecer el liderazgo directivo.</p> <p>A partir de la definición de los responsables de estas figuras, impulsar el SATE y al ATP como acompañamiento básico de docentes y directivos.</p> <p>Continuar con los programas tendientes a fortalecer la autonomía de gestión y las capacidades organizacionales de la escuela.</p> <p>Mejorar comunicación entre autoridades de distintos niveles a partir de sus nuevas tareas¹.</p> <p>Concretar en programas y acciones de política pública educativa la Estrategia de Equidad e Inclusión.</p>
Autoridades Educativas Federales	<p>Gestionar la Certificación Nacional de Nivel del Idioma Inglés</p> <p>Realizar los procesos del SPD que contribuyan a la conformación del SATE.</p> <p>Evaluar y monitorear los programas derivados del Modelo Educativo.</p>	<p>Elaborar los materiales educativos (libros de texto y libros para el maestro) de primaria y secundaria para los grados faltantes².</p> <p>Crear los contenidos adecuados para los indicadores de logro del componente de Áreas de Desarrollo Personal y Social, en especial para educación socioemocional. Elaborar oferta de formación continua.</p> <p>Definir quien será el responsable de impartir educación socioemocional en las escuelas, dependiendo del tipo de organización que tengan.</p> <p>Publicar las mallas curriculares de las escuelas Normales y evaluar su calidad.</p> <p>Fortalecer la estrategia de comunicación sobre Aprendizajes clave. Resolver problemas conceptuales.</p>	<p>Continuar con la implementación de la Estrategia Nacional de Inglés. Hacer una evaluación de resultados y de impacto.</p> <p>Continuar con el equipamiento y mejoramiento de la infraestructura escolar.</p> <p>Desarrollar una estrategia de formación continua que supere las limitaciones de la actual en especial para TICs e inglés y poblaciones vulnerables.</p> <p>Fomentar el enfoque de desarrollo profesional docente.</p> <p>A partir de la definición de los responsables de estas figuras impulsar el SATE y al ATP como acompañamiento básico de docentes y directivos.</p> <p>Continuar con los programas tendientes a fortalecer la autonomía de gestión y las capacidades organizacionales.</p>

Actores	Nuevas responsabilidades	Tareas inmediatas	Lo que no se debe perder de vista
<p>Autoridades Educativas Federales</p>		<p>Fortalecer el catálogo de oferta de Autonomía Curricular y promover los proyectos estatales. Desarrollar un administrador de seguimiento y evaluación de la aplicación de la Autonomía curricular en el SIGED. Presentar resultados generales sobre el piloto de Autonomía Curricular e integrar mejoras. Elaborar los criterios para orientar la elaboración de la evaluación y dictaminación de las ofertas curriculares. Continuar la implementación de la Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales. Articular los esfuerzos con las autoridades locales. Capacitación y acompañamiento a los formadores de docentes sobre el enfoque, la didáctica y la metodología de enseñanza de las distintas disciplinas. Dar recursos financieros y materiales a las normales.</p>	<p>Concretar en programas y acciones de política pública educativa la Estrategia de Equidad e Inclusión. Garantizar, año tras año, la suficiencia presupuestal de los programas y Estrategias, así como a las Normales. Elaborar mecanismos de financiamiento compensatorios de clubes de Autonomía Curricular.</p>

Referencias

- Bracho, T., Zorrilla, M. (2015). Perspectiva de un gran reto. En Reforma Educativa. Marco Normativo. *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Comisión de Educación y Servicios Educativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*
- Diario Oficial de la Federación. (2013, 26 de febrero). Ley General del Servicio Profesional Docente. *Gobierno Federal.*
- Diario Oficial de la Federación. (2013, 11 de septiembre). Ley General de Educación. *Gobierno Federal.*
- Diario Oficial de la Federación. (2013, 11 de septiembre). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Gobierno Federal.*
- Diario Oficial de la Federación. (2013, 11 de septiembre). Ley General del Servicio Profesional Docente. *Gobierno Federal.*
- Diario Oficial de la Federación. (2017, 28 de marzo). Lineamientos para la Selección del Personal Docente y Técnico Docente que aspire a desempeñar funciones de asesoría técnica pedagógica de manera temporal en Educación Básica y Media Superior. *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.*
- Diario Oficial de la Federación. (2018, 07 de junio). Lineamientos de ajuste a las horas lectivas señaladas en el diverso número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica para el ciclo escolar 2018-2019. *Secretaría de Educación Pública.*
- Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación. (2017). Convocatoria para la Selección y Contratación de Docentes para el Fortalecimiento del Idioma Inglés en Escuelas Normales. México: SEP.
- Dirección General de Formación Continua. (2018). Estrategia Nacional de Formación Continua. México: SEP
- Dirección General de Formación Continua. (2018a). Evaluación de avances de la Formación Continua para docentes de Educación Básica. México: SEP
- Hernández, L. (2017, 27 de agosto). Seis programas piloto en este ciclo. El Financiero. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Seis-programas-piloto-en-este-ciclo-20170827-0086.html>.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). Principales cifras nacionales. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2016-2017. México: INEE.
- Secretaría de Educación Pública. (2017). Estrategia Nacional de Inglés. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017a). Plan y programas de estudio para la educación básica. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017b). Plan y programas de estudio, orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017c). Comunicado 184. Presenta Nuño Mayer la Estrategia Nacional de Inglés para que México sea bilingüe en 20 años. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017d). Marco para el Desarrollo de la Formación Docente Continua. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017e). Lineamientos generales para la prestación del Servicio de Asistencia Técnica en la escuela de Educación Básica. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2017f). Fortalecimiento de la Supervisión Escolar y de los Consejos Técnicos Escolares. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2018). Preparación para entrada en vigor. México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2018a). Estrategia de Fortalecimiento y Transformación de las Escuelas Normales. México: SEP.



CAPÍTULO III

Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo

Jesuswaldo Martínez Soria
Gabriela Cabestany Ruiz

En este estudio se retoman las líneas de investigación tratadas en el texto de Martínez y Cabestany (2016) y se desarrolla, con un enfoque de resultados, el análisis de diversos indicadores laborales que permiten perfilar un balance de la reforma laboral de 2012. Los autores agradecen la asistencia de investigación de Katia Montaña y el trabajo estadístico de Francisco Rodríguez. El análisis y las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores.

1. Puntos de partida

Con la implementación de las *reformas estructurales* recientes se buscó mejorar el marco institucional y flexibilizar algunos mercados estratégicos, para inducir los cambios necesarios en la economía nacional que permitiesen elevar su crecimiento (OCDE, 2015; Banxico, 2013). En particular, con la reforma laboral de 2012, se crearon altas expectativas sobre el crecimiento económico, el aumento del empleo y la reducción de la informalidad. De acuerdo con el Banco de México (Banxico, 2013) “se espera que la reforma laboral incremente la flexibilidad en ese mercado, promueva el empleo formal e impulse una mayor productividad laboral, con lo cual se prevé habría un impacto favorable sobre el crecimiento potencial de la economía.” Según Banxico, la reforma laboral podría tener un efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB que se estimaba entre 0.15 y 0.25 puntos porcentuales en promedio por año y se crearían alrededor de 370,000 empleos formales adicionales en promedio al año (Banxico, 2013). Sin embargo, en los últimos años el dinamismo de la economía se ha mantenido débil y aún persisten desequilibrios importantes en el mercado de trabajo, tal como se expone en el análisis de indicadores de esta obra.

De acuerdo con los lineamientos del proyecto de investigación promovido por la Coordinación Ejecutiva de Investigación (CEI) del Instituto Belisario Domínguez (IBD), en este estudio se analiza el comportamiento de un conjunto de indicadores del mercado de trabajo en México, que permite sustentar la valoración de los resultados de las decisiones de política pública que, en materia laboral, se han instrumentado desde la reforma de 2012. Debido a que esta reforma no cuenta con mecanismos de seguimiento y evaluación, en este estudio se hace el esfuerzo de establecer indicadores alineados a los objetivos de la reforma y extraer conclusiones sobre su desempeño. En particular, se toman en cuenta los indicadores laborales establecidos en los programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, que guardan una estrecha correspondencia con los objetivos de la reforma laboral.

En el capítulo se describen, como puntos de partida, los objetivos y las principales medidas de las reformas laborales y la problemática del mercado de trabajo. En la segunda sección se analiza el desempeño de los indicadores laborales que sustentan el balance de resultados de la reforma de 2012. En la sección final de reflexiones, se exponen, además, las distintas posturas públicas respecto a los avances de la reforma y se destacan las medidas de política que se mantienen pendientes, cuya implementación permitiría elevar la eficacia de la política laboral.¹

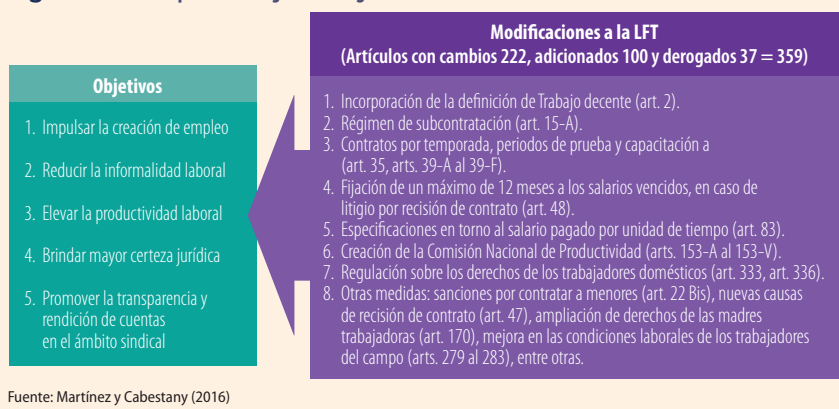
1.1. Reformas laborales recientes

En el transcurso de la presente década se han implementado dos reformas importantes al marco legal que regula las relaciones de trabajo en México. En noviembre de 2012, el Poder Legislativo aprobó la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) (DOF, 2012) y en febrero de 2017 se aprobó la reforma constitucional al artículo 123 (DOF, 2017). En virtud de que la reforma de 2017 aún tiene pendiente su reglamentación secundaria y correspondiente implementación, no es posible tener elementos para realizar un balance de resultados sobre sus implicaciones económicas. Por ello, el análisis de los indicadores que se desarrolla en la segunda sección se concentra en los objetivos y efectos de la primera reforma.

La reforma a la LFT de 2012 buscó modernizar el marco normativo del trabajo y tuvo como objetivos principales promover la generación de empleo, reducir la informalidad laboral, brindar mayor certeza jurídica a los sectores productivos, elevar la productividad y fortalecer el entorno de transparencia y rendición de cuentas entre los distintos agentes del ámbito laboral (ver figura 1).

¹ Cabe señalar que este estudio prioriza la perspectiva económica de la reforma, por lo que los aspectos de dominio jurídico quedan al margen del análisis. Para contar con esta perspectiva el lector podrá consultar los textos de Alcalde (s.f.) en esta colección de estudios y de Bensusán (s.f.) de próxima publicación.

Figura 1. Principales objetivos y medidas de la reforma laboral de 2012



Con la adopción de estos objetivos, la reforma de 2012 adquirió un carácter predominantemente económico, y se fincaron altas expectativas gubernamentales sobre el crecimiento de la actividad productiva y de la calidad del empleo; lo que se tradujo en la definición de metas específicas a través de indicadores de productividad, empleo formal y tasas de informalidad en el PND 2013-2018. Por ello, cabe destacar que los propósitos de esta reforma guardan una estrecha correspondencia con los objetivos, acciones y estrategias establecidos en el PND actual, especialmente en materia de empleo, informalidad y productividad.

Aunque la definición de estos objetivos refleja el elevado alcance que se quería lograr con las decisiones legislativas de aquellos años, las modificaciones legales representaron sólo una condición normativa necesaria, pero no suficiente, para mejorar el mercado de trabajo, ya que el cumplimiento de los objetivos trazados está sujeto a la instrumentación de distintos tipos de medidas, y no sólo a las de orden jurídico. De hecho, los instrumentos que pueden generar una mayor incidencia en la reducción de la informalidad y en el crecimiento del empleo y de la productividad se ubican en el ámbito de la política económica y en la gestión institucional, más que en el marco legal (Martínez y Cabestany, 2016).

En particular, con la reforma se introdujeron modificaciones a la LFT para facilitar la contratación temporal, por periodos a prueba y de capacitación, reducir los costos de despido, regular las prácticas de subcontratación, entre otros cambios que buscaban, por una parte, flexibilizar las relaciones laborales y, por otra, ampliar las protecciones de los trabajadores. Por ejemplo, se incorporó el concepto de *trabajo decente* como una definición normativa con implicaciones en la política pública sobre la promoción del empleo, la protección social y los derechos laborales (Martínez y Cabestany, 2016, p. 43).

Después de 2012, el gobierno federal impulsó la reforma fiscal de 2013 que introdujo el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para favorecer el registro de establecimientos productivos ante la hacienda pública e inducir una mayor formalización de la economía (SHCP, 2015). Asimismo, se implementaron una serie de acciones gubernamentales de formalización del empleo y de promoción de la productividad, como la estrategia *Crezcamos Juntos*, el *Programa de Formalización del Empleo* de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) o el *Programa para Democratizar la Productividad* encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los esfuerzos gubernamentales por modernizar la normatividad laboral encontraron un nuevo impulso en el marco de las negociaciones del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (conocido como

TPP), lo que condujo a la reforma constitucional del artículo 123 en 2017 (ver Recuadro 1). Aunque esta decisión legislativa se concentra en aspectos de justicia laboral, es previsible que su posterior instrumentación tenga implicaciones económicas en las relaciones productivas. Sin embargo, en este estudio no se puede asumir que existan efectos de esta reforma sobre el comportamiento reciente de los indicadores laborales.

1.2. Problemática del mercado laboral

El desempeño del mercado de trabajo durante las últimas décadas constituye un punto de partida poco favorable en la valoración de los efectos de las políticas públicas. En los años más recientes la economía del país ha crecido a un ritmo prácticamente inercial, a una tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) del 2.2% entre 2000 y 2017. Algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han señalado que la economía mexicana opera por debajo de su potencial (Acosta, 2014; Martínez, 2014; Torres, 2016) y que no se le han logrado inducir cambios estructurales que modifiquen las tendencias en los niveles de empleo, productividad e inversión pública (Cordera, 2015; Esquivel, 2010; Moreno-Brid, 2009; Ros, 2013).

Con las llamadas reformas estructurales, se crearon expectativas de aumentar el crecimiento económico entre 3 y 4%, según los documentos oficiales (Presidencia de la República, 2013). Sin embargo, a unos años del comienzo de la implementación de las reformas, estamos lejos de alcanzar esos resultados. Lo anterior pudiera deberse a las limitaciones en el propio diseño e instrumentación de las reformas, aunque también de otras políticas públicas implementadas recientemente (Moreno-Brid y Ros, 2009; Ros, 2013), y en el caso de la reforma laboral, a una sobreestimación de sus resultados potenciales, en tanto que el mercado de trabajo responde a la dinámica económica y no se modifica de manera inmediata por la introducción de cambios en la legislación.

En cuanto a la problemática estructural del mercado de trabajo en México, se ha observado un déficit crónico en la creación de empleo durante las últimas cuatro décadas, lo que se debe a las presiones demográficas y a las limitaciones en la demanda de empleo.² La necesidad de aumentar el número de puestos de trabajo en el país se acentúa en la medida en que la Población Económicamente Activa (PEA) crece más que las capacidades productivas para generar empleo formal. De acuerdo con la información de INEGI (2018) se observa que, de 2000 a 2017, la PEA pasó de 39.1 a 54.4 millones de personas y creció a un ritmo ligeramente menor (2.0%) que la Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) del número de ocupados que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2.7%), que entre 2000 y 2015 pasó de 12.4 millones de ocupados a 19.4 millones.

Además del déficit en la creación de empleo, el mercado de trabajo mexicano presenta una condición que subyace en casi todos los tipos de empleo y en casi todas las actividades productivas: la informalidad. Éste es un fenómeno heterogéneo y está constituido por un conjunto de prácticas de diversos tipos que tienen como denominador común la carencia de las prestaciones ofrecidas por el sistema de seguridad social. Se trata de relaciones de trabajo irregulares que, en algunos casos, están determinadas por el incumplimiento de la legislación fiscal y laboral que de manera deliberada realizan las empresas; aunque en otros casos, como en las actividades de autoempleo, son producto de las limitaciones del sistema institucional para incorporar a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia que, ya sea por voluntad o por exclusión

2 En años recientes (2014, 2015), se registró una caída atípica en el crecimiento de la Población Económicamente Activa que facilitó interpretaciones favorables respecto al déficit en la creación de empleo, sin embargo, esto no implica que el fenómeno se haya solventado mediante la generación de nuevos puestos de trabajo. Una discusión al respecto se profundiza en Martínez y Cabestany (2016).

Recuadro 1. Reforma laboral de 2017

La reforma del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 2017 fue una modificación centrada en el tema de la justicia laboral; sus objetivos consistieron en mejorar la impartición de la misma, acortar los tiempos para la realización de este proceso y profesionalizar al personal encargado de llevar a cabo dicha tarea. La reforma propuso transformar las Juntas de Conciliación y Arbitraje a partir de tres premisas: que la justicia en materia de trabajo sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales; que haya un replanteamiento de la función conciliatoria, que estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales y constará de una sola audiencia obligatoria, y por último, la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal que tendrá la facultad, entre otras, de atender el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados (Presidencia de la República, 2016).

Algunos especialistas en materia de justicia laboral (Alcalde, s.f.; Bensusán, s.f.) señalan que esta reforma surgió como consecuencia de la participación de México en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP).¹ El capítulo 19 del tratado exige, a los países que lo integran, la existencia de tribunales imparciales, juicios transparentes y libre sindicación, así como respaldar la libertad de asociación y reconocer el derecho a la negociación colectiva, entre otras disposiciones. Se ha señalado que la reforma del artículo 123 constitucional de 2017 simboliza un cambio de gran relevancia, que alcanza dimensiones estructurales, porque modifica las condiciones institucionales que permitirán mejorar la representación de los intereses de los trabajadores y el ejercicio de sus derechos colectivos, lo que tiene diferentes implicaciones económicas y jurídicas.

En su texto, Bensusán (s.f.), explica la manera en que las condiciones de justicia laboral previas a la reforma fueron creadas y mantenidas de acuerdo con un modelo en el que se buscó el crecimiento mediante las exportaciones y en el que se desaprovecharon oportunidades para generar mayores ventajas competitivas. El modelo de justicia laboral acorde a este estilo de crecimiento permitió la pérdida del poder adquisitivo de los salarios mínimos, la precarización de los empleos y redujo casi a cero el número de huelgas. La autora explica que instituciones como las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, actuaron como instrumentos de política salarial restrictiva y como factores que cerraron el paso a la renovación sindical y a la expresión de las demandas de los trabajadores.

Las posibles implicaciones de la reforma de justicia laboral de 2017 consisten, entonces, en mejorar la representación de los intereses de los trabajadores y contrarrestar así su escaso poder estructural en el mercado de trabajo. De lo anterior se esperaría que, derivado de la necesidad de atender las demandas de la fuerza de trabajo, se crearan nuevos incentivos para construir ventajas competitivas a través de la innovación y del aumento de la productividad, beneficios que se esperaría que afectaran a toda la estructura salarial.

Los expertos han señalado además que los efectos positivos de esta reforma podrán verse si cuenta con una eficacia real, que está asociada a su correcta implementación en todos los niveles (particularmente el local), a la generación de la normatividad complementaria y si se logra superar el reto de la posible existencia de actores con capacidad de introducir retrocesos en este avance de la legislación.

1 El nombre en inglés del tratado es *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, de donde vienen las siglas CPTPP. Un análisis sobre la relación entre la reforma de justicia laboral de 2016 y el tratado en cuestión, puede consultarse en Orozco, Cabestany y Martínez (2018).

del mercado, desarrollan actividades productivas al margen de la normatividad.³ De acuerdo con la información estadística de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2018), las distintas tasas que miden la informalidad laboral han sostenido un desempeño relativamente estable durante más de una década (Martínez *et al.*, 2017), lo que supone que su determinación está vinculada con las condiciones estructurales de la actividad productiva y no son prácticas coyunturales que puedan ser disipadas en el corto plazo.

Una tercera característica de la problemática del mercado laboral mexicano, también relacionada con la calidad del empleo es la de la temporalidad. La contratación temporal de trabajadores ha servido para flexibilizar las condiciones de ingreso al mercado laboral y se ha utilizado ya en otros países con resultados controversiales. Ésta modalidad de contratación puede ser útil para observar la idoneidad de los trabajadores en los puestos de trabajo, sin embargo, algunos autores han advertido que esta forma de contratación podría favorecer la sustitución de contratos de trabajo permanentes por temporales (Ortiz, 2013; Eichhorst, 2011 y Capellari *et al.*, 2012), lo cual no favorece ni la mayor generación de empleo ni las mejoras en el ingreso de los trabajadores. Las cifras recientes sobre contrataciones en el país parecen indicar este efecto, de acuerdo con las estadísticas del IMSS, el crecimiento de la contratación eventual de trabajadores formales ha tenido un ritmo mucho más acelerado (TCMA=5.0%) que el de la contratación permanente (TCMA=2.3%) en el periodo 2000-2017. Unos años después, con el fortalecimiento de las medidas de contratación temporal establecidas por la reforma laboral de 2012, el ritmo de crecimiento de las contrataciones eventuales se mantiene elevado (TCMA de 4.8% en el periodo 2013-2017).

El bajo nivel salarial constituye un cuarto elemento para caracterizar al mercado laboral mexicano. En las últimas décadas los salarios han presentado un deterioro sostenido sin que los mercados hayan facilitado su recuperación, ni se hayan implementado intervenciones oportunas para revertir este proceso. Entre los salarios que han tenido un mayor desgaste se encuentra el salario mínimo, que desde los años setenta ha registrado un fuerte declive con una TCMA de -5.4% en el periodo 1977-2000. A partir del año 2000 se frenó su caída, pero persiste su bajo nivel. En la literatura especializada (GDF, 2014; Kaplan y Novaro, 2006; Krozer *et al.*, 2015; Marinakis y Velásquez, 2010; Moreno-Brid *et al.*, 2014, 2016) se han documentado numerosas consecuencias negativas derivadas de los bajos niveles salariales en general y del salario mínimo en particular. Estas son la capacidad reducida en el gasto de los hogares, su contribución con el incremento de la desigualdad del ingreso, el debilitamiento del mercado interno como motor de la actividad económica y el debilitamiento de las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, entre otras. Una política de recuperación salarial sería deseable para mejorar las condiciones de los trabajadores que ganan el salario mínimo y de aquellos cuyos salarios se ven impactados directamente por éste.

Las características del mercado de trabajo antes descritas, concretamente en cuanto a los bajos salarios y los altos niveles de informalidad, están asociadas con empleos de baja productividad en los que se ocupa una buena parte de los trabajadores. Según el diagnóstico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), nuestro país necesita elevar de forma significativa el crecimiento de la productividad, así como, realizar mejoras sustanciales en términos de la desigualdad. Se ha señalado (OCDE, 2016; 2017a) que en nuestro país existen brechas de productividad, particularmente entre las grandes y pequeñas empresas, donde las primeras se han beneficiado de la apertura comercial y la integración en las cadenas globales de valor (por ejemplo, la industria automotriz), mientras que otros sectores se han quedado rezagados.

3 Un estudio sobre algunas de las principales características de la informalidad, las discusiones conceptuales y empíricas alrededor de ella, así como las principales propuestas de política para atenderla, puede consultarse en Martínez, *et al.* (2017).

Ante este panorama se proponen medidas para cerrar las brechas de productividad, entre las que destacan la educación de calidad y el desarrollo de competencias, la promoción de empleos de calidad, mejoras en el marco institucional y clima empresarial, el impulso a la participación de un mayor número de sectores en las cadenas de valor regionales y mundiales, el fomento a las políticas eficaces de innovación e investigación así como a la cooperación entre empresas e institutos de investigación (OCDE, 2016; 2017a).

2. Desempeño de los indicadores del mercado de trabajo

Con las reformas laborales y las decisiones de política del gobierno federal tomadas en los años recientes, se espera mejorar la situación del mercado de trabajo y de la actividad económica nacional. Para observar los resultados de la reforma laboral de 2012, en este estudio se han seleccionado un conjunto de indicadores que permiten hacer un balance sobre los principales objetivos económicos de la reforma: la creación de empleo, la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad (ver el tablero de indicadores laborales en el anexo). Aunque es prematuro sostener una valoración concluyente sobre el impacto de la reforma, es posible observar el desempeño de los indicadores laborales durante los cinco años posteriores a su aprobación y, con ello, analizar los posibles efectos en el dinamismo del mercado de trabajo. Este análisis de resultados cobra particular relevancia si se tiene en cuenta el discurso gubernamental que señala un crecimiento notable del empleo y un cambio de tendencia en las tasas de informalidad laboral. A reserva de que los responsables gubernamentales prueben el impacto positivo de la reforma laboral, se anticipan aquí algunas valoraciones.

2.1. Aspectos metodológicos

A través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), se ha sostenido, a nivel internacional, la relevancia de contar con mecanismos de seguimiento y evaluación⁴ de las políticas públicas para el desarrollo. Este tipo de instrumentos permiten realizar mediciones de forma rigurosa y objetiva que lleven a la posibilidad de verificar el logro de resultados mediante la implementación de políticas específicas.

La metodología propuesta por el PNUD, que sigue el enfoque de la gestión basada en resultados (GbR), indica que las intervenciones gubernamentales tienen resultados encadenados, y que aquellos de mayor impacto dependen de acciones de menor nivel, que a su vez requieren de la realización de actividades y la utilización de insumos. La realización de logros depende entonces de que estas acciones, actividades e insumos estén alineados de manera correcta con tal intención.

Bajo esta perspectiva, el uso de indicadores es pertinente en cualquier momento de la cadena, y existen indicadores de gestión (encargados del monitoreo de las acciones realizadas) e indicadores de impacto (que pretenden medir los efectos logrados con las intervenciones). Para que los indicadores puedan dar cuenta de los cambios esperados, deben cumplir con ciertas características. Según el PNUD (2009) y la SHCP (2010), cada indicador debe ser:

- Específico: suficientemente particular.
- Medible: cuantificable y confiable.
- Pertinente y relevante: dar cuenta de las prioridades del desarrollo nacional.

4 Según el PNUD (2009), el seguimiento se define como una función continua cuyo objetivo es proporcionar a los responsables de la política pública, indicaciones oportunas de progreso, o de falta del mismo, en el logro de los resultados de una intervención en curso. Asimismo, la evaluación se define como un ejercicio selectivo que intenta evaluar de manera sistemática y objetiva los progresos de las metas establecidas y sus resultados finales.

- Limitado en el tiempo y económico: los datos deben estar disponibles con un esfuerzo y costos razonables.
- Monitoreable: verificable por agentes independientes.
- Tener un aporte marginal: proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

Para poder hacer el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, además de contar con los indicadores con las características ya señaladas, se deben fijar las líneas base y metas para especificar el nivel de cambio que se quiere lograr. La línea base constituye un punto de referencia a partir del cual se medirá el cambio y la meta consiste en el punto que se quiere alcanzar.

En el contexto de las reformas estructurales, realizar ejercicios rigurosos de seguimiento y evaluación como los que se han planteado, es deseable dado que permiten introducir ajustes necesarios en las políticas cuando se observa que los resultados obtenidos no son satisfactorios. Buscando una selección de indicadores adecuada, según las características presentadas, en este análisis se consideran indicadores para los cuáles se cuenta con estadísticas oficiales. Para cada uno de los rubros del mercado de trabajo (empleo, informalidad y productividad) se han elegido indicadores que permiten valorar el avance en el logro de resultados durante el periodo 2012-2018, entre los cuales se encuentran indicadores establecidos en los programas sectoriales del gobierno federal, que tienen definidas líneas base y metas para el periodo de observación. Debido a la ausencia de metas explícitas en la reforma laboral de 2012, se seleccionaron los indicadores de los programas sectoriales que guardan una estrecha alineación con los objetivos de la reforma. Es importante advertir que los valores correspondientes al año 2018 son de carácter preliminar y en cada caso se señala la periodicidad cubierta o disponible (ver tablero de indicadores en el anexo del capítulo).

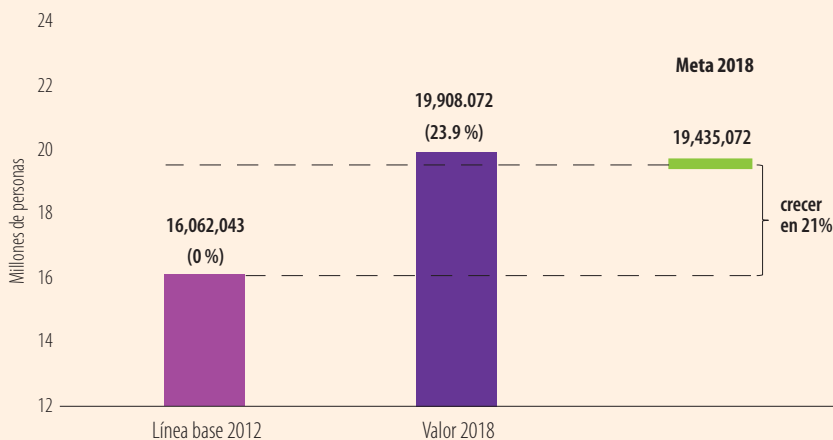
2.2. Desempeño de los indicadores laborales

La problemática estructural del mercado de trabajo, señalada anteriormente, ha configurado una serie de retos muy importantes para el diseño y la instrumentación de las políticas públicas. De hecho, la persistencia de algunos desequilibrios en el mercado laboral -como los rezagos en materia de empleo, salarios e informalidad-, no han logrado ser subsanados entre otras razones por la ineficacia y la orientación de la política económica. Aunque los responsables gubernamentales cuentan desde hace tiempo con un mayor acervo de conocimientos sobre los fenómenos laborales, una mayor información estadística, mejores métodos de medición y una vasta experiencia internacional de la cual tomar lecciones, las políticas económicas y laborales se han mantenido rezagadas en la aplicación de soluciones efectivas.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales recientes por mejorar las acciones públicas, la complejidad de los problemas laborales exige intervenciones del Estado que estén fundamentadas en un diagnóstico apropiado, formen parte de la planeación del desarrollo y se mejoren a partir de la información que aporta el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas. Sin este último paso, será más complicado superar los retos que impone el mercado laboral y el balance de resultados de cualquier reforma será poco favorable.

De ahí la importancia de analizar a través de los indicadores laborales los efectos que, presumiblemente, tiene la reforma laboral. Tanto las reformas como las decisiones de política económica implementadas desde 2012, han permitido construir un discurso gubernamental optimista sobre el crecimiento del empleo y la reducción de la informalidad, que vale la pena debatir pues algunos indicadores revelan resultados controversiales.

El desempeño de los indicadores laborales no ha contado con un contexto económico muy favorable. La economía nacional ha mantenido un dinamismo débil y no ha logrado superar las tasas de crecimiento

Gráfica 1. Número de trabajadores cotizantes al IMSS y sus variaciones porcentuales

Fuente: elaborado con base en el tablero de indicadores laborales (anexo)

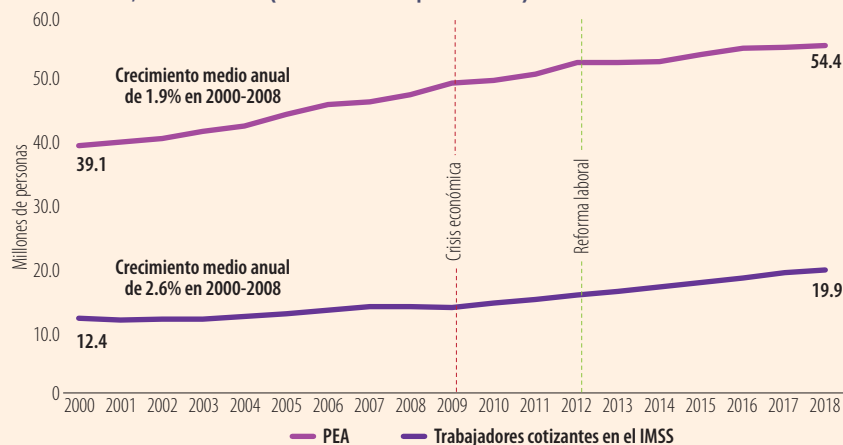
observadas a finales del siglo XX. De acuerdo con las cifras de INEGI (2018), aunque en 2015 la actividad productiva parecía consolidar una tendencia positiva al registrar una tasa de crecimiento del PIB del 3.3%, en 2016 la tasa bajó al 2.7% y en 2017 al 2.3%. Asimismo, en las perspectivas de crecimiento para los próximos años se establecen tasas que estarán por debajo de las expectativas promovidas por las *reformas estructurales* (3-4%), pues se tiene previsto que para el cierre de 2018 el PIB crezca al 2.1% y en 2019 pueda alcanzar el 2.6%, según el Banco Mundial (BM, 2018), y de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018), México podría crecer un 2.3% en 2018 y 3% en 2019.

En este contexto de crecimiento económico, los indicadores laborales han seguido tendencias heterogéneas. El empleo formal ha registrado un aumento significativo -aunque de calidad mejorable-, la informalidad laboral se ha reducido -sin que ello suponga un cambio de tendencia- y la productividad aumenta a un ritmo poco acelerado -sin que ello se traduzca en aumentos salariales-.

2.2.1. Indicadores sobre creación de empleo

Como ya se mencionó, la reforma laboral de 2012 no presenta metas explícitas y cuantificables en materia de creación de empleo, sin embargo, es posible analizar el cumplimiento de este objetivo por su correspondencia con los objetivos del PND 2013-2018. El seguimiento del empleo formal puede realizarse a través de los indicadores establecidos en el Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social y con base en la información estadística de INEGI y del IMSS.

Según datos de dicho Programa, la meta de creación de empleo de la actual administración consistió en lograr un crecimiento porcentual anual del 21% en el número de cotizantes al seguro social, respecto al número de cotizantes registrados en el año 2012 (ver gráfica 1 e indicador #6 en el cuadro 1). Este avance se observa a través del indicador “Variación porcentual anual en los cotizantes al Seguro Social” que pretende medir el impacto de las estrategias en materia de incorporación y recaudación en la generación de empleo asegurado, lo cual es consistente con el objetivo de creación de empleo de la reforma laboral.

Gráfica 2. Población económicamente activa y trabajadores cotizantes en el IMSS, 2000-2018 (Millones de personas).

Fuente: elaborado con datos de INEGI (2018).

Para este indicador, se logró la meta planteada puesto que una variación del 21% en los cotizantes al IMSS hubiera representado contar con 19,435,072 en 2018, y la cifra se superó llegando a los 19,908,072 (valor preliminar al mes de mayo de 2018). El ritmo de creación de empleo observado en estos años es notable porque permite disminuir la presión de la oferta de trabajo generada a través del incremento de la PEA y porque representa la mayor creación de puestos de trabajo formales que se haya generado en las últimas décadas. Algunos organismos internacionales (OCDE, 2017b), han remarcado los posibles impactos benéficos de este logro en la desigualdad y la informalidad.

A reserva de conocer la cifra definitiva al cierre de 2018, el resultado representa la generación de 3,846,029 nuevos puestos de trabajo en el transcurso de 6 años, lo que equivale a una creación de aproximadamente 640 mil empleos por año, con lo que se superan también las expectativas de Banxico (2013). Con esta cifra se logra cubrir el déficit anual de 576,504 puestos de trabajo, que se estimó para el periodo 2000-2015 (Martínez y Cabestany, 2016a).⁵ Mantener este ritmo de creación de empleo al menos evitará que se amplíe más la brecha entre la PEA y la creación de puestos formales de trabajo; sin embargo, esta tendencia no sería suficiente para subsanar el déficit acumulado en la creación de empleo, que para el periodo 2000 a 2015, se calculó en 8,647,556 puestos de trabajo formal (Martínez y Cabestany 2016a), por lo que es indispensable ajustar las políticas de crecimiento económico y las estrategias de creación de empleo. La relevancia de estas medidas consiste en que el bienestar de las familias depende no sólo de la cantidad sino de la calidad del empleo generado (Weller, 2009).

Si bien los logros en materia de creación de empleo son destacables, cabe analizar el desempeño de otros indicadores del mercado de trabajo para dimensionar apropiadamente la meta alcanzada. (ver tabla 1). Por ejemplo, el ritmo de crecimiento de la PEA, (TCMA=1.9 en 2000-2018) sigue siendo cercano al de los trabajadores asegurados en el IMSS (TCMA=2.6% en 2000-2018), lo que implica que la dinámica demográfica seguirá presionando al mercado de trabajo por la creación de nuevos puestos cada año (ver gráfica 2).

5 Para determinar si estos logros son atribuibles específicamente a las medidas de política de la reforma laboral de 2012, o si más bien responden a otros fenómenos de la dinámica económica y del mercado de trabajo, tendría que llevarse a cabo una evaluación de impacto.

Tabla 1. Indicadores de empleo

#	Nombre del indicador	Unidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas
Indicadores de empleo											
1	Población económicamente activa (PEA)	Personas	51,927,050	52,034,353	52,192,043	53,179,919	54,226,803	54,369,915	54,590,773		
2	Trabajadores subordinados y remunerados	Personas	32,424,464	32,898,712	33,332,586	34,286,558	35,411,824	35,929,889	36,423,725		
3	Trabajadores asegurados en el IMSS	Personas	16,062,043	16,525,061	17,239,587	17,884,033	18,616,624	19,418,455	19,908,072		
4	Trabajadores asegurados en el IMSS por contrato permanente	Personas	13,847,599	14,250,352	14,782,649	15,381,186	16,030,947	16,675,503	17,030,670		
5	Trabajadores asegurados en el IMSS por contrato eventual	Personas	2,214,444	2,274,709	2,456,938	2,502,847	2,585,677	2,742,952	2,877,402		
6	Variación porcentual anual en los cotizantes al Seguro Social	Porcentaje	0.0	2.9	7.3	11.3	15.9	20.9	23.9	0% (16,062,043 personas)	21% (19,435,072 personas)

Fuente: elaborado con base en el tablero de indicadores laborales (Anexo)

El crecimiento poblacional, sin embargo, no es el problema más importante para explicar el déficit en la creación de empleo, éste se debe más bien al bajo nivel de crecimiento de la economía mexicana, que no ha logrado tener un desempeño sólido ni introducir medidas que le permitan contar con un crecimiento elevado y sostenido.

Respecto a las características de los empleos generados, se observa que la creación de puestos temporales de trabajo ha sido más acelerada que la de empleos con contrato permanente (en el periodo 2000-2018 se observa una TCMA de 5% en el primer caso frente a TCMA de 2.3% en el segundo). Lo anterior resulta un riesgo puesto que se ha documentado que esta forma de contratación favorece la sustitución de trabajadores permanentes por temporales sin que esto represente mayor generación de empleo en el largo plazo o mejoras en los ingresos de los trabajadores (Ortiz, 2013; Eichhorst, 2011 y Capellari et al., 2012), además de que resta estabilidad en el empleo y vulnera las trayectorias laborales de las personas.

La diferencia entre los trabajadores subordinados y remunerados y los trabajadores asegurados en el IMSS, muestra que existe un importante número de trabajadores subordinados y remunerados que no tiene acceso a la seguridad social (16,515,653 en 2018). Esta situación pone el acento en la calidad de los empleos generados, porque si bien es deseable contar con nuevos puestos de trabajo, es pertinente que éstos cuenten con condiciones para la protección de los trabajadores y para el cumplimiento de sus derechos laborales. Según la literatura especializada (OCDE, 2016) contar con empleos de calidad no solo es importante para el bienestar de las personas, sino también, para elevar su productividad.

La condición salarial es otro aspecto que vigilar en relación con la calidad de los empleos creados. El mercado laboral mexicano se ha caracterizado por su bajo nivel salarial, con el referente de un salario mínimo particularmente bajo⁶ y los empleos creados durante la actual administración han tenido dicha característica. Se ha documentado que alrededor de 80% de los puestos de trabajo creados se ubican en un rango de remuneración de entre uno y dos salarios mínimos (González, 2018; Martínez, 2018; Proceso, 2018).

Los retos de generar mayor cantidad de empleo y de asegurar que cuente con características deseables de calidad, hace pertinente implementar medidas de política que contribuyan de manera eficaz con tales fines, en particular que tengan la capacidad de corregir anomalías relacionadas con los salarios y el acceso de los trabajadores a la seguridad social. Tener tales logros en materia de generación de empleo resultaría positivo para contribuir con la solución del problema de la fuerte desigualdad presente en nuestro país (OCDE, 2017b).

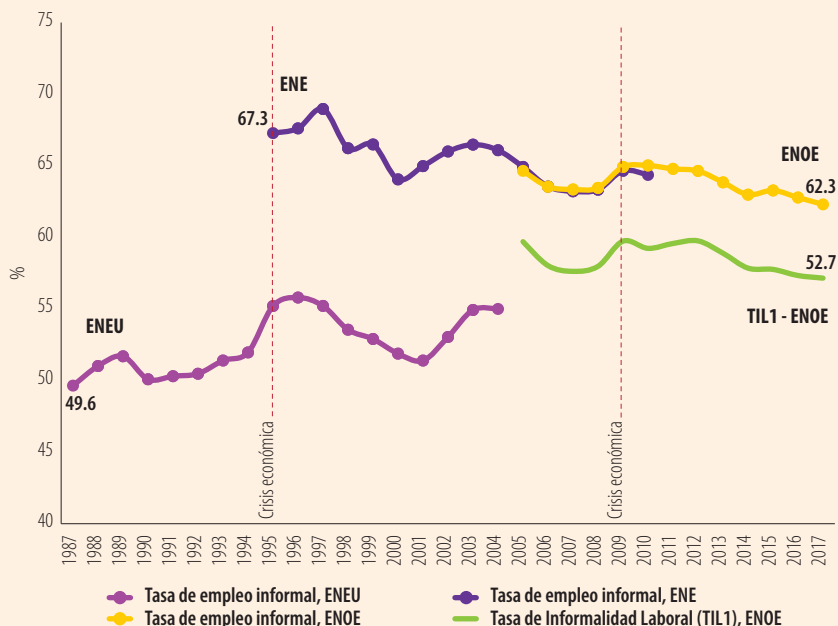
2.2.2. Indicadores de informalidad laboral⁷

De acuerdo con la información estadística de las distintas encuestas de empleo que el INEGI ha publicado durante los últimos treinta años, los niveles de informalidad laboral se han mantenido elevados, persistentes y relativamente estables. Lo que advierte que en la determinación de la informalidad subyacen factores estructurales de la economía mexicana y del mercado de trabajo, y no constituyen prácticas coyunturales que puedan ser disipadas en el corto plazo o a través de un tipo específico de medidas de política. A lo largo de este tiempo, se aprecia también el carácter anticíclico de la informalidad, pues las tasas se incrementan notablemente en los momentos de crisis (1995 y 2009), lo que supone que la ocupación informal está especialmente basada en relaciones productivas altamente susceptibles a los ciclos económicos.

6 Un análisis más detallado sobre la persistencia del bajo nivel salarial puede consultarse en Martínez y Cabestany, (2016).

7 En esta sección se retoma la línea argumental tratada en el capítulo segundo del libro de Martínez et al. (2017), en el que se desarrolla el análisis de la informalidad y las políticas públicas para reducirla.

Gráfica 3. Treinta años de estadísticas sobre informalidad laboral, 1987-2017



Fuente: Martínez et al. (2017)

Notas: La Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1), elaborada con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), incluye a la población que labora en el sector informal, además, a la población que labora en otras modalidades similares, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Para estimar las tasas porcentuales de empleo informal, a partir de las encuestas, se consideraron como empleados informales, en el caso de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), a aquellos que declararon no tener acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) derivado de su trabajo principal. En el caso de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la ENOE, se consideraron a aquellos que no tenían acceso a instituciones de salud producto de su trabajo. En las estimaciones no se incluyó a los trabajadores que declararon no tener ingresos, así como a los que no especificaron si tenían acceso a una institución de salud producto de trabajo.

Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año, excepto los de 1995 a 1999 de la ENE que corresponden al segundo trimestre.

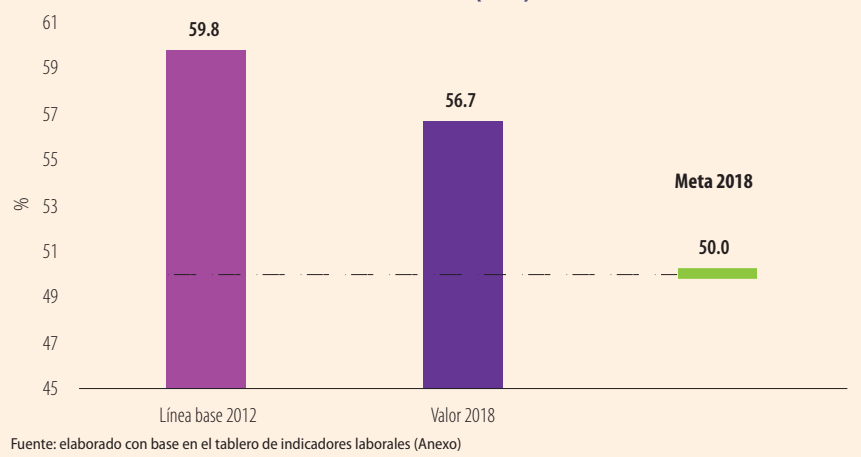
Para observar el efecto de las acciones del Estado sobre este problema estructural, el gobierno federal especificó metas e indicadores de informalidad laboral tanto en el Programa para Democratizar la Productividad como en el Programa de Desarrollo Social. Los indicadores seleccionados fueron la Tasa de Informalidad Laboral (TIL1),⁸ en el primer programa, y la Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI1),⁹ en el segundo; indicadores que guardan coherencia con el objetivo de la reforma de reducir la informalidad.

La meta establecida en el caso de la TIL1 fue reducir la tasa al 50% en 2018, de una línea base de 60% en 2012 (ver gráfica 4), y en el caso de la TOSI1 fue bajarla del 27.9% en 2012 al 26.1% en 2018. En ambos casos las metas no se han cumplido. Cabe destacar que la meta de disminuir 10 puntos porcentuales de la

8 La Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1) incluye a la población que labora en el sector informal y, además, a la población que labora en otras modalidades similares, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas (INEGI, 2018).

9 La Tasa de Ocupación en el Sector Informal 1 (TOSI1) representa a la población que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar (INEGI, 2018).

Gráfica 4. Tasa de Informalidad Laboral (TIL1)



TIL1 en 6 años era muy ambiciosa y de limitada pertinencia, teniendo en cuenta que no se ha percibido una reducción de esas dimensiones desde que se tienen mediciones de la informalidad laboral (ver gráfica 3). Para lograr reducir la tasa en esa dimensión se requiere de políticas de mayor calado, puesto que se trata de un problema enquistado en la economía nacional desde hace muchos años.

Con las cifras actuales de la TIL1 se advierte que el empleo informal alcanza una participación del 56.7% (cifra al primer trimestre de 2018) respecto al total de la población ocupada, lo que equivale a tener cerca de 30 millones de trabajadores informales en el mercado. A reserva de que el valor preliminar de 2018 de la TIL1 se confirme al cierre del año, la cifra sigue la tendencia decreciente observada en los últimos años, pero se queda a más de seis puntos porcentuales de conseguir la meta. Aunque el sentido del indicador es el correcto, el ritmo de reducción no permitió alcanzar ni siquiera la mitad de lo que se habían propuesto los responsables de la política. De mantenerse este ritmo lento en la disminución de la informalidad, y si no se instrumentan cambios en las medidas de política ni surge una crisis que la aumente, la TIL1 apenas llegaría al 54% en el año 2030, según las estimaciones realizadas en Martínez y Cabestany (2016a).

A espera de que los responsables gubernamentales logren probar el impacto de la reforma sobre la informalidad, la disminución de estas tasas en los años recientes está asociada, fundamentalmente, al desempeño de la economía nacional, que ha sostenido tasas positivas (aunque relativamente bajas) en el crecimiento del PIB y que mantiene la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, lo que ha evitado la irrupción de fluctuaciones negativas que propicien aumentos de ocupación informal y que ha facilitado la creación de empleo.¹⁰

Cabe advertir que, la reducción relativa de las tasas porcentuales de informalidad no significa que el número de puestos de trabajo informal decrezca o que se estén convirtiendo en formales, sino que su ritmo de crecimiento reciente es menor a los años anteriores y menor al ritmo en que aumentan los empleos formales. Es decir, si los ritmos de crecimiento de la producción nacional y del empleo formal son mayores al ritmo de

10 Más allá de la creación de puestos de trabajo que se ha observado en los años recientes, valdrá la pena evaluar el tipo y las condiciones de los empleos generados, ya que las tendencias respecto a la contratación temporal y a los bajos salarios pueden ser parte de esos nuevos puestos laborales.

crecimiento de la informalidad, entonces la proporción relativa, que representan las tasas de informalidad laboral sobre la población ocupada total, es menor. La Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de la informalidad fue menor en el periodo 2012-2017 (0.4%), que en el periodo 2005-2011 (1.8%); mientras que las tasas de crecimiento del empleo formal fueron superiores en los años recientes, periodo 2012-2017 (3.9%), frente a 2005-2011 (2.7%).

Tabla 2. Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA)

Empleo informal	Empleo formal
2005-2011 = 1.8%	2005-2011 = 2.7%
2012-2017 = 0.4%	2012-2017 = 3.9%

Si bien es importante conocer los factores económicos que hay detrás del comportamiento reciente de la informalidad, la reflexión central es si esa disminución puede ser atribuible a las decisiones de política tomadas con la reforma laboral de 2012 -y la reforma fiscal de 2013-. Para dar una respuesta robusta a esta inquietud es necesario contar con los instrumentos de evaluación de políticas, en la materia, y con la información captada por las instituciones responsables de los procedimientos de instrumentación de las reformas (IMSS, SHCP y STPS).

Otra consideración relevante sobre la reducción de la informalidad en los últimos años consiste en que ésta no necesariamente implica un cambio de tendencia en el comportamiento de las variables. Los cambios recientes parecen estar dentro del margen de variación de los indicadores considerados, pues de 2005 a 2007 la TIL1 había presentado ya una reducción de dos puntos porcentuales y el descenso registrado en los últimos cinco años (de 2012=59.8% a 2017=57.2%) ha sido de 2.6 unidades porcentuales, sólo seis décimas más que el descenso previo a la crisis.

De confirmarse la cifra preliminar de 2018 al cierre del año, se tendría un logro mayor pero aún dentro de las reducciones observadas en periodos anteriores. Si se toma en cuenta las variaciones de las tasas de empleo informal estimadas con la ENE y la ENEU, se aprecian reducciones más pronunciadas (ver gráfica 3). Con los datos de la ENE se observa una reducción de 4.9 unidades porcentuales entre 1997 (69.0%) y 2000 (64.1%) y con los datos de la ENEU la caída de las tasas de 1996 (55.9%) a 2001 (51.4%) fue equivalente a 4.5 unidades porcentuales.

Las reducciones registradas en la TIL1 entre 2005 y 2007 y en las tasas de la ENE y la ENEU a finales de los años noventa, se presentan a pesar de no haber contado, en aquellos años, con medidas de política específicas para reducir la informalidad. Ello indica que la evolución de estas tasas puede estar más vinculada a factores relacionados con el desempeño estructural de la economía y sus ciclos, que a las decisiones de política que se han instrumentado en las últimas décadas. Si bien el descenso reciente de las tasas es un comportamiento deseable, cabe advertir que podría revertirse en caso de que la economía mexicana sufra una nueva recesión en los próximos años, tal como se ha observado con los efectos de las crisis de 1995 y 2009, e incluso con la desaceleración de 2001. El surgimiento de nuevas recesiones no es un escenario poco factible, pues es un riesgo latente en tanto no se reforme la política económica y se introduzcan medidas anticíclicas que atenúen los efectos y la duración de las crisis.

De las distintas mediciones de informalidad que publica el INEGI, las Tasas de Informalidad Laboral (TIL1 y TIL2) calculan dimensiones más elevadas (ver tabla 2), a diferencia de los niveles observados con las Tasas de Ocupación en el Sector Informal (TOS1 y TOS2), cuya definición restringe la cuantificación al personal

Tabla 3. Indicadores de informalidad laboral

#	Nombre del indicador	Unidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas
Indicadores de informalidad											
7	Tasa de Informalidad Laboral (TIL1)	Porcentaje	59.8	58.9	57.9	57.8	57.4	57.2	56.7	60.0	50.0
8	Tasa de Informalidad Laboral (TIL2)	Porcentaje	54.8	53.8	52.6	52.9	52.4	52.2	52.2		
9	Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI1)	Porcentaje	29.1	28.1	27.1	27.4	27.1	26.6	27.3	27.9	26.1
10	Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI2)	Porcentaje	33.7	32.5	31.5	31.6	31.2	30.7	31.2		
11	Personal no dependiente de la razón social (subcontratación) de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)	Personas	584,133	593,522	600,247	625,010	633,126	651,406	649,019		

Fuente: elaborado con base en el tablero de indicadores laborales (anexo)

ocupado que labora en unidades productivas del sector informal.¹¹ A pesar de estas diferencias, conviene darle seguimiento a los distintos tipos de medición de la informalidad.

Uno de los indicadores que no ha sido considerado en los programas sectoriales es el que mide la subcontratación, a través del personal ocupado que no depende directamente del establecimiento para el que se trabaja, a pesar de que una de las principales decisiones de la reforma laboral fue la modificación al artículo 15 de la LFT para mejorar la regulación de la subcontratación. Si se observa la evolución del personal no dependiente de la razón social de la industria (indicador #11 del cuadro 2), se advierte el crecimiento de la subcontratación del 11.1% en el sector industrial desde 2012, que suele ser uno de los mercados de mayor protección laboral. Esta tendencia creciente de la subcontratación contrasta con la reducción de las tasas de informalidad laboral y, sobre todo, pone en entredicho los resultados institucionales en la aplicación de la normatividad que la regula desde la aprobación de la reforma.

2.2.3. Indicadores de productividad

En el Programa para Democratizar la Productividad del Gobierno Federal se fijaron líneas base y metas a alcanzar en dos indicadores de productividad: el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE), y el Índice de la Productividad Total de los Factores (IPTF) (ver tabla 4). En ambos casos se persigue

11 La diferencia entre la TIL1 y la TIL2 es la exclusión de la población ocupada no agropecuaria (TIL2). Del mismo modo, la diferencia entre la TOSI1 y la TOSI2 es que en la segunda se considera a la población ocupada en el ámbito no agropecuario.

Tabla 4. Indicadores de productividad y de salario mínimo

#	Nombre del indicador	Unidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas
Indicadores de productividad											
12	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basada en horas trabajadas	índice	100.0	100.0	102.0	101.9	101.8	103.5	ND	100.0	110.0
13	Índice de la Productividad Total de los Factores	índice	100.0	99.3	99.2	99.2	99.3	ND	ND	100.0	106.0
Indicadores salariales											
14	Salario mínimo (diario)	Pesos corrientes	60.5	63.1	65.6	69.2	73.0	80.0	88.4		
15	Salario mínimo real (diario)	Pesos constantes (base 2010)	56.5	56.6	56.5	58.4	59.6	61.7	67.1		

Fuente: elaborado con base en el tablero de indicadores laborales (anexo)

el mismo objetivo que la reforma laboral, pues se busca generar condiciones que eleven la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país. De hecho, la promoción de la productividad ha sido uno de los principales objetivos del PND y de las estrategias gubernamentales para fortalecer la economía, lo que mantiene una estrecha correspondencia con la reforma laboral.

El desempeño histórico de la productividad ha sido bajo (CEPAL, 2016), y en el caso de ambos indicadores, la meta estipulada para el 2018 está lejos de cumplirse (ver tabla 4 y gráfica 5). Para el IGPLE se partió de una línea base de 100 y se fijó una meta de 110 unidades, el último dato registrado es de 103.5 unidades en 2017, lo que representa únicamente un 35% de cumplimiento del objetivo fijado. Si se tiene en cuenta que en el comportamiento de la productividad no se ha registrado un aumento de cercano a las 10 unidades, entonces la meta resulta ambiciosa pero poco pertinente si no se diseñan e instrumentan todas las medidas de política necesarias para alcanzarla.

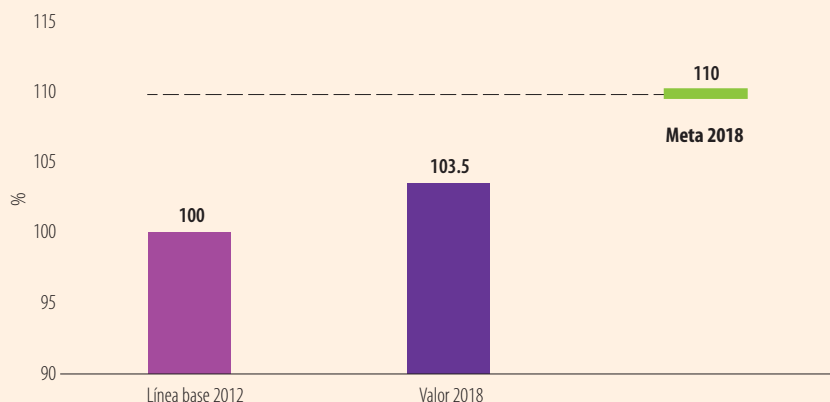
En el caso del IPTF, se partió de una línea base de 100 y se estipuló una meta de 106 unidades. El último valor reportado en 2016 se encuentra incluso por debajo del de la línea base (99.3) y el indicador ha presentado una caída continua en su desempeño desde el año 2012. En este caso, se tiene la dificultad adicional de no contar con datos actualizados que permitan valorar el comportamiento en los años más recientes.

El IGPLE, es un indicador que resulta de la división del índice del PIB real entre el índice de horas trabajadas multiplicado por 100. Por sus componentes, el comportamiento del indicador depende en buena medida del desempeño del PIB, que a su vez está en función de numerosos factores tanto internos como externos que van mucho más allá de la intervención gubernamental en materia de productividad.¹² Estrictamente, este indicador considera únicamente al factor trabajo como determinante de la productividad, lo que es una desventaja porque no refleja variaciones en otros elementos que inciden en ella, por ejemplo el cambio tecnológico o la innovación. El IPTF es un indicador más completo en el sentido en que no refleja solamente al valor trabajo, sino que incluye a otros factores, pero cuenta con las desventajas metodológicas ya señaladas, que dificultan contar con datos actualizados que permitan valorar su desempeño en los años más recientes.

El bajo dinamismo de la productividad se ha documentado en la literatura (OCDE, 2016; 2017; Weller, 2009) y se ha señalado también que éste representa un problema estructural y es una consecuencia del bajo

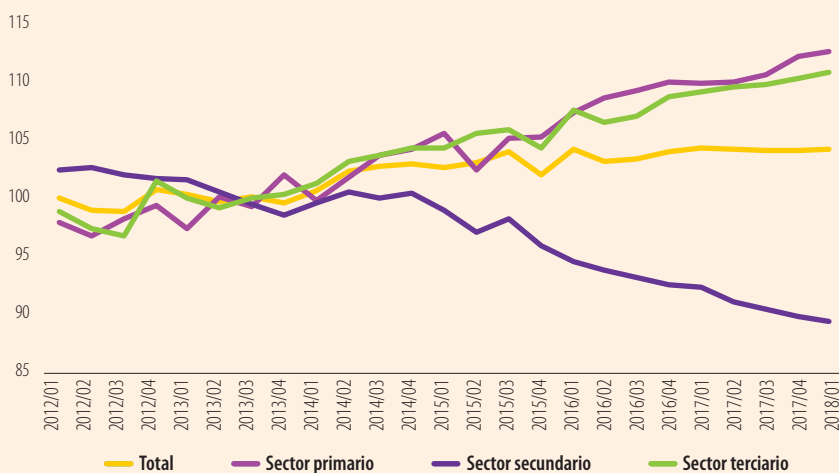
¹² Este argumento se desarrolla con mayor profundidad en Martínez y Galindo (2015).

Gráfica 5. Índice Global de Productividad Laboral de la Economía



Fuente: elaborado con base en el tablero de indicadores laborales (Anexo)

Gráfica 6. Índice Global de Productividad Laboral de la Economía por sectores



Fuente: elaborado con datos de INEGI (2018)

crecimiento económico nacional, más que una causa del mismo (Ros, 2013). El comportamiento del IGPLE presenta variaciones importantes si se desagrega para los diferentes sectores de la economía, lo que sugiere la necesidad de impulsar sectores estratégicos y emplear un mayor número de recursos para el desarrollo de las actividades más eficientes y con más valor agregado. Resulta pertinente también fomentar cambios tecnológicos, la innovación, estrategias de capacitación, entre otros, que contribuyan con el crecimiento de la productividad (OCDE, 2016; 2017a; Weller, 2009).

Los niveles de productividad en nuestro país presentan importantes brechas regionales y sectoriales (ver gráfica 6), por lo que los índices considerados presentan la dificultad de observar las variaciones promedio

de la productividad que se comporta de manera distinta en las actividades productivas. Las brechas son tales que se ha hablado incluso de la existencia de “dos Méxicos” o la presencia en nuestro país de una economía de dos velocidades (McKinsey Global Institute, 2014).

Como se observa en la gráfica 6, el comportamiento de la productividad en el sector secundario de la economía nacional ha sufrido un descenso drástico desde 2014 que contrasta con las tendencias crecientes en la productividad de los sectores primario y terciario; lo que hace que la productividad total exprese un crecimiento moderado.

El interés por promover la productividad no sólo radica en la necesidad de dinamizar la economía sino en sus implicaciones sobre el nivel de salarios de los trabajadores. Como la productividad es un factor importante en la determinación salarial, es conveniente observar la relación que han sostenido ambas variables.

Si bien los indicadores de productividad analizados no han alcanzado sus metas programadas, han seguido una tendencia creciente, aunque a un ritmo muy lento desde 2005, a diferencia del comportamiento decepcionante de los salarios. Según datos de INEGI (2017), entre 2005 y 2015, la productividad del trabajo por personal ocupado se incrementó en 5.1% y la productividad por hora en 6.4%, mientras que el salario mínimo ha aumentado en términos reales en 3.2% durante el mismo periodo y la masa salarial disminuyó 1.35 puntos porcentuales del PIB. A pesar de la lentitud en el aumento de la productividad, el crecimiento de los salarios registra un rezago mayor. De hecho, Banxico (2018) reconoce que mientras la productividad ha venido en aumento, tanto los salarios reales como los costos laborales se han contraído.

De acuerdo con los datos de la STPS (2018), de 2012 a 2018, el salario real de los trabajadores asociados al IMSS se ha incrementado en 4.9% y el salario real contractual en 1.6%. El salario mínimo apenas ha logrado repuntes moderados en los últimos dos años (ver cuadro 3), después de que el tema se colocara en el centro del debate nacional y las autoridades gubernamentales se viesan forzadas a flexibilizar su política de contención. En el largo plazo, los datos extraídos de la ENOE advierten una tendencia decreciente de las remuneraciones de todos los grupos ocupacionales y en todas las actividades productivas, que no ha logrado revertirse particularmente desde la crisis de 2009 (Martínez y Cabestany, 2016).

Si bien es deseable que los índices de productividad se aceleren, también es importantes que su incremento se traduzca en mejores salarios para solventar uno de los problemas estructurales del mercado de trabajo.

3. Reflexiones finales y agenda de decisiones pendientes

Con la reforma laboral de 2012 se inicia una nueva oportunidad para que los asuntos laborales se reposicionen en la agenda nacional y se intensifique la reflexión sobre el diseño de las políticas públicas y las decisiones legislativas futuras para elevar el bienestar de los trabajadores y el crecimiento económico.

A pesar de los esfuerzos en el diseño de la reforma, es posible que la realidad del mercado de trabajo exija un conjunto de regulaciones que no han logrado ser establecidas con dichas modificaciones o que han sido insuficientes para corregir las anomalías existentes. Las principales tendencias que configuran la problemática del mercado de trabajo nacional, en cuanto a informalidad, temporalidad y bajos salarios, no se modificaron de manera sustantiva, por lo que, difícilmente se lograrán objetivos al respecto en el largo plazo si no se introducen nuevas medidas para corregir las anomalías del mercado laboral.

De mejorar sus resultados, las distintas medidas de la reforma ayudarían a corregir algunas de las dificultades presentes en el mercado laboral pero aún quedarían retos por afrontar. Si se consideran las limitaciones en el diseño de los cambios legales (Martínez y Cabestany, 2016), las expectativas sobre la creación de empleo, reducción de la informalidad y aumento de la productividad están sobreestimando el alcance de las medidas instrumentadas con la reforma laboral.

La introducción del concepto de *trabajo decente* en el artículo 2do. de la LFT es un avance importante, ya que constituye el reconocimiento de la necesidad de crear empleos, de cuidar su calidad y de proteger los derechos de los trabajadores. El verdadero impacto de esta disposición depende de las acciones que realice el Estado para aplicar la legislación laboral, sobre todo en aras de superar las anomalías que dificultan su cumplimiento, como las relacionadas con la informalidad y la precariedad salarial presentes en el mercado de trabajo mexicano. El reto central es transformar en derecho efectivo lo que ya se estableció como derecho normativo.

La reforma laboral de 2012 forma parte de un conjunto de decisiones de política que conviene monitorear para determinar sus beneficios socioeconómicos y las áreas de oportunidad que tiene, como toda acción del Estado. Sin embargo, el balance de resultados de la reforma de 2012 no es fácil debido a que carece de mecanismos de seguimiento y evaluación, como la determinación de indicadores, líneas base y metas a alcanzar. Aunque la inclusión de estos instrumentos en los programas sectoriales, derivados del PND, ayuda a valorar indirectamente los efectos de la reforma, conviene advertir las imprecisiones en las que se puede incurrir en los casos en los que sea limitada la correspondencia entre el diseño de las normas establecidas a través de la reforma y las acciones instrumentadas a partir de los programas sectoriales.

El análisis de indicadores adicionales, no incluidos en los programas sectoriales, ayuda a tener una valoración más robusta de la situación laboral, aun cuando no se tengan líneas base ni metas definidas. Si bien la fijación de metas ha sido ambiciosa en algunos casos (TIL1 y IGPLE), también ha faltado pertinencia, pues su dimensión no tiene antecedentes históricos y para lograr las metas propuestas se requiere de un conjunto de políticas económicas de mayor intensidad. Dado que los resultados más importantes en materia laboral dependen de la dinámica económica, más que de la reforma a la legislación, resulta pertinente establecer supuestos claros y explícitos (por ejemplo, cierto nivel de crecimiento económico necesario) para el cumplimiento o no de las metas de política.

Aunque en este estudio se ha hecho el esfuerzo de valorar los efectos de la reforma laboral de 2012, es indispensable hacer evaluaciones de impacto de las decisiones de política para conocer si los fenómenos que se observan en el mercado de trabajo son atribuibles directamente a las medidas tomadas.

3.1. Posturas frente a los avances de la reforma

En el discurso gubernamental (SHCP, 2017; 2018a; 2018b), se ha sostenido que el avance en la implementación de las reformas estructurales ha favorecido el crecimiento económico, e incluso se afirma que el éxito de este proceso fue un pilar importante para mantener el desempeño de la economía nacional en un entorno externo de incertidumbre (SHCP, 2017). A las reformas laboral y hacendaria, se les ha atribuido el fortalecimiento del empleo formal y se ha señalado que en la administración actual se han creado más de 3.6 millones de empleos, lo que supera a los empleos creados en los 12 años de las administraciones pasadas (IMSS, 2018; SHCP, 2018c).¹³

13 Según Banxico (2017), el comportamiento del número de puestos de trabajo registrados en el IMSS en el tercer trimestre de 2017, fue incluso mayor al que sugería el crecimiento económico y al que se había anticipado, por lo que las previsiones de este indicador se revisaron al alza.

Algunos organismos internacionales como la OCDE (2018), también tienen valoraciones positivas sobre los efectos de las reformas, aunque señalan numerosos retos para lograr un impacto más robusto. La OCDE (2018) señala que, gracias a las medidas de política implementadas, se han aumentado los niveles de empleo formal y se han mejorado elementos como la inclusión financiera. Se advierte, sin embargo, la persistencia de numerosos retos como los altos niveles de pobreza, desigualdad e informalidad, los elevados índices de violencia y corrupción, así como el lento crecimiento de la productividad (OCDE, 2018). Ante este panorama se sugiere profundizar la implementación de las medidas existentes y complementarlas con una nueva ola de reformas capaces de fortalecer el estado de derecho y mejorar la capacidad institucional.

Algunas valoraciones son más críticas con respecto a la posibilidad de las reformas estructurales para llevar México a un camino de crecimiento económico elevado y sostenido (CEPAL, 2013; Ros, 2018). Desde la academia (Ros, 2018) se ha advertido que las reformas estructurales tal como se han diseñado e implementado no son la solución para salir del estancamiento, puesto que éstas son de carácter microeconómico cuando en realidad es necesario modificar el rol de la política macroeconómica. El cambio que se sugiere consiste en que se deje de limitar el papel de la política económica únicamente al control de la inflación, para que ésta permita incidir en el crecimiento económico mediante instrumentos de política monetaria, cambiaria y de inversión pública. Se sugiere un replanteamiento de la política hacia el combate del estancamiento y la desigualdad mediante la prioridad de la inversión pública hacia las regiones más rezagadas del país, así como una política fiscal redistributiva y una política de recuperación de los salarios reales.¹⁴

En concreto sobre la reforma laboral, estas voces críticas han señalado que la flexibilización en las políticas laborales no necesariamente contribuye con el aumento de la productividad (Ros, 2018) y que, por el contrario, podría estar acompañada de un aumento en las tasas de rotación laboral y la volatilidad de los empleos que la frenan (CEPAL, 2013). Se ha documentado que, las empresas han recurrido a la posibilidad de bajar los salarios reales para obtener ganancias a pesar de la caída en la productividad, lo cual se acentúa en las unidades económicas de menor tamaño y contribuye con el ensanchamiento de la “heterogeneidad estructural” (CEPAL, 2013), de este modo, fomenta la reproducción de las anomalías presentes en el mercado de trabajo mexicano.

Como ajustes ante la reforma, se sugiere (CEPAL, 2013) que nuestro país deberá hacer modificaciones mucho más profundas tanto en las regulaciones como en las instituciones encargadas de aplicar las normas, lo anterior con el fin de propiciar la estabilidad laboral a través de garantías más efectivas frente a los despidos injustificados, la capacitación de por vida de los trabajadores, la ampliación de las políticas activas de mercado de trabajo, así como los seguros de desempleo para evitar la pérdida de ingresos.¹⁵ Se hace énfasis también en la importancia de diseñar una política de recuperación salarial como una estrategia de desarrollo de largo plazo, así como avanzar hacia la adopción de un sistema de protección social universal.

3.2. Agenda pendiente de políticas públicas¹⁶

La reducción de los niveles de informalidad laboral y el aumento en la creación de empleo y la productividad, principales objetivos económicos de la reforma laboral de 2012, aún requieren del diseño e instrumentación de políticas públicas de mayor eficacia. Para fortalecer la economía nacional y promover el crecimiento sostenible en el largo plazo de la producción y el empleo, es fundamental el rediseño de la política económica.

14 La recuperación salarial es un elemento clave si se considera el gran número de “trabajadores pobres” existente en nuestro país. Este conjunto representa a quienes no logran superar el umbral de pobreza a pesar de tener un empleo (Ochoa, 2018).

15 La pérdida de los ingresos laborales convierte a la informalidad y a la migración en las principales estrategias de subsistencia (CEPAL, 2013), lo que, nuevamente refuerza una las anomalías más importantes del mercado de trabajo mexicano.

16 En esta sección se retoman las conclusiones contenidas en el trabajo de Martínez y Cabestany (2016).

Para ello, es conveniente que la política monetaria adquiera el doble propósito de procurar la estabilidad inflacionaria pero también el crecimiento de la economía y que la política fiscal retome a la inversión pública como un factor que detone y articule el desarrollo productivo, además de instrumentar políticas anticíclicas para atenuar los efectos de las recesiones. Asimismo, es importante recuperar los instrumentos de la política industrial, que ha sido abandonada como una estrategia de desarrollo, para restituir y ampliar los encadenamientos productivos, impulsar algunos sectores estratégicos y fortalecer la calidad de las relaciones laborales.

Para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, las decisiones de política laboral que conviene tomar deben considerar entre sus objetivos la implementación de regulaciones, tanto fiscales como de seguridad social, que aseguren la formalización del empleo; el fortalecimiento de las capacidades institucionales para intensificar las tareas de inspección y vigilancia que garanticen el cumplimiento de la normatividad; la instrumentación de estrategias de recuperación salarial que fortalezcan la demanda del mercado interno, que ayuden a reducir la desigualdad del ingreso y que permitan al salario mínimo recobrar su función como una remuneración digna que asegure la subsistencia de los trabajadores; y, finalmente, el mejoramiento de los mecanismos de contratación que constituyan relaciones laborales inspiradas en la *flexi-seguridad*, y no sólo en la flexibilidad y el abaratamiento de los costos laborales.

La superación de las debilidades estructurales de la economía y del mercado de trabajo impone la necesidad de diseñar políticas de instrumentación gradual, pero decisivas en la reconfiguración de la actividad productiva y las relaciones laborales. Por ello, es fundamental el establecimiento de una agenda de reformas para el desarrollo nacional de cara a la formulación del próximo PND, que transforme diferentes ámbitos en los que interviene el Estado y que esté basada en un nuevo pacto social con responsabilidades compartidas entre los distintos agentes económicos y actores políticos.

Para elevar la eficacia de las reformas ya implementadas y de las estrategias de desarrollo futuras, es necesario asegurar la coordinación institucional y la articulación de las decisiones de política pública. Es importante, por ejemplo, que la reforma financiera logre facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas empresas para consolidar sus negocios y propiciar su expansión. Pero este proceso debe estar acompañado de la supervisión hacendaria y del sistema de seguridad social para asegurar la formalización de las empresas y de los trabajadores. Aunque la reforma fiscal de 2013 introdujo el RIF para favorecer el registro en la hacienda pública, es necesario vincularlo de manera obligatoria con el sistema de seguridad social y fortalecerlo con los mecanismos de inspección para garantizar su eficacia en la reducción de la informalidad, lo que supone también la implementación de nuevas regulaciones laborales.

La reconfiguración del mercado de trabajo podría facilitarse con la reforma de los sistemas de salud y seguridad social para construir nuevos sistemas nacionales con cobertura universal, integración institucional, fuentes de financiamiento sustentables, que estén desvinculados de la condición laboral de las personas y que garanticen el acceso efectivo y la homogeneidad en las prestaciones y servicios. Estas reformas tendrían que incluir instrumentos específicos como el seguro de desempleo y la conformación de un sistema único de pensiones. Una decisión como estas requiere indispensablemente una nueva reforma fiscal que diversifique y fortalezca las fuentes tributarias, introduzca mayor progresividad en el sistema fiscal y evite duplicidades e ineficiencias en el uso de los recursos públicos.

En esta lógica, en los últimos meses se han publicado diversos estudios que formulan propuestas de política para el desarrollo nacional. Entre ellos sobresale el informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo*

2019–2024 (Cordera y Provencio, 2018), que contiene una serie de decisiones de política pública para mejorar la calidad del empleo y reformar la seguridad social, entre las que destacan:

- Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva (piso básico de protección social) que incluya: a) un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos, b) seguros de invalidez y vida, y c) una pensión mínima.
- Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización (de 26 semanas en las últimas 52 laboradas), con un periodo de carencia (de por lo menos una semana) y tasas de reemplazo decrecientes (no menores en un principio al 45%).
- Reformar el RIF para establecer la obligatoriedad del registro en el IMSS de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la hacienda pública a través de este régimen.
- Crear un régimen especial de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del trabajador.
- Reforzar las condiciones legales e institucionales de la contratación temporal para evitar el encubrimiento de trabajadores permanentes mediante contratos eventuales, o la rotación e interrupción de la contratación de trabajadores que se realizan para evadir la regulación laboral.
- Fortalecer las capacidades institucionales de inspección laboral y de fiscalización tributaria, mediante la expansión, capacitación y control del personal de las dependencias públicas responsables, así como la introducción de tecnologías y la mejora de procedimientos administrativos.
- Establecer una estrategia para impulsar la mejora de la gestión del sistema institucional actual para garantizar el acceso efectivo y una mayor calidad en los servicios, que conduzca, en el largo plazo, a la integración institucional.

3.3. Experiencia internacional en reformas laborales

Finalmente, vale mucho la pena tener en cuenta el conjunto de lecciones que ofrece la experiencia internacional para mejorar las intervenciones del Estado sobre el mercado de trabajo. Según la perspectiva dominante en el diseño de la política pública internacional, las reformas laborales que se han llevado a cabo desde la década de los 80 en distintos países,¹⁷ han sido necesarias para reducir las rigideces en los mercados de trabajo, que impiden la generación de empleo (Bensusán, 2003; Recio, 1997; Ruesga, Lasierra y Murayama, 2002; Ruiz, 2005). La flexibilidad laboral¹⁸ ha estado en el centro de la discusión sobre las modificaciones a los mercados de trabajo y en años recientes, fundamentalmente en Europa, se ha enfatizado la idea de la *flexi-seguridad* (que combina la flexibilidad con la seguridad en el trabajo). En América Latina, por el contrario, la flexibilidad se ha dado en un contexto con débiles sistemas de seguridad social, altos niveles de informalidad y donde se ha vulnerado el papel de los sindicatos como interlocutores de los trabajadores.

17 Un cuadro comparativo sobre las principales características de las reformas laborales llevadas a cabo en diferentes países seleccionados de Europa y América Latina puede consultarse en Martínez y Cabestany, (2016). México es un caso atípico en el contexto internacional por no haber realizado reformas laborales hasta el año 2012.

18 La flexibilidad laboral se refiere fundamentalmente a que las prácticas laborales deben adaptarse a las necesidades de la vida social y económica. Para lograr lo anterior se han creado mecanismos como los contratos temporales, la movilidad geográfica y ocupacional, la adaptación de la jornada de trabajo y de los salarios, entre otras medidas (Recio, 1997; McConnell, Brue y MacPherson, 2003; Cruces y Ham, 2010).

Las medidas adoptadas en distintos países han alcanzado resultados mixtos, y el debate se ha centrado en las experiencias que han logrado equilibrar la flexibilidad con la protección de los trabajadores (Bensusán, 2003). Entre los casos europeos destacan los de Alemania, España y Dinamarca.¹⁹

En el caso de Alemania, su reforma se llevó a cabo mediante un proceso gradual y articulado de planeación e introducción de medidas denominadas reformas *Hartz*. La implementación se realizó mediante fases bien estructuradas durante la primera década de este siglo. Entre sus principales resultados destacan el aumento de los salarios en el largo plazo, así como el incremento de la tasa de participación de los jóvenes y los adultos mayores, la disminución de la tasa de desempleo y una reducción en el número de personas que reciben ayudas por desempleo (Beissinger, et al., 2014; Krebs y Scheffel, 2013; Rinne y Zimmermann, 2011).

Respecto a España, las medidas se han movido entre una mayor o menor flexibilización del mercado de trabajo y las disposiciones introducidas para la atención de los trabajadores temporales. Entre sus principales resultados destacan que a partir de la reforma de 2012 se han generado empleos, tanto permanentes como temporales, pero sobre todo de esta última clase de contratación (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012; OCDE, 2013).

En cuanto a Dinamarca, destaca la relación lograda entre la flexibilidad y la seguridad social (Bensusán, 2003; Cruces y Ham, 2010; Jorgensen, 2009; Weller, 2009). Este modelo logró combinar un alto nivel de movilidad de los trabajadores y una elevada facilidad para entrar y salir del mercado, con instrumentos de protección social como el seguro de desempleo y otros subsidios de la seguridad social.

En la región latinoamericana, destaca el caso de Uruguay donde las modificaciones laborales se combinaron con estrategias para la formalización e incorporación de los trabajadores al sistema de seguridad social. Como resultado de estos procesos se ha señalado el aumento del empleo formal y la mejora de los salarios en términos reales, avances que estuvieron asociados con el desempeño general de la economía (Notaro, 2009; OIT, 2014).

La experiencia internacional permite extraer lecciones para mejorar los resultados de la reforma mexicana de 2012. Resulta necesario acompañar las disposiciones adoptadas con una reforma al sistema de seguridad social y con medidas pertinentes en el ámbito fiscal, lo que permitiría avanzar hacia un modelo de *flexi-seguridad*. Lo anterior resulta fundamental para que los cambios introducidos con la finalidad de generar empleo cumplan tal fin y no contribuyan con los desequilibrios ya existentes en el mercado de trabajo de nuestro país.

19 Un análisis más detallado sobre las experiencias y resultados de las reformas laborales en estos países puede consultarse en Martínez y Cabestany (2016).

Anexo. Tablero de indicadores laborales

#	Nombre del indicador	Qué mide	Fuentes primarias	Periodicidad	Unidades	Sentido esperado	2012
Indicadores de empleo							
1	Población económicamente activa (PEA)	Personas de 15 años o más de edad que durante el periodo de referencia realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en la semana de referencia (población desocupada)	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Trimestral	Personas	Ascendente	51,927,050
2	Trabajadores subordinados y remunerados	Personas de 15 y más años de edad que en el periodo de referencia trabajaron para un patrón o empleador del sector privado o público; y que reciben un pago, sueldo, salario o jornal	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Trimestral	Personas	Ascendente	32,424,464
3	Trabajadores asegurados en el IMSS	Personas del ámbito urbano y del campo que prestan a los patrones un trabajo personal subordinado y que están inscritos en el IMSS, bajo contratación permanente o eventual	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Mensual	Personas	Ascendente	16,062,043
4	Trabajadores asegurados en el IMSS por contrato permanente	Personas del ámbito urbano y del campo de contratación permanente que prestan a los patrones un trabajo personal subordinado y que están inscritos en el IMSS.	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Mensual	Personas	Ascendente	13,847,599
5	Trabajadores asegurados en el IMSS por contrato eventual	Trabajadores contratados en el ámbito urbano o del campo por uno o más patrones por periodos que en ningún caso podrán ser superiores a veintisiete semanas por cada patrón.	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Mensual	Personas	Ascendente	2,214,444
6	Variación porcentual anual en los cotizantes al Seguro Social	"Variación porcentual del número de trabajadores cotizantes al IMSS como resultado de las estrategias en materia de incorporación y recaudación del gobierno federal"	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social	Anual	Porcentaje	Ascendente	0.0
Indicadores de informalidad							
7	Tasa de Informalidad Laboral (TIL1)	Proporción porcentual de la población ocupada que comprende la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, más aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y Programa para Democratizar la Productividad	Mensual	Porcentaje	Descendente	59.8

Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas	Nota metodológica
52,034,353	52,192,043	53,179,919	54,226,803	54,369,915	54,590,773			Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año. Excepto en 2018 que provienen del primer trimestre
32,898,712	33,332,586	34,286,558	35,411,824	35,929,889	36,423,725			Los datos provienen de la ENOE y se considera la edad de trabajar a partir de 15 años
16,525,061	17,239,587	17,884,033	18,616,624	19,418,455	19,908,072			Los datos de cotizantes al IMSS son el total de empleados a diciembre de cada año, excepto en 2018 que corresponden al mes de mayo y provienen de los cubos dinámicos del instituto
14,250,352	14,782,649	15,381,186	16,030,947	16,675,503	17,030,670			Los datos de cotizantes al IMSS son el total de empleados a diciembre de cada año, excepto en 2018 que corresponden al mes de mayo y provienen de los cubos dinámicos del instituto
2,274,709	2,456,938	2,502,847	2,585,677	2,742,952	2,877,402			Los datos de cotizantes al IMSS son el total de empleados a diciembre de cada año, excepto en 2018 que corresponden al mes de mayo y provienen de los cubos dinámicos del instituto
2.9	7.3	11.3	15.9	20.9	23.9	0% (16,062,043 personas)	21% (19,435,072 personas)	Los datos de cotizantes al IMSS son el total de empleados a diciembre de cada año, excepto en 2018 que corresponden al mes de mayo y provienen de los cubos dinámicos del instituto
58.9	57.9	57.8	57.4	57.2	56.7	60.0	50.0	Se consideraron como trabajadores informales a aquellos que no tuvieran acceso a instituciones de salud producto de su trabajo principal. De 2005 a 2014 los datos de informalidad corresponden a la población a partir de los 14 años, de 2015 en adelante es la de la población de 15 años y más. Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año. Excepto en 2018 que provienen del primer trimestre

Balance de las Reformas Estructurales

#	Nombre del indicador	Qué mide	Fuentes primarias	Periodicidad	Unidades	Sentido esperado	2012
8	Tasa de Informalidad Laboral (TIL2)	Proporción porcentual de la población ocupada no agropecuaria que comprende la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, más aquellos otros ocupados no agropecuarios cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo.	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Trimestral	Porcentaje	Descendente	54.8
9	Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI1)	Proporción porcentual de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada total	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y Programa Nacional de Desarrollo Social	Mensual	Porcentaje	Descendente	29.1
10	Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI2)	Proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada no agropecuaria	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)	Trimestral	Porcentaje	Descendente	33.7
11	Personal no dependiente de la razón social (subcontratación) de la Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)	Personas que trabajaron para la unidad económica durante el periodo de referencia, pero que dependían contractualmente de otra razón social o laboraron por cuenta propia para la unidad económica y realizaron labores ligadas con la prestación de servicios, producción, comercialización, administración y contabilidad, entre otras, cubriendo como mínimo una tercera parte de la jornada laboral de la unidad económica.	Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) (INEGI)	Trimestral	Personas	Descendente	584,133
Indicadores de productividad							
12	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, basada en horas trabajadas	El Índice Global de Productividad Laboral de la Economía que resulta de la división del Índice del PIB real y el índice de las Horas Trabajadas multiplicado por 100. La medición del trabajo en términos de horas ilustra de manera más precisa el rendimiento del factor trabajo respecto a una medición basada en el número de personas.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Programa para Democratizar la Productividad	Anual	índice	Ascendente	100.0

Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas	Nota metodológica
53.8	52.6	52.9	52.4	52.2	52.2			La diferencia entre la TIL1 y la TIL2 es la exclusión de la población ocupada no agropecuaria (TIL2).
28.1	27.1	27.4	27.1	26.6	27.3	27.9	26.1	Se consideraron como trabajadores informales a aquellos que no tuvieran acceso a instituciones de salud producto de su trabajo principal. De 2005 a 2014 los datos de informalidad corresponden a la población a partir de los 14 años, de 2015 en adelante es la de la población de 15 años y más. Todos los datos provienen del tercer trimestre de cada año. Excepto en 2018 que provienen del primer trimestre
32.5	31.5	31.6	31.2	30.7	31.2			la diferencia entre la TOSI1 y la TOSI2 es que en la segunda se considera a la población ocupada en el ámbito no agropecuario.
593,522	600,247	625,010	633,126	651,406	649,019			Datos a diciembre de cada año. Suma del personal subcontratado de establecimientos manufactureros más el personal subcontratado de establecimientos no manufactureros del IMMEX.
100.0	102.0	101.9	101.8	103.5	ND	100.0	110.0	Información del Programa para Democratizar la productividad y recuperada de las bases de datos del Coneval

Balance de las Reformas Estructurales

#	Nombre del indicador	Qué mide	Fuentes primarias	Periodicidad	Unidades	Sentido esperado	2012
13	Índice de la Productividad Total de los Factores	Índice de la Productividad Total de los Factores que resulta de la división entre el Valor Bruto de la Producción y los insumos utilizados en el proceso productivo. El indicador muestra la eficiencia con la que se usan los factores de la producción.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Programa para Democratizar la Productividad	Anual	Índice	Ascendente	100.0
Indicadores salariales							
14	Salario mínimo (diario)	"De conformidad con lo establecido en el Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos."	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami)	Anual	Pesos corrientes	Ascendente	60.5
15	Salario mínimo real (diario)	De conformidad con lo establecido en el Artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo real es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo, habiendo descontado el efecto de la inflación del salario nominal.	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami)	Anual	Pesos constantes (base 2010)	Ascendente	56.5

Balance de la reforma laboral a través de los indicadores del mercado de trabajo

2013	2014	2015	2016	2017	2018	Línea base	Metas	Nota metodológica
99.3	99.2	99.2	99.3	ND	ND	100.0	106.0	Información del Programa para Democratizar la productividad y recuperada de las bases de datos del Coneval
63.1	65.6	69.2	73.0	80.0	88.4			Para los años en que existieron diferentes fijaciones de salario mínimo se usó el promedio de estos
56.6	56.5	58.4	59.6	61.7	67.1			Se usa el deflactor a diciembre de cada año

Referencias bibliográficas

Textos

- Acosta, C. (2014), Destaca FMI riesgos por débil crecimiento de México. Revista Proceso, disponible en <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=387522>
- Alcalde, A. (s.f.), Una inesperada e histórica reforma laboral en México, Instituto Belisario Domínguez (de próxima publicación).
- Banco de México (Banxico) (2018), Mexico's Economic Perspectives, Santander's 18th Annual Mexico "Cinco de Mayo" conference. New York City, 4 de mayo 2018.
- ____ (2017), Informe trimestral julio-septiembre 2017.
- ____ (2013), Informe trimestral sobre la inflación octubre-diciembre de 2012.
- Banco Mundial (BM, 2018), Global Economic Prospects (proyecciones a enero de 2018).
- Beissinger, T., Chusseau, N. y Hellier, J. (2014). Offshoring, employment, labour market reform and inequality: Modelling the German experience. ECINEQ, 2014-330, pp. 1-37.
- Bensusán, G. (2003). Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (22), 11-49.
- ____ (s.f.), "¿Qué está en juego en la reforma laboral de 2017? Implicaciones para el corporativismo sindical y la democracia en México", Análisis Estratégico para el Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México (de próxima publicación).
- Bensusán, G. y A. Alcalde (2013), El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas. Análisis No.1/2013, Friedrich Ebert Stiftung, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>
- Cappellari, L., C. Dell' Aringa y M. Leonardi (2012), "Temporary employment, job flows and productivity", The Economic Journal, vol. 122, núm. 562, pp. 188-215.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016), Productividad y brechas estructurales en México.
- ____ (2013), Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, serie estudios y perspectivas (Graciela Bensusán).
- ____ (2008), Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano.
- Cordera, R. (2015), Más allá de la crisis. El reclamo del Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cordera, R. y E. Provenio (2018) Informe del desarrollo en México. Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo UNAM.
- Cruces, G. A., y Ham, A. (2010). La flexibilidad laboral en América Latina: las reformas pasadas y las perspectivas futuras. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Eichhorst, W. (2011), "Reforming German labour market institutions", Journal of European Social Policy, vol. 21, núm. 1, pp. 73-87.
- Esquivel, G (2010), De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la Política Económica, en Lustig (coord.) en Crecimiento económico y equidad, Los grandes problemas de México, El Colegio de México, México.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018), Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones centrales.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2014), Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo.
- González, A. (2018), Empleos de bajo salario, los que más se crearon en 2017: Citibanamex., disponible en: <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/02/14/empleos-de-bajo-salario-los-que-mas-se-crearon-en-2017-citibanamex-1905.html> [consultado el 18 de julio de 2018].
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (2018), Comunicado. Unidad de comunicación social. "El empleo en México se enfila hacia los 20 millones de puestos: IMSS", disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/IMSS%20Com%20149.%20EL%20EMPLEO%20EN%20ME%CC%81XICO%20SE%20ENFILA%20HACIA%20LOS%2020%20MILLONES%20DE%20PUESTOS.%20IMSS.pdf
- Jorgensen, H. (2009). El modelo danés de flexiseguridad y las lecciones pertinentes para América Latina. En Weller (coord.). El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. Siglo veintiuno.

- Kaplan, D. S., y Novaro, F. P. A. (2006). El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México. *El Trimestre Económico*, 139-173.
- Krebs, T. y Scheffel, M. (2013). Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany. *IMF Working Paper*, 13-42, pp. 1-37.
- Krozer, A., Brid, M., Carlos, J., y Rubio Badan, J. C. (2015). Inequality and minimum wage policy: Not even talking, much less walking in Mexico. *Investigación económica*, 74(293), 3-26.
- Marinakís, A., y Velásquez, M. (2010). Salarios en la crisis y en la recuperación. OIT, notas sobre la crisis.
- Martínez, M. (2018). Bajos salarios opacan record en empleo. *El economista*, disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Bajos-salarios-opacan-record-en-empleo-20180115-0014.html> [consultado el 18 de julio de 2018].
- Martínez, J. (2014). El FMI alerta de que México "opera por debajo de su potencial". *El País*, disponible en http://economia.elpais.com/economia/2014/11/12/actualidad/1415813511_448052.html [consultado el 4 de mayo de 2016].
- Martínez, J. y C. Galindo (2015). Sistema de indicadores para el seguimiento de políticas del desarrollo. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Martínez J., Ruiz, C., Ruesgas, S., Rosales, M. S. Cazes y P. Falco, (2017), *Informalidad: implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Martínez, J. y G. Cabestany, (2016), *Diseño e implicaciones de la reforma laboral de 2012*. Colección: Reformas estructurales: avances y desafíos. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- ____ (2016a), *Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México*, en Cordera y Provencio (coord.), *Informe del Desarrollo en México*, 2016.
- McConnell, C., S. Brue y D. MacPherson (2003), *Economía laboral*, McGraw Hill, Madrid, España.
- McKinsey Global Institute, (2014), *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. McKinsey & Company.
- Ministerio de empleo y seguridad de España, (2012). *Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma Laboral*. Recuperado de http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/
- Moreno-Brid, J. C., Garry, S., y Krozer, A. (2016). Minimum Wages and Inequality in Mexico: a Latin American Perspective. *Revista de Economía Mundial*, 43(2016), 113-130.
- Moreno-Brid, J. C. y B. J. Ros (2009), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moreno-Brid, J. C., Garry, S., y Monroy-Gómez-Franco, L. A. (2014). El salario mínimo en México. *Economía UNAM*, 11(33), 78-93.
- Notaro, J. (2009). La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009. *Participación para la regulación*. DT, 7(09).
- Ochoa, S. (2018), ¿Es el trabajo la salida de la pobreza? Los trabajadores pobres en México. En Vega E. (coord.) *Cambio de rumbo: desafíos económicos y sociales de México hoy*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018), *Economic Outlook*, volume 2018 issue 1 OECD.
- (2017a), *Visión General, Estudios económicos de la OCDE, México*, disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- (2017b), *Hacia un México más fuerte e incluyente. Avances y desafíos de las reformas*. Serie mejores políticas OCDE, disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264189645-es.pdf?expires=1530730901&id=id&accname=guest&checksum=67BCADA20CDA31F4797EBBF93822A970>
- (2016), *Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina*. Serie mejores políticas OCDE, disponible en: <https://www.oecd.org/latin-america/fomentando-un-crecimiento-inclusivo-de-la-productividad-en-america-latina.pdf>
- (2015). *Visión General, Estudios económicos de la OCDE, México*, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-mexico-2015_9789264218734-es#page1
- (2013). *The 2012 Labour market reform in Spain: A preliminary assessment*. OECD, pp.1-72.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2014), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014*.
- Orozco D., Cabestany, G. y J. Martínez, (2018), "Actualización de acuerdos comerciales (TLCAN y TPP11) y asimetrías salariales en América del Norte", *Reporte de temas estratégicos 58* disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4031/reporte_58_150618web.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Ortiz, P. (2013), "Cambios en la legislación laboral y contratación laboral en España", Cuadernos de relaciones laborales. Proceso (2018), Pese a informalidad y bajos salarios, Peña presume cifra récord en creación de empleos en octubre, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/511358/pese-a-informalidad-bajos-salarios-pena-presume-cifra-record-en-creacion-empleos-en-octubre> [consultado el 18 de julio de 2018].
- Programa de Naciones Unidas (PNUD) (2009), *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*.
- Recio, A. (1997), "Trabajo, personas, mercados: manual de economía laboral", Economía crítica, vol. 13.
- Rinne, U. y Zimmermann, K. (2011). Another economic miracle? The German labor market and the great recession. IZA, discussion paper no. 5250, diciembre, pp. 1-26.
- Ros, J., (2018), El crecimiento económico en las últimas décadas: los costos del estancamiento, las reformas estructurales y la política macroeconómica. En Vega E. (coord.) Cambio de rumbo: desafíos económicos y sociales de México hoy. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- _____. (2013), Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México, El Colegio de México, México.
- Ruesga, S. M., J.M. Lasierra y C. Murayama. (2002). "Economía del trabajo y política laboral." Ed. Pirámide, Madrid.
- Ruiz, D. C. (2005). Reforma laboral y debilidad institucional. Economía UNAM, 2(5), 53.
- Samaniego, N. (2018), Apertura comercial y trabajo en México, en Vega E. (coord.). Cambio de rumbo: desafíos económicos y sociales de México hoy. Facultad de Economía UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (2010), Guía para el diseño de indicadores estratégicos, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2018a) *Informe semanal del vocero, 26 febrero a 2 de marzo*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305313/vocero_09_2018.pdf [consultado el 14 de junio de 2018].
- _____. (2018b) *Informe semanal del vocero, 1 de abril*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/312543/vocero_13_2018.pdf [consultado el 14 de junio de 2018].
- _____. (2018c) *Informe semanal del vocero, 10 de junio*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334477/vocero_23_2018.pdf [consultado el 14 de junio de 2018].
- _____. (2017) *Informe semanal del vocero, 27 noviembre a 1 de diciembre*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/277270/vocero_48_2017.pdf [consultado el 14 de junio de 2018].
- _____. (2015), El gobierno federal extiende descuentos fiscales para impulsar la formalidad y el crecimiento. Comunicado de prensa. Recuperado de: http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/Paginas/com2015_SHCP018.aspx
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), (2018), Presentación sobre los logros en el sector laboral
- _____, (2015), La inclusión laboral en México: Avances y retos.
- Torres, Y. (2016), FMI estima en 3.1% el PIB de México para 2021. El Financiero, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/fmi-estima-en-el-pib-de-mexico-para-2021.html> [consultado el 4 de mayo de 2016].
- Weller, J. (2009), Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina, en Weller J. (coord.). El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo. CEPAL. Siglo XXI editores.

Estadísticas

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (2014). Recuperado de <http://www.conasami.gob.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (2014). Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI) (2018). Banco de Información Económica. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- _____. (2017), Panorama general de los indicadores laborales en México. Cátedra Inegi 2017. Universidad de Guanajuato.
- _____. (2014a). Indicadores de ocupación y empleo. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf> [consultado el 10 de octubre de 2016].
- _____. (2014b). Indicadores de productividad. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/boplycumo.pdf>

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Diario Oficial de la Federación. (30 de noviembre, 2012). México. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, México.

Diario Oficial de la Federación (24 de febrero, 2017) Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.

Presidencia de la República (2013), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México.

Presidencia de la República (2016). Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral. Disponible en: <https://goo.gl/YBkzfu>

Presidencia de la República (2016). Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral. Disponible en: <https://goo.gl/YBkzfu>



CAPÍTULO IV

Una inesperada e histórica reforma laboral en México

Arturo Alcalde Justiniani*

* Agradezco a Elena Jaloma Cruz la corrección de estilo del presente texto.

Sin duda, la reforma al Artículo 123 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017, es la más importante en los últimos cien años desde el nacimiento de nuestra Carta Magna, ya que plantea cambios fundamentales al modelo laboral, incluyendo el sistema de justicia y el ejercicio de los derechos colectivos. Sin embargo, la confirmación de tan ambiciosa pretensión dependerá de su eficacia real, particularmente si se logra transitar hacia un auténtico estado de derecho en materia laboral. Asimismo depende de si los cambios en las normas procesales sustantivas de la nueva legislación, logran arribar a un sistema de justicia acorde con la naturaleza social de esta rama del derecho, y si se consigue superar los obstáculos que impiden que los trabajadores se organicen con libertad y negocien sus condiciones de trabajo con sus empleadores.

En términos concretos, implicaría superar y dejar atrás el gigantesco cáncer que significan los contratos colectivos de protección patronal, simulaciones de acuerdos firmados a espaldas de los trabajadores, y rescatar el ejercicio de derechos fundamentales frente al secuestro de que han sido objeto en un modelo corporativo altamente sofisticado y permeado por una corrupción galopante.

Está por verse cual será en la práctica la verdadera dimensión de esta reforma. Por ello es esencial que se conozca y que los distintos actores sociales participen activamente en la nueva arquitectura que la condiciona. Esta es la tarea de quienes quieren un sistema laboral que reconozca el valor del trabajo digno y el desarrollo productivo sustentable en beneficio de la población.

1. Un largo antecedente

Desde la campaña del candidato presidencial Carlos Salinas De Gortari en 1987, se anunció el intento de llevar a cabo una reforma laboral. El tema era impulsado principalmente por el sector empresarial, que buscaba darle un sustento normativo a prácticas que se llevaban a cabo en sentido contrario al marco legal, como la contratación precaria de los trabajadores, el pago por horas y la indebida clasificación del personal como trabajadores de confianza; todo ello en un esquema de salarios bajos y férreo control gremial.

Durante varios años se realizaron reuniones y foros, y ya en el sexenio de Ernesto Zedillo, en el año 2000, Carlos Abascal —entonces dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)—, definió este proceso como la necesidad de una “Nueva Cultura Laboral”. Ocupando ya el cargo de Secretario de Trabajo y Previsión Social en el gobierno de Vicente Fox, el mismo Abascal convocó a un Diálogo Nacional sobre el tema a través de distintas instancias tripartitas, para integrar una Comisión Central y otra de Elaboración, en la búsqueda de un proyecto de reforma laboral.

Las comisiones trabajaron por más de un año. Sin embargo, fracasaron en su intento, toda vez que no había intención de transitar hacia la transformación que requería el país, sino —por el contrario—, preservar los vicios que agobiaban el modelo laboral. Por una parte, los representantes del sindicalismo tradicional convocados buscaban que nada cambiara; por otra, el sector empresarial alegaba que el proceso de globalización obligaba a reducir el carácter protector de la ley laboral, y reclamaba un proceso de flexibilización en temas puntuales, entre ellos, la estabilidad en el empleo mediante nuevos contratos temporales, así como la legalización de la subcontratación y el pago por horas sin prestaciones, y la imposición de obstáculos al ejercicio del derecho de huelga y a las demandas de titularidad del contrato colectivo, para consolidar lo que ellos consideraban un derecho patronal irrenunciable: designar al sindicato que afiliase a sus trabajadores.

En paralelo, las propuestas de transparencia, democracia gremial, participación de los trabajadores en la negociación colectiva y cualquier referencia al voto secreto, fueron rechazadas de inmediato. Los sectores

empresariales, del sindicalismo oficial y del gobierno nunca estuvieron de acuerdo, ni siquiera para analizar la propuesta de la representación del sindicalismo democrático, el cual ocupaba dos lugares en la mesa representando a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

Es importante mencionar que esta representación incluyó dentro de su propuesta integral, la necesidad de realizar un diagnóstico del modelo laboral para que éste se ajustara en el futuro a las necesidades del país, entendiendo que el bienestar de la población debía ser de interés común. Para lograr estos avances, señalaron que se requería superar los vicios corporativos y las prácticas de simulación que impedían un verdadero diálogo productivo entre trabajadores y empresarios, y que en consecuencia había la necesidad de incluir políticas públicas que coadyuvaran a un proceso de modernización integral. También destacó el reclamo de contar con un sistema de justicia que no estuviera controlado por el Poder Ejecutivo Federal o Local, y que –en cambio– podrían ser jueces de lo social, laborales, independientes o vinculados al poder judicial, señalando que lo importante era que el juzgador no estuviera controlado, como sucedía con las Juntas de Conciliación y Arbitraje –formalmente tripartitas, pero siempre sujetas a la consigna del Poder Ejecutivo Federal o Local-.¹

En fin, ante el fracaso de las negociaciones se generaron varias iniciativas de ley de reforma laboral, que –en resumen– respondieron a dos visiones del mundo del trabajo distintas. El sector democrático reclamaba, además de la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la creación de un Registro Público Nacional de Sindicatos y Contratos Colectivos, y de un Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. La segunda visión consistía en poner en el centro la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción de garantías para los trabajadores, así como la inclusión de reglas colectivas que permitieran consolidar los llamados contratos de protección patronal.

La posibilidad de cambio en el sistema de justicia ni siquiera se admitió como tema de diálogo.

2. La reforma laboral de 2012

La reforma laboral de 2012 tuvo como punto de partida una iniciativa presidencial de Felipe Calderón, que contó con el apoyo de Javier Lozano –entonces Secretario de Trabajo–, la cual era sumamente lesiva para los trabajadores. Sugería, por ejemplo, la posibilidad de la subcontratación con tan solo cubrir los derechos mínimos expresados en el salario y la seguridad social, pretendía abaratar el despido mediante la limitación de los salarios caídos en caso de juicio –culpando a los trabajadores de la lentitud de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCA)–, y en general, hacía suyas las pretensiones empresariales del sector más conservador.

La propuesta Calderón-Lozano no logró muchas de sus pretensiones. Aunque se limitaron los salarios caídos y se crearon nuevas formas de contratación temporal, se incluyó el pago por horas, pero condicionado. En materia de subcontratación, se rechazó la absurda propuesta presidencial y se fijaron otras reglas más razonables, entre ellas, la prohibición de la subcontratación de carácter general, la necesidad de justificarla por la especialidad de la actividad subcontratada, y la obligación de respetar el principio de igualdad salarial entre trabajadores subcontratados y propios. En materia colectiva, se contempló el voto secreto para la elección de representantes sindicales; sin embargo, no se admitió incluirlo en la ley para la solución de disputas intergremiales, y menos aún para la firma de los contratos colectivos de trabajo –como lo planteó en una Jornada Nacional el sindicalismo democrático– bajo el Artículo 388 Bis.

¹ La inoperancia del sistema de justicia fue acreditada por múltiples ejemplos en estas comisiones, a propósito de la parcialidad de dichas instancias y la gigantesca influencia que ejercía el sector empresarial en sus decisiones.

3. Tiempos de justicia cotidiana

La reforma de 2012 no dejó contento a nadie, además de que temas como el de la subcontratación y la elección de dirigentes por voto secreto fue ignorada en la práctica, imponiéndose los intereses corporativos, mientras el Estado renunciaba a sus obligaciones fiscalizadoras. Así las cosas, el 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto propuso al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), llevar a cabo una consulta nacional en materia de justicia cotidiana, con el fin de hacer más eficaz el acceso a la justicia en México.

Años atrás, en el año 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, había llevado a cabo ya una consulta para lograr modernizar el sistema de justicia en México, cuyo resultado fue la elaboración del Libro Blanco de la Reforma Judicial. La propuesta de Peña Nieto daba continuidad a este esfuerzo, y para ello el CIDE llevó a cabo, junto a otras instituciones, quince foros presenciales en doce entidades de la República sobre distintos temas –como justicia laboral, ciudadana, familiar, empresarial, comunitaria, tanto en los tribunales como en las escuelas-, que se desarrollaron durante los meses de enero y febrero de 2015. Sumados a otros esfuerzos paralelos a nivel local, se generaron 217 propuestas en distintas materias, entre ellas, mejoras regulatorias, protección al consumidor, reglas mercantiles, y en uno de los puntos relativos a las JCA, se señaló que resultaba impostergable revisar su diseño, afirmándose que “Una de las primeras tareas sería revisar la estructura tripartita de las Juntas y su eventual incorporación a los poderes judiciales” (V/A: 2015: 25).

La propuesta en materia de justicia laboral no fue bien vista por los sectores que preveían riesgos para sus intereses con el cambio propuesto, razón por la cual, a pesar de que la recomendación planteada en el Informe Final dado a conocer el 27 de abril de 2015 incluía al CIDE para encabezar el diálogo para este cambio, se dejó fuera a la institución en la continuación del proyecto.

4. Una comisión secreta en palacio nacional

En contraste con el carácter abierto que había caracterizado la consulta encabezada por el CIDE, posteriormente la reforma laboral fue encargada a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la cual –de manera creciente-, se fue convirtiendo en el instrumento para impulsar las reformas legislativas. Se integró así una Comisión Secreta integrada por catorce personas: por una parte diez representantes de distintas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y por otra un representante del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), otro del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), otro de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE), y uno más del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC).

Los temas relativos a la revisión de la integración de las JCA y la necesidad de legitimar la contratación colectiva mediante la consulta a los trabajadores, no formaron parte de las conclusiones de esta comisión, a pesar de que el representante de la UNAM insistió reiteradamente en ello.

5. Dos iniciativas inesperadas del 28 de abril de 2016

De manera imprevista –y con un contenido totalmente distinto a las conclusiones de la Comisión Secreta que había trabajado en Palacio Nacional-, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal envió dos iniciativas de reforma al Senado de la República: la primera planteando la modificación de la Constitución (Senado de la República: 2016), y la otra, la de la Ley Federal del Trabajo (LFT) (Presidencia de la República: 2016).

La reforma constitucional planteó esencialmente seis puntos:

- Primero. La desaparición de las JCA, y la asignación de sus facultades a los poderes judiciales federal y locales.
- Segundo. La creación de un organismo público descentralizado a nivel nacional, que tendrá por tarea el registro de todos los sindicatos y contratos colectivos; esto es, de aquellos que hasta ahora eran competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA), y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), cuyo titular será electo por seis años por el Senado –con una votación mínima de dos terceras partes-, de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.
- Tercero. El establecimiento de la obligación de que las partes que acudan a juicio, se sometan a un proceso de conciliación breve; función que será desempeñada en materia federal por un organismo descentralizado federal, y a nivel local por “centros de conciliación” que operarán en cada estado, y que también tienen el carácter de organismos descentralizados.
- Cuarto. La elevación a rango constitucional de la contratación colectiva, mediante una figura nueva de alcances inciertos denominada “libertad de contratación colectiva”, que parece contrastar con la obligatoriedad que caracteriza a la vigente, y señalando dos principios: a) La representatividad de las organizaciones sindicales, y b) la certeza en la firma, el registro y el depósito de los contratos colectivos.
- Quinto. El establecimiento del voto secreto, como vía para la elección de representantes sindicales y la resolución de los conflictos intergremiales, así como para acceder a la firma de los contratos colectivos de trabajo.
- Sexto. El establecimiento de un período de un año para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados generen las adecuaciones legislativas que sean necesarias, y el sometimiento en mismo período del Ejecutivo federal a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del organismo descentralizado.

La segunda iniciativa, referente a la LFT, incluye la reforma de tres Artículos –el 390, el 895 en sus Fracciones III y IV, y el 931-, y la adición de otros cuatro relacionados con el recuento –los Artículos 390 Bis, 390 Ter, 931 Bis y 931 Ter- (Presidencia de la República: 2016).

En esta iniciativa se contempla un procedimiento para el registro del contrato colectivo inicial muy sofisticado y casi imposible de cumplir en la práctica. Además –absurdamente-, se hace depender del impulso patronal, porque corresponde a éste gestionar el registro del contrato, debiendo presentar los siguientes documentos: la copia del proyecto de contrato colectivo; el registro de nómina con comprobantes de pago, lista de funciones esenciales y permanentes; las listas de puestos de trabajo con nombres, seguridad social y fecha de contratación; la acta constitutiva; la copia de documentos fiscales, y la inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En la iniciativa se agrega que la autoridad registral confirmará el lugar y la existencia de trabajos “permanentes y esenciales” directamente relacionados con el objeto social, con el fin de comprobar la existencia de al menos 20 trabajadores con ese tipo de funciones. Adicionalmente, se deberá comprobar que al menos 30% de los trabajadores apoyan al sindicato que propone el patrón, así como la constancia de que los trabajadores recibieron copia del estatuto y la toma de nota.

Se agrega a este procedimiento el señalamiento de que la autoridad notificará a los trabajadores cubiertos por el proyecto del contrato colectivo, y les entregará tarjetas electrónicas o físicas con una serie de datos –como nombre, seguridad social, puesto, fecha de contratación, constancia de recepción y confirmación de que apoya el proyecto-. En cinco días se podrán enviar las tarjetas a un portal de internet, o en diez para

devolver las tarjetas físicas con un plazo adicional de cinco días, para confirmar el cumplimiento. Si hay quejas, se realizará una investigación mediante la entrevista a una muestra representativa de los trabajadores, y si se comprueba fraude, interferencia o coacción, se impondrán sanciones penales.

Por lo que se refiere al recuento, se incluye también un procedimiento que parte de un padrón que se elabora a partir de la información brindada a la autoridad, quien da vista a las partes citando a una audiencia dentro de los quince días siguientes. Posteriormente, el recuento se llevará a cabo mediante voto secreto que se desahogará en un lugar neutral con condiciones físicas y de seguridad idóneas, y mediante urnas transparentes.

Elaborar un proyecto para hacer eficaz un procedimiento que cumpla con los principios de representatividad de las organizaciones sindicales y dé certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos, no resulta fácil. Se trata de un tema complejo, sobre todo porque se enfrenta a una dura realidad en la que ha prevalecido la simulación, la corrupción y la complicidad de las autoridades laborales, todo ello con la intención de hacer efectiva la máxima de que el patrón escoja al sindicato de su preferencia, y pueda impedir a toda costa cualquier intento de cambio hacia una organización distinta.

En efecto, en nuestro país la práctica común es que el empleador —comúnmente a través de su abogado—, convoca al líder sindical que considera más apropiado para que éste *represente a sus trabajadores*, anunciándole la buena nueva de que ha sido seleccionado para firmar el contrato colectivo de trabajo. Por su parte, el representante sindical beneficiado, es normalmente *cliente* del abogado empresarial y procede a firmar, sin chistar, el proyecto de contrato colectivo, y a partir de ese momento se asume como protector del interés patronal, teniendo claro que para mantener este privilegio su fidelidad no estará del lado de los trabajadores. En su beneficio, recibirá dividendos por la vía de las cuotas sindicales, gratificaciones especiales, posibilidad de recomendar trabajadores en la empresa y presencia en diversos organismos laborales, a los que pertenece en virtud de la afiliación sindical. Esta práctica perniciosa es la fuente de los contratos colectivos de protección patronal, que abarca la inmensa mayoría de los centros de trabajo en México.

La tarea de desarticular una práctica tan enmarañada es difícil, pues están inmersas en ella complicidades de todo tipo. Esto ha generado una cultura enraizada en la creencia de que pertenece a los empresarios el derecho a decidir sobre la vida de los sindicatos, y el curso de la negociación colectiva. A esto cabe agregar la convicción que ha tenido una parte de los gobiernos durante décadas, de que este sistema es un mal necesario para dar garantías a la inversión, controlar el costo de la mano de obra y lograr la paz social; esto es, la paz de los sepulcros, producto de la inmovilidad.

En cuanto a la iniciativa en cuestión, ésta fue objeto de diversas críticas desde un principio, aún cuando habría que reconocer que tiene aspectos positivos y rescatables. Las críticas se orientan a rechazar el impulso de la firma y el proceso de registro por el empleador, el exceso de requisitos para desahogar el trámite y la condición de contar con un mínimo de veinte trabajadores. Con base en estas dos últimas condiciones se hace imposible la contratación colectiva en las pequeñas empresas, las cuales suelen tener un número menor de personas a su servicio, por lo tanto, de aceptarse estas reglas, la mayoría de los trabajadores mexicanos carecerían de la posibilidad de acceder a la negociación colectiva, reconocida como un derecho humano fundamental.

El diseño adecuado de esta iniciativa es fundamental. Si parte de un proceso de consulta que incluya también el ejercicio del derecho de huelga, la consulta debe lograr que esta reforma laboral logre los objetivos que se plantea y sea un factor favorable a la democratización del mundo del trabajo y a la recuperación de

la contratación colectiva legítima, como un medio de diálogo productivo y de desarrollo nacional. Este es un tema de primerísima importancia que deberá abordarse con plena transparencia y, sin duda, revisando la experiencia internacional que resulte aplicable. Sin embargo, esta iniciativa de ley ha quedado opacada por la trascendencia de la reforma constitucional y su carácter prioritario.

Además, debe considerarse que el Constituyente agregó cambios a la iniciativa original de reforma a la LFT especialmente en dos temas: uno relacionado con los requisitos para el ejercicio de la huelga, y otro que establece que será mediante el voto personal, libre y secreto como deberá resolverse el acceso a la firma del contrato colectivo. Estos elementos obligan a un replanteamiento de la propuesta legislativa, tratando de preservar sus elementos positivos.

6. Los motivos de la iniciativa de reforma constitucional

Ha sido objeto de numerosas discusiones el tema de cuáles fueron los factores que motivaron al Ejecutivo Federal a generar una iniciativa constitucional que trastoca el viejo régimen corporativo, el cual ha tenido como sostén básico la existencia de las JCA como órganos de justicia formalmente tripartitos, pero en esencia sometidos, sobre todo en materia colectiva o en asuntos individuales considerados trascendentes, a la decisión de los poderes ejecutivos tanto en el ámbito federal como local.

En este asunto conviene tener en cuenta como antecedentes –aunque aparentemente no hayan tenido una incidencia directa respecto a la reforma de 2016- la iniciativa de reforma laboral del Partido Acción Nacional (PAN) de 1995, presentada ese año por la totalidad de su fracción parlamentaria en el Senado, la cual implicaba la desaparición de las JCA, así como varias iniciativas posteriores impulsadas por los partidos de izquierda en la misma línea.

Por lo que se refiere al resultado de la consulta encabezada por el CIDE en el contexto de la justicia cotidiana, sin desconocer su importancia, no parece trascendente, ya que la reacción gubernamental fue rechazar la posibilidad de modificar el sistema de justicia, e incluso llegó al extremo de la exclusión de esta institución académica del proceso. En relación a la Comisión Secreta de Palacio Nacional, en sus conclusiones no se contemplan tampoco los aspectos esenciales de la reforma constitucional, aunque debe reconocerse la destacada participación de la representación de la UNAM que –coincidiendo con el CIDE-, insistía en que era fundamental contar con un auténtico sistema de justicia que no estuviese controlado por el Poder Ejecutivo.

Paralelamente, a nivel nacional existe una larga historia de lucha del sindicalismo independiente y democrático que fue sostenida por la militancia y la generosidad de los trabajadores que durante varias generaciones reclamaban un cambio de reglas del juego en favor del trabajo. Sin duda destacan las luchas del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), y más recientemente las de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Nueva Central de Trabajadores (NCT), y las formaciones de sindicatos en el sector educativo, particularmente activos, la heroica lucha de los mineros y la labor de abogados y abogadas laboristas democráticos. También debe destacarse el esfuerzo de la Fundación Friedrich Ebert, que ha sido promotora de la campaña nacional contra los contratos de protección y de publicaciones y eventos orientados a impulsar un cambio democrático en nuestro país, particularmente en el ámbito de las relaciones de trabajo, aportando su amplia experiencia internacional y la lucidez de su equipo de profesionales.

Por otra parte, un factor fundamental en el cambio radical que asumió el Ejecutivo Federal en la materia, deriva sin duda del ámbito internacional. Al respecto, habría que tener presente una larga historia de quejas

y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente, de su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Resoluciones, que reiteradamente año tras año advertía que en las legislaciones reglamentarias de nuestro modelo laboral –tanto del Apartado A como del Apartado B, aplicable a los servidores públicos- se violaban los Convenios Internacionales ratificados por nuestro país, y aquellos que sin ser ratificados eran obligatorios por formar parte de los derechos fundamentales al estar vinculados a los principios fundacionales de la propia organización internacional.

La exigencia al gobierno mexicano por parte de la OIT fue creciendo, impulsada por reclamos de las organizaciones sindicales más importantes del mundo. Desde nuestro vecino país del norte, la crítica provino de la *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) y la *United Electrical, Radio and Machine Workers of America* (UE), así como de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) a nivel continental. Conviene destacar también la importancia de la Queja 2694, presentada el 5 de febrero de 2009 ante la OIT por la IndustriALL Global Union –antes Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)-, apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM), y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), la cual exhibió con claridad como se violan los principios de libertad sindical y de contratación colectiva auténtica en el modelo laboral mexicano. En esta queja se explica el funcionamiento de las instituciones en la práctica, enriquecida con ejemplos, y fue elemento fundamental para fortalecer la posición de la OIT ante la añeja costumbre del gobierno mexicano de dar información falsa y postergar reiteradamente los cambios necesarios, tanto en la legislación como en medidas prácticas para cumplir con los compromisos internacionales.

Sin embargo, el hecho que parece haber sido decisivo en este tema, se encuentra en el campo de las relaciones comerciales y económicas de México con el exterior. Durante los últimos años, el gobierno mexicano tuvo especial interés en formar parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), y éste imponía una serie de exigencias en materia laboral que obligaban a nuestro gobierno a modificar su legislación interna, para poder respetar los derechos reconocidos en la OIT en su propia declaración.

Por ejemplo, en el artículo 19.3 Derechos Laborales de aquel acuerdo, se señala:

1. Cada parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de estas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la declaración de la OIT:
 - a. Libertad de asociación, y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva (AAT: 2015: 19-2).

También se definen los instrumentos jurídicos de los países parte, y se precisa en el segundo inciso c) del Artículo 19.1: “para México, las Leyes del Congreso o reglamentos y disposiciones promulgados de conformidad con las leyes del Congreso y, para los efectos de este capítulo, se incluye la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” (AAT: 2015: 19-1).

Asimismo, fue de gran trascendencia la declaración formulada por el representante del gobierno de los Estados Unidos ante el Comité de aplicación de normas de la 104ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en junio de 2015 con motivo de la revisión del cumplimiento del Gobierno Mexicano del Convenio 87, sobre Libertad Sindical. En este marco, en relación a los contratos colectivos de protección patronal el representante estadounidense señaló que:

La persistencia de falsos sindicatos, o “contratos de protección”, sigue siendo el mayor reto en México y constituye una grave abrogación del derecho a la libertad de asociación, en particular, los contratos colectivos se negocian y son concluidos con estos sindicatos de protección sin el conocimiento y consentimiento de los trabajadores, a menudo antes de que las empresas abran, y proporcionando beneficios mínimos ya requeridos por la Ley (Gobierno de Estados Unidos: 2015).

El mismo, en relación a la crítica internacional a la JCA, expresó:

La estructura de estas Juntas Locales no brinda una representación inclusiva adecuada de los trabajadores y a menudo perpetua una predisposición contra los sindicatos independientes. Después de tanto tiempo, es momento de que el gobierno de México transfiera esas funciones a la rama judicial o a otra entidad independiente que asegure una representación honesta de los trabajadores y una administración justa y completa de la ley laboral y de la adjudicación de controversias.

[...]

[En conclusión,] hacemos un llamado al Gobierno de México para que lleve a cabo estas reformas administrativas y legales esenciales para poder abordar adecuadamente la continua presencia de los contratos de protección y los fallos de las Juntas, de tal manera que se asegure que los trabajadores tengan el derecho a la libre asociación en la Ley y en la práctica tan pronto sea posible (Gobierno de Estados Unidos: 2015).

Estas declaraciones –aparentemente influenciadas por la AFL-CIO, y especialmente por los trabajadores acereros estadounidenses-, tuvieron un gran impacto en el foro internacional, despertando diferentes opiniones.² Por una parte, fomentaron las quejas internacionales del sindicalismo democrático mexicano, que solicitó el apoyo de organizaciones internacionales, quienes a su vez reclamaron a los países asumir una postura más firme en contra de las malas prácticas vigentes en México; por otra, se dio sustento a la idea de que el esquema laboral mexicano fomenta la competencia desleal en el plano comercial, es decir, da lugar a una especie de *dumping* laboral.

Al año siguiente –tomando nota de las observaciones formuladas por *IndustriALL Global Union*, el *STIMAHCS*, la *CSI* y la *UNT*-, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT formuló una serie de observaciones sobre distintos temas, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones del gobierno mexicano. En ese texto se hace referencia concreta a la representación sindical y los contratos de protección, urgiendo al gobierno mexicano a llevar a cabo las reformas “que sean necesarias” para dar cumplimiento al convenio, destacando que esto incluye reformas que impidan el registro de sindicatos que no demuestren el apoyo de la mayoría de los trabajadores que pretenden representar a través de un proceso de elección democrático, debido a que en las condiciones vigentes las JCA –encargadas del registro-, “están controladas por las instancias gubernamentales federales y estatales y carecen de independencia necesaria para el desarrollo de sus funciones” (CIT: 2015).

Posteriormente, en la 105ª sesión de la CIT, llevada a cabo en 2016, se realizó una evaluación del comportamiento del gobierno mexicano respecto a los principales artículos del Convenio 87, tomando nota de los obstáculos que continúan vigentes en nuestro país. Y por último, en la 106ª sesión, celebrada en 2017, se hizo referencia al informe del gobierno mexicano relacionado con la reforma constitucional al Artículo 123, en la cual se señaló que:

2 Cabe advertir que aún cuando la argumentación del funcionario estadounidense es impecable y coincide totalmente con los reclamos democráticos en México, es contradictorio que su gobierno no haya firmado y ratificado el Convenio 87 OIT.

La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, como parte del proceso de reforma de la justicia laboral antes referida, y del paquete de propuestas presentado por el Presidente de la República al Congreso, que incluye la reforma de la Constitución Política y de la LFT, el Gobierno ha propuesto un cambio de paradigma para adecuar el sistema de justicia a los nuevos tiempos. La Comisión saluda y observa con interés que entre los principales cambios a este respecto la reforma contempla que la justicia laboral sea impartida por órganos del poder judicial federal o local (a los que se transferirían las funciones que en este sentido tienen reconocidas las Juntas), que los procesos de conciliación sean más ágiles y eficaces (proponiéndose la creación de centros de conciliación especializados e imparciales) y que la instancia federal de conciliación sea un organismo descentralizado que conozca del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales. La Comisión observa con interés las preformas planteadas a la justicia laboral y pide al gobierno que informe de toda la evolución al respecto reiterándole que la asistencia técnica de la OIT permanece a su disposición (CIT: 2016).

Por lo tanto, es evidente que el modelo mexicano sustentado en JCA controladas por el gobierno y la práctica de los contratos de protección patronal, había llegado a extremos tales como ser objeto de condena en distintos foros. Esto porque no sólo son contrarios a los convenios internacionales y a los principios que dan sustento al trabajo decente, sino que también coadyuvan a la inseguridad jurídica de los propios empresarios, que para funcionar en México deben cumplir con códigos que implican prácticas corruptas que van en sentido contrario a sus códigos de ética. Precisamente por esa razón cabe destacar una petición formulada por las principales empresas de marca de ropa casual y deportiva que se abastecen de productos textiles y de confección en México —como *Adidas Group*, *American Eagle Outfitters Inc.*, *New Balance*, *Nike*, *Patagonia*, *Puma*, *PVH* y *The Walt Disney Company*—, y enviada al Secretario del Trabajo y Previsión Social (Lic. Jesús Alfonso Navarrete Prida), en la cual le comunicaron su “decidido apoyo a la petición del Comité de Aplicación de Estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de que México realice reformas adicionales a la Ley Federal del Trabajo de 2012 para cumplir con el Convenio 87 de la OIT” (*Adidas Group* y otros: 2015). Asimismo que:

Una de las reformas recomendadas se refiere a un problema, el de los contratos de protección que encontramos en México. Esta práctica permite el registro de contratos colectivos de trabajo por sindicatos que no pueden demostrar el apoyo de la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores que dicen representar, por medio de un proceso democrático de elección.

[...]

Estas barreras a la libertad de asociación y la negociación colectiva, incluyendo el predominio de sindicatos de protección que firman contratos colectivos sin consultar a las trabajadoras y los trabajadores, no solo contradicen el Convenio 87, el cual ha sido ratificado por México, sino que también van contra todos los códigos de conducta de nuestras empresas, que están basados en los Convenios de la OIT y las leyes locales.

[...]

También nos alienta el saber que México está considerando ratificar el Convenio 98 de la OIT, lo cual reforzaría el compromiso de su gobierno hacia el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a la libertad de asociación la negociación colectiva (*Adidas Group* y otros: 2015).³

3 A propósito, debe mencionarse la labor facilitadora de la Red de Solidaridad de la Maquila en la emisión de esta carta.

En esta extraordinaria comunicación puede observarse que las empresas que tienen interés en cumplir con una serie de principios contenidos en sus códigos de conducta, no solo comparten sino que también reclaman la plena vigencia de los convenios 87 y 98, y que en el caso de este último, otras empresas contrarias a la contratación colectiva decente y que buscan mantener los vicios tradicionales, presionan a su vez al Senado en sentido contrario para que no se apruebe.

En conclusión, para nuestro país se ha vuelto una necesidad imperiosa cumplir con los convenios 87 y 98 de la OIT, pero está por verse si esto ocurrirá en la práctica. En primer lugar, el hecho es que el TPP también exige el respeto a los Convenios de la OIT, y por ello el gobierno mexicano asumió una decisión que difícilmente hubiera tomado sólo por las quejas internas, independientemente de que estuvieran plenamente identificadas.

En segundo, la ruta deseable a seguir en el futuro inmediato, es que el gobierno mexicano acepte el ofrecimiento de asistencia técnica que le ha hecho la OIT para la instrumentación de la reforma, lo cual sería tomar el camino correcto para lograr que no se frustre su contenido y se aprovecharía la experiencia de la propia OIT. Sin embargo, hasta ahora el gobierno ha ocultado el ofrecimiento de la OIT, a pesar de que este fue expreso, por lo que convendría que en México exigiéramos por todos los medios el aprovechamiento de esta gran oportunidad

7. Una vía rápida para el proceso legislativo

Desde el principio fue claro que el gobierno pretendía aprobar la iniciativa de reforma constitucional en el menor tiempo posible, buscando lograr el apoyo de las fracciones de los partidos de izquierda en ambas Cámaras, especialmente en la de Senadores, donde fue presentada.

Como se sabe, el gobierno impone su voluntad al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos anexos —como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL)—, por lo que la duda se presentaba respecto al PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT). En el caso del PAN, como se ha señalado, el tema de la desaparición de las Juntas era un reclamo añejo, aunque en los dos sexenios en que ocupó la Presidencia de la República, su posición fue de férrea defensa del *tripartismo* y de un claro entendimiento con el sindicalismo corporativo, todo ello con el fin de responder a la posición histórica de las asociaciones empresariales.

Por una parte, fue tan repentino el proceso de aprobación de la reforma constitucional que, por lo visto, los empresarios no tuvieron mucho tiempo para reaccionar en su contra. Por otra, hay que destacar que existían diferentes puntos de vista en el seno de la fracción panista, ya que algunos senadores simpatizaban con un cambio en la materia, especialmente en relación con la necesidad de consultar a los trabajadores antes de ejercitar la huelga o de firmar los contratos colectivos de trabajo. Como antecedente, en la reforma de 2012, la izquierda junto con el PAN votó mayoritariamente en favor de la modificación al Artículo 399 Bis de la LFT, que implicaba la consulta democrática, intento que se frustró contradictoriamente en la Cámara de Diputados ya que un grupo de legisladores panistas de corte empresarial, se opusieron a toda costa a que se pusieran en riesgo los contratos de protección patronal de los que sacaban múltiples ventajas. Finalmente, La posición de la izquierda en el Senado fue coherente con su vieja tradición de impulsar un régimen de estado de derecho, y un proceso de democratización gremial y de legitimación de la contratación colectiva, mientras que su información sobre los detalles del proceso, valoración técnica y votaciones fueron enriquecidas por su vinculación con la UNT y los representantes que actuaron en el proceso.

En su camino, la reforma constitucional generó básicamente tres controversias. La primera se relaciona con las fracciones XXI y XXII, que sin estar contemplada en la iniciativa original, se introdujo en el curso del proceso legislativo. Aparentemente por impulso empresarial, se intentó aprovechar la ocasión para modificar dichas fracciones relacionadas con el tema de la estabilidad en el empleo, tema que ha sido de constante interés por parte del sector empresarial, quien ha buscado suprimir los principios que obligan al patrón a reponer obligatoriamente a un trabajador injustamente despedido cuando no se encuentra en ciertas hipótesis excepcionales contempladas en la ley. El intento de cambio de estas fracciones quedó fuera cuando los senadores de los llamados partidos de izquierda expresaron que votarían en contra si se afectaban las reglas de estabilidad laboral, y posteriormente el Poder Ejecutivo estuvo conforme en retirar esta pretensión.

Una segunda controversia se vincula con la Fracción XVIII del propio Artículo 123, relacionada con el ejercicio del derecho de huelga. En la iniciativa no existía propuesta de cambio, manteniéndose la fórmula “las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con el capital” (CPEUM: 2016); sin embargo, repentinamente y por presión de la fracción panista del Senado, se incluyó un párrafo que decía “Cuando se trate de obtener la celebración de un Contrato Colectivo de Trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la mayoría de los trabajadores” (Senado de la República: 2016). El alegato de los senadores panistas y de los abogados empresariales que los acompañaban, era que al no existir requisitos de representación previa, muchos sindicatos emplazaban a huelga buscando la firma de un contrato colectivo como una forma de extorsionar a las empresas, las cuales se veían obligadas a pagarles una cantidad de dinero para que desistieran de su amenaza de huelga.

Efectivamente, este reclamo tenía motivos. Existen sindicatos de membrete que realizan esta perniciosa práctica –administrados por personajes que se ostentan como líderes gremiales–, los cuales son al tal grado numerosos que, conforme a cifras de la STPS, más del 90% de los emplazamientos a huelga terminan con un desistimiento por parte del sindicato emplazante en la audiencia de pre-huelga (Comunicación personal de funcionario de la STPS). A cambio, los extorsionadores reciben un pago, el cual –hay que decirlo–, es conocido, consentido y muchas veces hasta recomendado por las autoridades para *solucionar* los supuestos conflictos, a pesar de que se trata de un delito evidente, ya que si el representante sindical afirma que pretende la firma de un contrato colectivo porque los trabajadores de esa empresa así se lo han mandado, entonces no puede retirar unilateralmente su pretensión sin consultar a los trabajadores que dice representar. Resulta obvio que si el gobierno hubiera tenido la intención de suprimir este tipo de comportamiento delictivo, bastaba con investigar y denunciar a los grupos que así se conducen.

Este tipo de comportamiento también está presente en las demandas de titularidad contractual, ya que los mismos falsos líderes que extorsionan con la amenaza de huelga, presentan demandas reclamando la titularidad de un contrato colectivo sin tener trabajadores.

En ambos casos, la interrogante es ¿porqué las empresas optan por pagar un chantaje y no por denunciar al extorsionador? Puede considerarse que una de las razones principales en el caso de las huelgas, es el temor de que un grupo de personas ajenas al centro de trabajo, aparezcan el día del estallamiento ostentando ser trabajadores huelguistas y planteen una huelga de hecho. Teóricamente suena fácil confrontar esta situación, pero muchas empresas no tienen en orden el registro del pago de salario y seguridad social de sus trabajadores, para distinguir entre trabajadores reales y falsos. En el caso de las demandas de titularidad, la razón puede ser que las empresas, al tener un contrato de protección, no quieren que los trabajadores se enteren del mismo ante la eventualidad de un recuento. Por lo tanto, la preocupación de las empresas

se funda en el hecho de verse obligadas a informarle a los trabajadores que existe un líder de papel que ostenta su representación, lo que a su vez provocaría su indignación, la cual podría reflejarse en el voto secreto. El problema se complica aún más cuando los sindicatos que presentan los falsos emplazamientos o demandas de titularidad, resultan ser clientes del abogado de la empresa en otros centros de trabajo, en donde ostentan la representación de un contrato de protección.

No obstante, la propuesta panista de exigir el requisito de mayoría tiene una segunda cara. Cuando se tratase de sindicatos auténticos que sí representan a los trabajadores, el imponerles la carga de acreditar que representan a la mayoría es imposible de cumplir, porque al darse a conocer abiertamente, dichos integrantes serían seguramente reprimidos por el patrón –como sucede cotidianamente-. Es decir, las listas que se presentaran ante la JCA, se convertirían en listas negras, más aún si se obliga a que se exhiban recibos de pago, nóminas o documentos, en poder del propio patrón. Cuando se trata de pequeñas empresas la cuestión es todavía más grave, pues normalmente los trabajadores no cuentan con estos documentos y precisamente por ello se organizan en sindicatos, para obtener seguridad social, el pago ordinario de un salario, e incluso, el reconocimiento formal de su relación de trabajo. Cualquiera que tenga experiencia en el mundo laboral mexicano, sabe que la organización inicial de un grupo de trabajadores en nuestro país requiere de secrecía para generar confianza colectiva, e intentar la obtención de un contrato colectivo. Por lo tanto, las exigencias planteadas por el PAN podían bloquear en efecto a los chantajistas, pero al mismo tiempo podían matar a los sindicatos democráticos.

Un argumento adicional para oponerse al registro de mayoría previa, es que se blindaba la contratación de protección patronal, que –como hemos dicho- abarca a la mayoría de los centros de trabajo, en el sentido de que si se imponen requisitos fuertes a la vía de acceso por parte de emplazamientos a huelga, se deja abierta la otra vía, mediante la cual se firman los contratos colectivos. Es decir, debe tenerse presente que para lograr la firma de un contrato colectivo de trabajo existen dos caminos, que suelen identificarse como la vía forzada y la vía pacífica. De acuerdo con una metáfora de un abogado laboral, en la primera *el sindicato le empuja la puerta al patrón* –con el emplazamiento a huelga-, y en la segunda *el patrón le abre la puerta al sindicato, porque considera conveniente que éste entre*. Consecuentemente, si a la primera opción se le ponen requisitos insalvables, queda tan solo la segunda, que es a la que comúnmente acuden los patrones para llamar al sindicato de su preferencia; de ahí el permanente interés del sector empresarial de poner altos requisitos sólo a la vía forzada –con emplazamiento- y dejar libre la pacífica.

En síntesis, no resulta fácil la solución a la grave situación de ilegalidad y simulación existentes, si se omite valorarla de manera integral y en contraste con un modelo sustentable, en donde la transparencia, la democracia y las relaciones auténticas, sean las que operen a nivel del sindicato, la negociación colectiva y la justicia laboral.

En virtud de este dilema fundamental, es que se ha planteado con razón que los procedimientos y requisitos se valoren integralmente. Esto implica por un lado, no exigir que se acredite la mayoría previamente a los emplazamientos de huelga, porque con ello se hace nugatorio este derecho humano fundamental; y por el otro, que los trabajadores sean adecuadamente consultados en el curso de la vía pacífica –sin emplazamiento-.

Finalmente, la reforma al Artículo 123 –incluyendo el requisito de mayoría-, formó parte del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos Segunda, del 5 de octubre de 2016, el cual fue sometido a votación y aprobado por mayoría. La votación se dividió en dos: el PAN, el PRI (salvo un senador) y partidos anexos, votaron a favor; mientras

que los partidos de izquierda votaron en contra. Los segundos reconocían el avance obtenido con el cambio en el sistema de justicia, y la inclusión del voto secreto como condición previa para obtener la firma de un contrato colectivo de trabajo, pero estaban en contra de imponer un requisito de imposible cumplimiento en relación a los emplazamientos de huelga, porque implicaba una calificación que requería prácticamente de un recuento previo con todas sus formalidades. Basta imaginar lo que significa un recuento sólo para emplazar a huelga y después, en caso de estallar, otro recuento para obtener una calificación favorable a los trabajadores, por lo que su voto en contra se debió a que consideró que el derecho de huelga estaba poniéndose en juego.

Cabe recordar algunos hechos del día de la votación. Primero que estuvo presente la representación de la COPARMEX al lado de los senadores del PAN y, junto a los representantes del PRD, encabezados por Miguel Barbosa, y Manuel Bartlett, del PT y afiliado a Morena, estuvieron los dirigentes de la UNT. Luego, el gracioso hecho de que un senador de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), representante del Estado de México y del PRI, manifestó que *no conocía el dictamen y se tenía que retirar de la sesión, pero que votaba a favor*. En tercer término, Isaías González Cuevas —senador también del PRI y líder de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)—, planteó una argumentación muy sólida en contra del proyecto, señalando que inhibiría el derecho de huelga, demostrando que no se podría cumplir con los requisitos impuestos, por lo cual votaba en contra, provocando de manera natural aplausos y expresiones de apoyo en la sala. Enseguida, otro senador de la CTM y del PRI, representante de trabajadores automotrices del norte del país, expresó su apoyo a los argumentos del dirigente de la CROC y agregó otros, y tras sugerir a los asistentes con esto que iba a votar en contra, al final, remató diciendo, que *por todas razones, votaba a favor*, generando risas y abucheos como su par del Estado de México.

Por su parte, la votación en contra de los senadores de izquierda provocó la preocupación del gobierno, pues deseaba contar con una votación unánime, y porque es claro que el prestigio de los votos de los senadores de oposición es mayor que el de aquellos que —como bien se sabe— sólo atienden a instrucciones superiores. Por lo cual, su acertada votación en contra facilitó una negociación tendiente a suprimir el calificativo de *mayoría*, lo que abrió el paso a una negociación y posteriormente a una nueva votación, modificándose el texto para pasar a decir “Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores” (DOF: 2017: Primera Sección), lo que significa que si bien se incluye la obligación de acreditar la representación, la misma quedará sujeta a la legislación secundaria.

Asimismo, el nuevo dictamen incluyó un cambio de última hora en la Fracción XXII Bis, quedando como sigue:

Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos (DOF: 2017: Primera Sección).

Este cambio derivó de la gestión de las centrales obreras oficialistas, las cuales habían sido prácticamente ignoradas en todo el proceso, tanto en la presentación de la iniciativa, como en el diseño legislativo final. Al respecto, el propio líder de la CTM cuenta que se enteró de la iniciativa cuando fue llamado por el presidente un día antes para informarle del texto, y que todo fue tan rápido que simplemente respondió: “Sí, señor” (Comunicación personal de miembro de la CTM). Cuando se tuvo conocimiento de que la CTM intentaba un

cambio de última hora, se pensó que su gestión estaba relacionada con la consulta por voto el secreto previa a la firma de los contratos colectivos –un tema nodal que ya había quedado integrado dentro de la Fracción XXII Bis del Artículo 123–, pero no era así. Como se observa, su preocupación estaba relacionada con la elección de los dirigentes, por lo que sugirió agregar que la misma debía someterse a procedimientos estatutarios. Es decir, su preocupación central estaba vinculada con su propia permanencia, o mejor dicho, su *eterna* permanencia.

Semanas después, el Congreso del Trabajo (CT) –en un intento fallido– envió una larga carta al presidente Peña Nieto recordándole que siempre lo habían apoyado, expresándole su desconcierto por el abandono en que los dejaba al desaparecer las JCA, y pidiéndole una entrevista; aquél no los recibió y les envió al Subsecretario de Trabajo para escuchar su inconformidad (Comunicación personal de miembro del CT). Llegado este punto, era indudable que la suerte estaba echada y que no había marcha atrás, así como que otros habían sido los tiempos en que Fidel Velázquez era tomado en cuenta por el gobierno.

8. En relación a los transitorios

La reforma constitucional contempla seis artículos transitorios. En el segundo y el cuarto se establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones legislativas derivadas de la reforma en el término de un año, contado a partir del día siguiente de su publicación, que ocurrió el 14 de febrero de 2017; mismo plazo en que deberá someterse a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del Organismo Descentralizado.

En el tercero se señala que, en tanto inicien operaciones los nuevos tribunales laborales, las tareas de las Juntas y de las autoridades registrales deberán continuar; sin embargo, se advierte que cuando ya inicien sus funciones los Tribunales laborales, centros de conciliación y organismos descentralizados, los asuntos serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio.

Estas reglas han generado críticas, en parte con base en el argumento justificado de que fueron plazos muy cortos los que se establecieron para la instrumentación de la reforma, y porque no está definido cuándo deberán pasarse los asuntos a los tribunales.

Otro tema que ha generado controversia se refiere a los trabajadores de las JCA y de las entidades registrales, ya que el quinto transitorio señala que deberán respetarse sus derechos conforme a la ley. Al respecto se han planteado dos opiniones: de acuerdo con la primera, no debe considerarse a estos trabajadores para los nuevos tribunales, y según la segunda, debe aprovecharse la experiencia y capacidad de aquellos que cumplan con los requisitos para los nuevos puestos.

Nosotros compartimos la segunda opinión, ya que se ha culpado injustamente a estos trabajadores de ser los únicos causantes de la lentitud y corrupción existentes en las Juntas, y señalado que por ellos fue necesario el cambio constitucional. Este razonamiento deviene de que la iniciativa presidencial omite señalar que la principal razón para el cambio, deriva de la violación al estado de derecho que conlleva el que el Ejecutivo, federal o local, sea indebidamente el administrador de justicia, y de que para ocultarlo se señalan como motivos exclusivos la lentitud y la corrupción. No cabe duda de que en algunas Juntas existe corrupción y –por variadas causas– justicia retardada, sin embargo, estos temas pueden ser resueltos con reformas al procedimiento, con recursos técnicos y humanos; por ejemplo, la corrupción puede enfrentarse mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y un auténtico servicio profesional de carrera.

Insistimos: el control gubernamental y el falso *tripartismo*, sólo podían ser superados con un cambio como el que se llevó a cabo.

9. Un primer intento de dar marcha atrás a la reforma, antes de haber nacido

Aún sin haber concluido el proceso de reforma constitucional del Artículo 123, a principios de diciembre de 2016, la STPS inició un cabildeo con organizaciones empresariales y sindicales sobre los temas colectivos de la reforma –el ejercicio del derecho de huelga y la contratación colectiva en sus aspectos de firma y depósito-. Si bien el proyecto se manejó en secreto, su texto se difundió rápidamente y su contenido contradecía la propuesta de reforma.

Varios aspectos de este proyecto generaron controversia. El primero es que para acceder a la firma del contrato, la consulta no se ajustaba al voto individual, libre y secreto –como lo señala el texto constitucional-, sino que se reducía a un documento reseñando los nombres de los trabajadores a quienes debe aplicarse, haciendo constar que conocen su contenido. En cambio, cuando se trata de un emplazamiento a huelga, ahí sí se es más exigente, debiendo demostrar que al menos 30 por ciento de los trabajadores están conformes con dicho emplazamiento. En ese sentido, nuevamente se favorecía la opción de la firma del contrato sin una consulta como lo mandata la Carta Magna mediante “voto personal, libre y secreto” (CPEUM: 2017: 132).

Un segundo aspecto discutible es que se bloquea la opción para cambiar de sindicato a través del juicio de titularidad de contrato, ya que se exige un recuento previo a que la demanda sea admitida. Esto es absurdo, en virtud de que exhibiría a los trabajadores que quieren el cambio del sindicato poniéndolos en riesgo de despido, además de que se tendrían que desahogar dos recuentos: uno para legitimar la demanda y otro en el curso del juicio para obtener una resolución favorable. En términos prácticos, se les bloquea a los trabajadores esta vía con la clara intención de blindar al sindicato escogido por el patrón.

La tercera objeción es que se imponen excesivos requisitos para el depósito del contrato colectivo de trabajo, los cuales no podrían cumplir las pequeñas empresas –las cuales son mayoritarias en México, y no tienen los documentos requeridos por la autoridad laboral-.

La cuarta y última objeción se relaciona con un intento de apoyar a los sindicatos de protección, hoy vigentes en el sector aéreo. En la propuesta se señala que firmado un contrato colectivo con un sindicato de industria, otro de carácter gremial no podrá reclamar la representación del gremio respectivo, lo cual es una medida con dedicatoria en contra de los sindicatos de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) por parte de las empresas *Volaris* e *Interjet*, en donde existen contratos de protección firmados por sindicatos de industria. En otras palabras, la intención es que estos sindicatos gremiales democráticos no puedan tener presencia en esas y otras empresas, y que desde su inicio se firmen contratos colectivos que abarquen a otros trabajadores, impidiendo que los trabajadores se afilien a sindicatos reales –lo cual ha sido una vieja intención de las líneas aéreas-.

10. Los retos de la legislación secundaria

El escenario de la concreción de tan importante reforma constitucional es incierto, en parte porque al haberse puesto en duda la adhesión al TPP, dejó de existir su incentivo fundamental. Muestra de esto es la pasividad del gobierno federal el 24 de febrero de 2017, fecha que merecía una celebración, puesto que entraba en vigor la reforma; asimismo, el 1º de mayo que se llevaron a cabo distintas ceremonias relacionadas con el centenario del propio Artículo 123, se omitió toda referencia a la reforma. En ese sentido, un posible motivo adicional de tan austera conducta es que aún están sensibles las relaciones del gobierno federal con el sector empresarial y el sindicalismo tradicional, por haberles privado de un medio que consideraban propio, como

eran las JCA. En fin, el hecho es que quedó a la deriva la frase de que esta reforma era “la más importante en los últimos 100 años” (Radio Fórmula: 2016).

En este marco, el proceso de instrumentación presenta retos en distintos frentes, los más próximos de los cuales están relacionados con el organismo descentralizado federal, y con la normatividad complementaria que incluye tanto el ámbito federal como local. Se trata de una nueva arquitectura que debe ser atendida con cambios de fondo, considerando que existen nuevos tribunales laborales, paradigmas diferentes y el compromiso de que los juicios laborales se desahogarán en periodos cortos. Además, el espinoso tema del derecho colectivo, que incluye el derecho de asociación, de contratación colectiva y de huelga, deberá ser regulado atendiendo a las nuevas reglas democráticas y de transparencia.

Por lo que se refiere al procedimiento laboral, existen experiencias internacionales exitosas que podrán servir como referente, debiendo ser conocidas y analizadas para evaluar su aplicación. Un grave error sería pretender darle una *manita de gato* al procedimiento actual, porque la experiencia ha demostrado que es muy difícil lograr la eficacia que se pretende.

También se requiere la cercanía con el juez, para que éste –sin mediación alguna- conozca la controversia y las circunstancias del juicio, ya que en la práctica se reproducen múltiples vicios, tales como las renunciaciones en blanco que abarcan ya un tercio de las contrataciones, la presentación de testigos falsos y el abuso del ofrecimiento del trabajo, con el fin de revertir la carga probatoria, de tal manera que el trabajador –ante el desgaste de varias reinstalaciones en su empleo- suele optar por una conciliación desventajosa. En el mismo sentido, existen pruebas fundamentales –como la presuncional legal y humana, que sólo puede ser valorada por una persona que observe de cerca el proceso, y pueda decidir en conciencia, en razón de los atenuantes, agravantes o excluyentes de responsabilidad-, consideraciones personales que están íntimamente vinculadas con los principios protectores del derecho laboral, como el *in dubio pro operario*, que obliga al juzgador a resolver a favor de la parte obrera cuando existen dudas en el proceso.

En las conclusiones producto de las jornadas de la justicia cotidiana, se hace mención a aspectos del proceso que emanan de quienes participaron en estas consultas. Se advirtió con razón sobre los obstáculos al proceso derivado de los exhortos, las notificaciones, las periciales y los dictámenes. Sin embargo indebidamente se señala que la lentitud deriva de la parte obrera y sus abogados, con el fin de obtener más salarios caídos. Desde diciembre de 2012, el pago íntegro de los salarios caídos está acotado a un año y a partir del segundo tan solo se cubre un tercio, por lo que carecería de sentido que la parte obrera alargara el juicio cuando recibiría –en caso de lograr un laudo favorable-, beneficios tan limitados. Una franca exageración es señalar como práctica común que el abogado suele comprar al trabajador sus derechos sobre el juicio para buscar alargarlo, lo cual es injusto, desligado de la realidad e ilustrativo de la mentalidad y la parcialidad de quienes elaboraron tales conclusiones.

En virtud de las consideraciones anteriores, sería coherente con las intenciones planteadas en la reforma, que se transitara hacia el sistema oral. Varias razones lo justifican: en primer lugar, que en otras ramas del derecho en México ya se aplican este tipo de juicios, por lo que resulta coherente que también se haga extensivo al ámbito laboral; en segundo término, la experiencia internacional acredita que es el mejor método para lograr juicios rápidos y justos por sus principios de inmediatez con el juez, concentración en los procesos y transparencia, y en tercero, que este método de solución de controversias tiene las características idóneas para esta rama del derecho social.

Al respecto, agobian las noticias de que existe una alta concentración de juicios acumulados tanto en el ámbito federal como el local, agravada por la de que las Juntas desaparecerán. *Se ha bajado la guardia,*

han expresado algunos Magistrados o Magistradas de Tribunales Colegiados, haciendo notar que ahora hay menos amparos que antes (Comunicación personal). Sería lamentable que se confirmara esta noticia, por ello es fundamental operar la transición con perspectiva de futuro.

No existe justificación alguna para que los gobiernos limiten aún más los presupuestos para las juntas locales, como sucedió en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), en la que abruptamente se redujo el personal. En el futuro procedimiento se debe tomar en cuenta que en materia federal solo un pequeño número de entidades públicas constituyen el grueso de la materia de trabajo, entre ellas el IMSS, Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y las controversias de seguridad social, incluyendo las AFORES. Carece de sentido que el IMSS no pueda contar con un mecanismo que evite tanto desgaste litigioso, o que no se hayan implementado mecanismos para agilizar, por ejemplo, las notificaciones, cuando se trata de la misma empresa. Se dice que muchos de los juicios han generado un costo mayor al Estado derivado del propio litigio, que si se hubiese pagado al trabajador la totalidad de lo reclamado al inicio del juicio.

Por lo que se refiere a la materia local, convendría también reconocer que un inmenso número de juicios son de cuantía menor, y que podrían resolverse a través de un juicio sumario para evitar desgastes a patrones y trabajadores, más aún cuando la controversia es simple y las pruebas de fácil desahogo.

En cuanto al órgano descentralizado federal, la reflexión generada en el foro se ha concentrado en dos aspectos. El primero en relación a su titular, que provendrá de una terna presentado por el Presidente de la República al Senado. Considerando el carácter novedoso de esa institución, la red de intereses que son necesarios desarticular y la pesada carga del sistema autoritario que ha caracterizado nuestro sistema laboral, reflejados en el control de los registros sindicales, de tomas de nota y en los contratos de protección patronal, es fundamental que la persona que vaya a ocupar al menos seis años el organismo, cuente con los atributos idóneos: deberá ser conocedor de la doctrina laboral mexicana y de la Jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal en materia de libertad sindical y de derechos humanos laborales, de los convenios internacionales de la OIT y su comisión de expertos, que constituyeron uno de los factores que impulsaron la reforma. Al contrario, el organismo puede fracasar si ocupa su titularidad una persona que no entienda y no haga respetar la libertad sindical en sus distintas dimensiones: frente al Estado, frente a los empleadores y en el seno interno de las organizaciones. También debe tener la debida comprensión del gigantesco valor de la contratación colectiva decente y digna, teniendo siempre presente que es obligación del Estado preservar su adecuado funcionamiento y su expansión como medio de concertación social y productiva, como se deriva del Convenio 98 de la OIT, que al ser parte de los derechos fundamentales de esta organización internacional, tiene carácter obligatorio.⁴ Pero quizá la cualidad más importante que debe tener el —o la— titular de dicho organismo, es que no sea preso de los intereses que han postrado al derecho colectivo del trabajo, convirtiéndolo en un negocio con altos niveles de corrupción y sujeto a una gran simulación.

También ha trascendido la intención de las organizaciones sindicales oficialistas —especialmente de la CTM y la CROC—, que pretenden que este organismo tenga un esquema tripartita, de tal manera que dichas centrales junto, con las organizaciones empresariales, puedan tener injerencia en él, poniendo como referencia el modelo de funcionamiento del IMSS. La pretensión de regresar a un esquema tripartita en el nuevo órgano laboral, es contraria a la naturaleza del organismo que por definición constitucional debe ser autónomo en su funcionamiento, coadyuvaría a su pérdida de prestigio y limitaría la libertad con la que debe operar

4 Convenio que firmó el presidente Peña Nieto en diciembre de 2015, pero que por presión del sector empresarial más conservador ha sido detenida su ratificación en el Senado, sin que se expliquen las razones por tan encubierta y equivocada conducta.

su titular. La propia exposición de motivos de la reforma constitucional advierte de las limitaciones del *tripartismo*, por lo que regresar a esta forma de funcionamiento sería transitar en sentido contrario a sus altos fines. Por otro lado, el argumento de que tal modelo opera en el IMSS carece de sustento, ya que en dicha institución trabajadores y patrones aportan recursos junto con el Estado. También habría que señalar que atendiendo a la experiencia el Consejo Técnico del IMSS, no ha sido un factor positivo para el adecuado funcionamiento de dicha institución, ya que los cargos funcionan como concesiones para traficar influencias, y por ello su voz ha estado ausente en la solución de los problemas estructurales de dicha institución.

Un renglón adicional para el adecuado funcionamiento de este organismo, es su cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 2015 (DOF: 2015). Conforme a esta Ley, deberán publicarse en internet los contratos colectivos, estatutos, tomas de nota, padrones de socios –exceptuando sus domicilios–, y toda la documentación registral.⁵

Por todo lo anterior y por razones cuya exposición excederían el presente texto, es conveniente insistir que el gobierno debe aceptar el ofrecimiento de apoyo técnico de la OIT.

11. Reflexión final

Los grandes problemas que agobian a nuestro país –pobreza, desigualdad, inseguridad, impunidad, ausencia de estado de derecho, degradación ambiental, corrupción, bajos salarios y ausencia de empleos dignos–, son producto de un modelo económico y político contrario a los intereses de su población.

Esta reforma constitucional, bien instrumentada, puede ser un elemento que coadyuve para superar en parte esta situación de postración, en tanto abre la posibilidad de que los trabajadores sean los actores principales en los sindicatos, y que la negociación colectiva supere el secuestro del que es objeto para convertirse en un medio de concertación social y productiva, más en el momento actual, en el que con los cambios tecnológicos se espera una transformación en la estructura laboral tradicional, en lo cual influirán muchos factores –entre ellos, la inminente renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)–.

Convendría que en la nueva versión de aquél se expresara claramente, como obligación de los países, el respeto a los principios fundamentales y convenios de la OIT, y que se incluyeran mecanismos eficaces para lograrlo.

Se trata, en fin, de poner en el centro el bienestar de la población y de su principal patrimonio: el trabajo.

⁵ Esta obligación ha sido ignorada en la práctica por la mayor parte de los órganos obligados.

Anexo: Comparación entre la legislación actual y la reforma

Tabla 1.

Sindicato			
Tema	Actualmente	Con la Reforma	Riesgos
Autoridad que registra los sindicatos	En materia federal registra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En materia local las Juntas de Conciliación y Arbitraje.	Registra el nuevo organismo descentralizado nacional, ya que se federaliza el registro de todos los sindicatos	La normatividad del organismo, la pretensión de introducir el <i>tripartismo</i> en su gobierno. La idoneidad de quien resulte electo como su titular.
Elección de dirigentes	En la práctica los trabajadores no participan democráticamente en la elección y los líderes se reeligen. En la reforma de la ley en 2012 se estableció el voto secreto pero no se cumple.	Se establece el voto personal, libre y secreto conforme a procedimientos estatutarios.	Que continúe el incumplimiento de la norma, y que los procedimientos estatutarios hagan ineficaz la elección democrática de dirigentes.
Solución de conflictos intergremiales	Lo resuelven las JCA (federal o locales) con base en voto secreto por disposición de jurisprudencia y no por ley. En la reforma de 2012 no se quiso incluir en la ley.	Lo resuelve el Poder Judicial y local con base en voto personal, libre y secreto.	Debe ser concentrado el procedimiento, que no se exijan requisitos que lo inhiban, y que no intervenga el patrón en el proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

Tabla 2.

Contratación Colectiva			
Tema	Actualmente	Con la Reforma	Riesgos
Firma de contrato colectivo	No se contempla la opinión del trabajador. La práctica común es que el patrón escoja al sindicato de su preferencia	Debe consultarse al trabajador mediante voto personal, libre y secreto	-Que el procedimiento no sea sencillo ni eficaz -Que se excluya a los centros de trabajo pequeños -Que el patrón influya o condicione la firma del contrato para favorecer al sindicato de su preferencia
Depósito del contrato colectivo	Se deposita ante las juntas federales o locales según la competencia por rama de actividad	Se deposita en todos los casos ante el organismo descentralizado (órgano nacional)	-Que se refleje auténticamente la voluntad de los trabajadores -Que no se exijan requisitos que obstaculicen la contratación colectiva

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

Tabla 3.

Huelga			
Tema	Actualmente	Con la Reforma	Riesgos
Emplazamiento de huelga	No se requiere acreditar previamente la voluntad de los trabajadores, por lo que se facilita la amenaza de huelga como chantaje, sin embargo para los sindicatos democráticos es una vía más rápida para lograr acceder a un contrato colectivo.	Se exige al sindicato que emplaza a huelga acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.	Que se establezca un proceso de certificación de la voluntad obrera que inhiba el ejercicio de huelga sin apoyo de los trabajadores, o que se admita la intromisión patronal.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

Referencias y bibliografía

- Acuerdo de Asociación Transpacífico: “Capítulo 19. Laboral e Anexos Relacionados” [en línea], Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), 2015 [en línea]. [Consulta: 29 de mayo 2017]. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/TPP_Index_s.asp
- Adidas Group y otros: Carta al Licenciado Jesús Alfonso Navarrete Prida, Secretario de Trabajo y Previsión social, 22 de septiembre de 2015 [en línea]. [Consulta: 30 de mayo 2017]. Disponible en: http://www.maquilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/attachment/Carta_Secretario_del_Trabajo_Previsión_Social_2015.pdf
- Alcalde Justiniani, Arturo: “Dilemas de una Histórica reforma laboral”, *La Jornada*, 13 de mayo de 2017.
- _____: “Regresión laboral”, *La Jornada*, 4 de abril de 2017.
- _____: “Otra Reforma Laboral Secreta”, *La Jornada*, 10 de diciembre de 2016.
- _____: “Reforma laboral ¿Qué sigue?”, *La Jornada*, 29 de octubre de 2016.
- _____: “Reforma Laboral: una buena y una mala”, *La Jornada*, 1 de octubre 2016.
- _____: “Reforma inesperada”, *La Jornada*, 30 de abril de 2016.
- Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 105.ª reunión: *Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas*, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), mayo-junio de 2016.
- _____, 104.ª reunión: *Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas*, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017.
- _____: última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.
- Diario Oficial de la Federación (DOF): “DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, 4 de mayo de 2015.
- _____: “DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral”, 24 de febrero de 2017.
- Gobierno de Estados Unidos: Intervención en la *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo* (CIT), 104.ª reunión, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015 [en línea]. [Consulta: 30 de mayo de 2017]. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_412828.pdf
- Presidencia de la República: *Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, 2016 [en línea]. [Consulta: 29 de mayo 2017]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87480/LEY_FEDERAL_DEL_TRABAJO.pdf
- Ley Federal del Trabajo (LFT): última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.
- Radio Fórmula: “Reforma Justicia Laboral, la más importante en 100 años: Navarrete Prida”, 4 de mayo de 2016 [en línea]. [Consulta: 30 de mayo 2017]. Disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=590962&idFC=2016>
- Senado de la República: *DICTAMEN de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de justicia; de trabajo y previsión social, y de estudios legislativos, segunda, sobre la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*, 13 de octubre de 2016 [en línea]. [Consulta: 29 de mayo 2017]. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/10/asun_3426309_20161013_1476416582.pdf
- Varios Autores (V/A): *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2015.



CAPÍTULO V

Salarios en México: avances, pendientes y opciones de política hacia un desarrollo económico y social sostenido

Juan Carlos Moreno-Brid
Pedro Enrique Armendares
Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco
Isabel Salat
Joaquín Sánchez

1. Introducción

En todo mercado, la evolución de sus precios refleja interacciones complejas de los elementos que inciden en las ofertas y demandas de ese y otros mercados relevantes, todo ello mediado por las condiciones de competencia y de regulación. En el mercado laboral el entramado de elementos que inciden en la evolución de los salarios e ingresos laborales es más complejo y denso. El trabajo no es una mera mercancía, por lo que en la determinación de los salarios —además de los elementos usuales ligados a oferta y demanda en los que pesan la productividad y el cambio tecnológico— juegan un papel muy significativo la economía política, la contingencia histórica y la normativa legal, así como los valores y la ética social que reflejan si nuestra sociedad se apega, o no, a los derechos humanos ampliamente entendidos.

La evolución de los salarios está asociada a objetivos clave del desarrollo y crecimiento económico del país, y algunos de ellos tienen *trade-offs* potenciales. El primero es el bienestar de la población, pues el ingreso de gran parte de ella depende de salarios y remuneraciones laborales. En este terreno es necesario saber si el salario o ingreso de esa población alcanza para por lo menos cubrir la canasta básica alimentaria o, mejor aún, la de bienestar mínimo de los hogares. Los salarios también inciden en el objetivo de competitividad internacional ya que repercuten en los costos unitarios de la mano de obra, y estos afectan la ventaja comparativa nacional en la inserción en los mercados globales. El carácter maquilador de cierta manufactura mexicana ha tendido a presionar a la baja a los salarios, lo que se manifiesta incluso en el ámbito político, por ejemplo en las discusiones sobre salarios mínimos.

Paralelamente, y también ligado a temas de crecimiento, la evolución de los salarios reales es un determinante de la fortaleza del mercado interno. Su alza sostenible impulsa la demanda agregada interna, la inversión y el crecimiento potencial. Este círculo virtuoso de distribución y crecimiento es un elemento definitorio de las estrategias de desarrollo “desde dentro” o “hacia adentro”. A nivel micro, la heterogeneidad salarial y las brechas respecto con la productividad —por sector de actividad económica— inciden en la acumulación de capital fijo en diferentes regiones y ramas. A nivel macro la brecha entre salarios y productividad —que por cierto se ha ensanchado en gran parte de las economías desde hace tiempo— responde a la tendencia a la mayor concentración del ingreso personal funcional que mina la estabilidad social y política, y ha repercutido en severas protestas *urbi et orbi*. Varios gobiernos, organismos internacionales y *think tanks* tienen ahora la preocupación, podría decirse prioritaria, de diseñar políticas para abatir la creciente desigualdad y sus efectos adversos sobre el crecimiento económico y la cohesión social. Hay consenso de que se puede lograr mucho al respecto en el del mercado de trabajo.

En este contexto, destacamos la necesidad urgente de que el Estado mexicano retome su papel de moderador o árbitro en la distribución funcional del ingreso ante la debilidad estructural de los empleados frente a los empleadores, misma que en parte obedece a factores como la pérdida de peso de los sindicatos y las organizaciones laborales independientes.

Los gobiernos democráticos tienen la responsabilidad ineludible de conocer a fondo la evolución de los salarios, mientras que los cuerpos legislativos deben considerarla en sus decisiones sobre acciones e instrumentos de política económica y social. Toda política en este campo debe considerar sus posibles impactos en la distribución funcional del ingreso (salarios y ganancias). En este sentido, las experiencias de otros países son un insumo valioso para alimentar el debate nacional sobre temas como salarios mínimos y sus posibles impactos en el empleo, la informalidad, la inflación, la productividad, entre otros elementos.

Además, la evolución de los salarios puede analizarse desde diferentes perspectivas: i) su participación en el ingreso nacional; ii) su heterogeneidad por educación, género, región, color de piel, etnia y localidad; iii) brechas con respecto a la productividad, por tipo de actividad; iv) sus desigualdades en mercados formales e informales, y v) su poder de compra de canastas básicas, *inter alia*.

Desde estas ópticas, el comportamiento de los salarios revela mucho más que el supuesto de otro precio de equilibrio de un mercado. Junto con los datos de desocupación, subocupación y número de personas que desiste de buscar empleo, la estructura y niveles de salarios permiten medir las brechas en la repartición de beneficios de la economía. La estabilidad social depende de que estas brechas sean consideradas tolerables –incluso legítimas y funcionales– y no contrarias a las expectativas de bienestar de la población. Ello depende, además de la economía, del contexto histórico y político. En la práctica, los gobiernos, patrones y empleados se inclinan por políticas salariales muy diversas, aún cuando coinciden en elementos como el salario mínimo.

Desde hace tres décadas la estrategia de desarrollo de la economía mexicana se basó en las exportaciones manufactureras, la reducción de la asignación de recursos del Estado y la apertura comercial, en particular a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se dijo que esta estrategia impulsaría el aparato productivo hacia el exterior y, con ello, elevaría el empleo y los salarios reales. Dada nuestra ventaja competitiva ante Estados Unidos por la abundancia de mano de obra relativamente barata, las reformas llevarían a una mejora del mercado de trabajo, de los salarios y de la actividad económica.

Hacia el final del mandato de Felipe Calderón (2006–2012) se instrumentó una reforma para flexibilizar más el mercado de trabajo, mientras que en el sexenio siguiente se instrumentaron acciones para reducir la informalidad. Debido en parte a un intenso debate nacional, se han adoptado algunas medidas para impulsar la política de recuperar los salarios mínimos. Por ejemplo, la unificación total de las zonas salariales del país, la desvinculación del salario mínimo de otras variables económicas como multas, ciertos pagos hipotecarios y asignaciones de recursos a partidos políticos, así como un nuevo esquema de aumentos adicionales al salario mínimo (ver abajo). A la par, en el marco del Acuerdo Trans-Pacífico (TPP) se aprobó una reforma laboral progresista, cuyas leyes secundarias no han sido procesadas por el Congreso. Asimismo, Estados Unidos y Canadá han insistido, como parte de la renegociación del TLCAN, que México incremente sus salarios para no seguirse beneficiando de una ventaja “desleal”. Todo ello forma parte del debate y la evolución reciente en el campo de los salarios en México.

Como señalan diversos estudios, las reformas estructurales realizadas en años recientes conservaron el énfasis en la baja inflación y el impulso exportador, pero no en el crecimiento sostenido de la actividad productiva y el empleo. Este documento examina la evolución de los salarios en 2012-2018 y sostiene que La economía mexicana sólo podrá crecer en el mediano plazo si se apoya mucho más en el mercado interno como complemento del motor externo. Ello obliga a una distribución más progresiva del ingreso, con instrumentos de política en los ámbitos salarial, fiscal y de desarrollo productivo.

Después de esta introducción, el segundo capítulo esboza las perspectivas sobre política salarial de diversos organismos internacionales y describe experiencias seleccionadas de otros países en este ámbito. El tercer capítulo examina la evolución de los salarios e ingresos laborales en México desde varias ópticas; se incluye un análisis de los mecanismos e instituciones involucrados en la determinación del salario mínimo. El tema del salario mínimo cobró suma importancia en la campaña presidencial de 2018 y el candidato ganador asumió el compromiso de incrementarlo significativamente. En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones y propuestas para implementar una política de recuperación salarial de manera sustentable.

2. Políticas salariales: propuestas y prácticas seleccionadas, desde una perspectiva internacional

Si bien el enfoque principal de este documento es la política salarial, cabe recordar que numerosas intervenciones de política económica y social inciden en los salarios, incluyendo protección social, migración, tecnología, guarderías y leyes antidiscriminatorias, entre otras. En el mercado laboral, específicamente, están la promoción del empleo, reparto de utilidades, seguros de desempleo, capacitación, salario mínimo y negociación colectiva. Además de las regulaciones federales y estatales, diversas empresas y organizaciones patronales han establecido sus propias políticas de remuneración que rebasan los mínimos legales. A continuación, describimos algunas de estas políticas, propuestas y prácticas salariales.

2.1. La visión de organismos internacionales seleccionados

Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene como misión garantizar que todo trabajador reciba un salario que asegure “un nivel de vida conveniente”; o en lenguaje más moderno, un “salario mínimo vital”. En más detalle, la OIT en su Convenio núm. 131, establece cinco características para un sistema de salarios mínimos:

“i) un ámbito de aplicación tan amplio como sea posible; ii) la consulta exhaustiva a los interlocutores sociales en pie de igualdad, respecto a la concepción y la aplicación del sistema de salarios mínimos y, si fuera necesario, su participación directa en este sistema; iii) la inclusión tanto de las necesidades de los trabajadores como de sus familias, así como de los factores de orden económico en la fijación de los salarios mínimos; iv) el ajuste periódico de los niveles de salarios mínimos para tener en cuenta las modificaciones del costo de la vida y otras condiciones económicas; v) la adopción de las medidas adecuadas para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a los salarios mínimos.” (OIT, 2014)

La OIT va más allá e insiste en pugnar por “trabajos decentes”, entendidos como aquellos que generan ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, son estables, tienen protección social y se realizan en condiciones seguras (Colmex, 2018). En su concepción, el nivel del salario, más allá de su importancia para el trabajador y su familia, juega un papel importante en la dinámica macroeconómica. Por ejemplo, en relación con la crisis internacional de 2008–2009, la organización argumentó que un elemento para apoyar las políticas macroeconómicas contracíclicas era evitar los despidos laborales y la contracción de los salarios. Insistió en que el repunte del crecimiento exige dinamizar la demanda agregada vía ampliación del empleo y de los salarios, con el fin de incrementar el poder adquisitivo de los hogares de ingresos medios y bajos (OIT, 2011). Asimismo, y en parte derivada de la reflexión sobre la crisis, sugiere apoyar con prestaciones adicionales (*in-work-benefits*) a quienes perciben salarios bajos y están en riesgo de pobreza. Tales prestaciones pueden ser en la forma de subsidios fiscales directos, transferencias recurrentes o pagos extraordinarios como apoyo al salario (OIT, 2005 y 2011). Centrada también en preocupaciones mayúsculas que han salido a relucir a partir de la crisis, la OIT recomienda la aplicación de mecanismos de ajuste salarial para frenar, y ojalá revertir, la brecha cada vez mayor que se ha abierto en muchas economías entre la trayectoria del salario medio y la de la productividad laboral (OIT *et al*, 2016). La OIT considera que este rezago de los salarios *vis-à-vis* la productividad es un determinante fundamental de la caída de la participación salarial en el ingreso total.

En los hechos, son dos los instrumentos que nos parece que la OIT considera de mayor relevancia para mejorar los salarios: los sistemas de salarios mínimos y los de la negociación salarial colectiva.¹ Garantizarles un salario mínimo e incorporarles o protegerles con la negociación colectiva a los empleados peor remunerados contribuye a reducir la desigualdad en la distribución funcional del ingreso, así como a mejorar el bienestar de todos aquellos grupos de la población sobre-representados en el fondo de la escala salarial como, por ejemplo, mujeres y trabajadores inmigrantes indocumentados (OIT, 2014–2015).

En cuanto a experiencias concretas recientes, la institución reconoce los avances que hicieron Chile y Uruguay con medidas específicas para vincular ese ingreso salarial mínimo a la productividad a fin de propiciar que la población más pobre se beneficie (OIT, 2005). Un efecto redistributivo interesante es su contribución a elevar los salarios en las empresas que pagan salarios más bajos y, así, reducir la desigualdad intra e inter-empresarial. La OIT destaca el caso de Brasil, donde gran parte de la reducción en la desigualdad salarial entre empresas –y a nivel de la nación entre 1996 y 2012– es atribuible a la política de salario mínimo (OIT, 2016–2017). Subraya que las mejoras distributivas en ese país y en Uruguay entre 2004 y 2012 estuvieron asociadas al alza del salario mínimo, mismas que se dieron junto con el crecimiento del empleo y de la formalización laboral. Esta experiencia desmiente el argumento más convencional de que es necesario flexibilizar el mercado de trabajo para incentivar el empleo formal (Ver Maurizio, 2014).

Una recomendación puntual es que el salario mínimo se revise de manera regular, teniendo en cuenta el costo de la vida y la evolución de las necesidades familiares de los trabajadores, el nivel general de salarios, las prestaciones de seguridad social, así como de la productividad. Siempre hay que poner atención a efectos potencialmente adversos que un incremento salarial grande tendría sobre la inflación, el empleo y la subocupación (OIT, 2011). Tal y como reconocieran hace unos años el gobierno inglés y el de Alemania, la OIT afirma que el salario mínimo puede jugar un rol importante cuando el proceso de negociación colectiva es limitado o hay obstáculos severos para organizar a los trabajadores que perciben los menores salarios. En esos casos, además, conviene aplicar un sistema dual con: i) salario mínimo obligatorio como piso para las escalas más bajas y ii) guías no vinculantes para la negociación colectiva (OIT, 2011).

La negociación colectiva es una institución única para lograr una fijación concertada de los salarios en cuanto a su participación en el valor agregado. Bien llevada, cumple funciones esenciales: garantiza salarios y condiciones de trabajo aceptables, induce una colaboración proactiva de los trabajadores en la empresa, y construye legitimidad en la distribución de beneficios tomando en cuenta eficiencia y equidad (OIT *et al*, 2016). La OIT propone que en el proceso de negociación colectiva, el ajuste salarial incluya una parte proporcional fija para compensar el aumento en el costo de vida, y una variable dependiente de la evolución de la productividad. Sugiere considerar otras propuestas en la fijación de salarios, tales como asociarlos a las utilidades de la empresa (OIT, 2005). Además, la organización recomienda explorar procesos de negociación laboral y de salarios a nivel sectorial o de varias unidades productivas, como una manera de alinear mejor sus resultados con las metas macroeconómicas, a la vez que –en tanto cubre una alta proporción de trabajadores– ayuda a reducir la desigualdad al interior y entre las empresas. (OIT *et al*, 2016).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL ha insistido en que es necesario que el Estado desempeñe un papel mucho más activo como mediador en la distribución funcional del ingreso. Su participación, digamos en calidad de árbitro calificado,

1 La OIT define salario mínimo como “la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un periodo determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual” (OIT, 2018).

ayudaría a forjar acuerdos sostenibles y legítimos para armonizar la trayectoria salarial, o más bien, la pauta de distribución funcional del ingreso con la de la productividad y competitividad. La CEPAL afirma que entre las prerrogativas del Estado está la de instrumentar políticas activas para mejorar la calidad del empleo, la capacidad negociadora de la fuerza laboral y los salarios. Al igual que la OIT, se inclina por políticas de salario mínimo, de apoyo y protección a los trabajadores informales (CEPAL, 2012). En sintonía, considera que favorecer la negociación colectiva es un pilar de una política salarial progresiva. De igual forma, la Comisión aclara que dichos procesos de negociación deben ir más allá de las cuestiones meramente salariales o de tiempos de trabajo, e incluir elementos en pro de conciliar la vida laboral con la familiar. Entre estos se encuentran las facilidades de cuidado infantil y el fomento de una cultura de no discriminación dentro y fuera del espacio laboral. Ambos elementos contribuyen a incrementar la tasa de participación e ingresos laborales de las mujeres. La CEPAL también menciona la necesidad de lograr acuerdos sobre la duración de las jornadas, la flexibilidad de horario y el trabajo a distancia, los cuales deben incluirse en la regulación laboral (CEPAL, 2010).

En su visión, las políticas macroeconómicas deben incorporar entre sus objetivos de estabilidad económica, además de la inflación y las finanzas públicas, el desempeño del empleo y de los salarios, en especial, de las remuneraciones más bajas. En particular, considera necesario incluir factores como la productividad, el precio de la canasta básica de consumo, y costo unitario relativo de la mano de obra (CEPAL, 2010).

Desde sus primeros aportes sobre el desarrollo económico, la Comisión colocó a la evolución del salario como un rasgo definitorio de la dinámica de la competitividad y la forma de inserción de las economías semi-industrializadas en los mercados mundiales. Así, se manifestó en contra de la competitividad espuria, aquella que se cimenta en bajos salarios y sobre explotación de los recursos naturales. Favorece en contraste la “competitividad auténtica”, basada en la innovación, y la generación de valor agregado en asociación con la ampliación de las capacidades humanas. La CEPAL advierte que el primer tipo de competitividad lleva a empleos mal pagados, con escasa capacitación y condiciones laborales, con una aguda heterogeneidad y crecientes rezagos en su productividad y remuneraciones frente a las economías desarrolladas. Esta pauta —que se asocia con enclaves— complica la salida de la pobreza, agrava la desigualdad y mina el potencial del mercado interno como motor de expansión de la economía en su conjunto.

Finalmente, la Comisión se pronuncia por construir una institucionalidad del mercado de trabajo orientada a aprovechar el alza de la productividad —derivada del cambio tecnológico y la inversión— para propiciar aumentos del salario real. El salario real puede complementarse con transferencias y otros gastos sociales del Estado que mejoren el bienestar de los trabajadores más pobres y aumenten la oferta de bienes y servicios públicos (CEPAL, 2010). Lo que se debe buscar es crear un clima cultural y político que propicie una “coalición redistributiva” que incluya a actores económicos y sociales de peso en un compromiso con la igualdad. Un ejemplo en esa línea es Chile, donde tiempo atrás se creó una Comisión de Equidad y se propuso establecer un “salario máximo ético” (CEPAL, 2010).

Banco Mundial

Tomamos como punto de partida su concepción expresada en la edición 2019 del Informe sobre Desarrollo Mundial, dedicada a “la cambiante naturaleza del trabajo”. Dicho informe presenta propuestas específicas, que podríamos considerar como su posición oficial, sobre la regulación laboral, la política de empleo y salarios, y sobre el estado del poder de negociación relativo de empleados y empleadores. En cuanto a políticas laborales, el organismo internacional apunta que un agudo problema de las economías en desarrollo es la desprotección, la vulnerabilidad y fragilidad de los trabajadores en mercados en que cunde la informalidad;

lo que va en detrimento de los salarios e ingresos laborales en general. Subraya que esta dualidad debe tomarse en cuenta en toda regulación orientada a modificar comportamientos en el mercado laboral, incluyendo las políticas de salarios y empleo. En ello, centra la atención en un reto clave: establecer el balance adecuado entre la protección de los trabajadores —formales e informales, tengan o no contrato y acceso al sistema de seguridad social— y la flexibilidad de las empresas para administrar sus recursos humanos.

En cuanto a los salarios mínimos, llama a la cautela sobre una aplicación voluntarista que en aras de su recuperación no tome en cuenta las brechas y heterogeneidades de la productividad en las diferentes empresas, regiones o sectores. Hay que tener un justo y delicado balance entre lo deseable y lo posible, tomando en cuenta esta disímil y cambiante situación en el mundo de empresas en lo que respecta a sus márgenes de ganancias, trayectorias de productividad, intensidades en uso de la mano de obra, etc. Por ello, afirma que un primer paso para revisar el salario mínimo es concertar objetivos y alinear incentivos de empresas y trabajadores para, de manera transparente y efectiva, fortalecer el vínculo entre productividad del trabajo y salarios. Mientras tanto, la participación de utilidades puede ser una “alternativa atractiva” al salario mínimo en el caso de empresas grandes que emplean a más trabajadores y para las que el salario mínimo suele ser vinculante, ya que son las más propensas a ser formales (Banco Mundial, 2018).

En línea similar a la de CEPAL y de la OIT, el Banco Mundial recomienda incrementar el poder de negociación de los trabajadores. Reitera que los sindicatos juegan un papel importante para restablecer un sano balance en la negociación salarial, especialmente al nivel de empresa, dadas las asimetrías en información y poder entre empleadores y empleados. Su recomendación se da en un contexto en el que en los países de ingreso alto se ha reducido la proporción de trabajadores cubiertos por un acuerdo colectivo. Y en los países en desarrollo —dada la alta informalidad— los sindicatos tienden a jugar un papel muy limitado. Fortalecer a los sindicatos debe hacer *pari passu* con un esfuerzo para actualizarlos, de manera que reflejen la diversidad actual de formas de trabajo y nuevos actores.

Así, propone incluir en el diálogo social a los empleados por cuenta propia y a las empresas informales, o puesto de otra forma, empuja para que los países creen estructuras más representativas capaces de extender el diálogo más allá del modelo tripartita tradicional (Banco Mundial, 2018).

Confederación Sindical Internacional (ITUC)

Entre las voces críticas del Informe del Banco Mundial para 2019 destaca la Confederación Sindical Internacional (*International Trade Union Confederation*, ITUC). Un vocero de la organización dijo que, bajo la “visión” del Banco, las empresas no tendrían la responsabilidad de contribuir a la seguridad social, podrían pagar salarios tan bajos como quisieran y podrían despedir a los trabajadores a su discreción. El documento, según la ITUC, ignora casi por completo los derechos de los trabajadores, así como el poder asimétrico en el mercado laboral y fenómenos como la caída de la participación del trabajo en el ingreso nacional aun cuando la productividad ha aumentado (Guardian, 20 de abril de 2018). Esta caída responde a numerosos factores, incluyendo la menor densidad sindical, la baja en la cobertura de la negociación colectiva, el aumento del empleo precario y de baja paga y el debilitamiento de instituciones del mercado de trabajo ante la intensa globalización.

Para “romper el ciclo de salarios bajos, desigualdad... y caída de los salarios en la distribución del ingreso”, la ITUC recomienda fijar salarios mínimos dignos con base en el costo de vida (*minimum living wages*), y con plena participación de los actores sociales. Ante el hecho de que numerosos trabajadores están fuera de los sistemas de salario mínimo, hay la necesidad de buscar esquemas para garantizarles un piso salarial mínimo

a todos. En la misma línea, la Confederación considera que, para lograr salarios superiores al mínimo, los gobiernos deben garantizar y promover los derechos de negociación, y dar amplia difusión a los acuerdos logrados mediante negociaciones a nivel nacional, sectorial o con múltiples empleadores. Punto de especial interés es el pronunciamiento de la ITUC a favor de una coordinación internacional y regional en materia de salarios y protección social. Tal coordinación serviría de contrapeso a las transnacionales a fin de evitar la competencia a la baja en condiciones laborales y salarios, entre las economías emergentes. (ITUC, 2018).

3. Propuestas y experiencias nacionales seleccionadas con énfasis en el salario mínimo

Estados Unidos

Estados Unidos no ha ratificado el convenio 131 de la OIT, pero tiene un sistema de salarios mínimos a doble nivel fijados por ley. Para ello se sigue un proceso de consulta con los actores relevantes en el mercado de trabajo seleccionados dentro del mercado de trabajo. La consulta es responsabilidad del poder legislativo, el cual la realiza —siguiendo el procedimiento usual— convocando a reuniones o audiencias de aquellas partes cuya opinión considera relevante o importante en la discusión del asunto. Además de este marco normativo a nivel nacional, en diversas entidades hay leyes sobre el salario mínimo, cuya fijación se sujeta a procedimientos y sanciones jurídicas particulares. En los casos en que la ley federal y la estatal fijen salarios mínimos distintos, el empleado tiene derecho a percibir el salario mínimo cuyo monto sea mayor. En ese sentido, el salario mínimo federal actúa como un “piso base” de los salarios mínimos a nivel de los estados de la federación.

A mediados de la década actual, cerca de 20 entidades federativas habían fijado por ley un salario mínimo superior al monto mínimo federal. Es importante enfatizar que hay excepciones en la cobertura de dicho salario para algunas PYMES: “en las empresas cuyo volumen de negocios sea inferior a 500 000 dólares, solamente los trabajadores que se ocupen, en razón de sus competencias, del comercio interestatal, podrán beneficiarse del salario mínimo federal”. Asimismo, “algunos trabajadores agrícolas están igualmente excluidos del beneficio del salario mínimo” (OIT, 2017). A la vez, la legislación federal permitía, al menos hasta 2014, que a los menores de 20 años se le pague un salario mínimo menor al federal (hasta en 41%) los primeros 90 días a partir de su contrato formal. En el caso de los “propineros”, trabajadores cuya remuneración depende de propinas, la ley federal los protege al punto que, si bien el empleador no debe pagarles el salario mínimo por encima de las propinas, está obligado a asegurar que el monto de remuneración —incluyendo propinas y salario— no sea inferior al salario mínimo federal. De ser así, el empleador está obligado por ley a compensarle directamente al empleado el monto faltante para ello.

El Instituto de Política Económica (*Economic Policy Institute*, EPI) de Estados Unidos, en su ambicioso proyecto *Raising America's Pay*, señala que la clave de la prosperidad compartida es promover el crecimiento del salario. Considera indispensable reorientar la política macroeconómica para que su prioridad sea el pleno empleo y que los beneficios del crecimiento económico no recaigan solamente sobre un porcentaje pequeño de la población, perteneciente a los estratos de mayor ingreso (EPI, 2018). Asimismo, sugiere que los responsables de la política macro se comprometan a que los salarios nominales se eleven por encima del 3.5% anual, lo cual consideran consistente con el crecimiento de la productividad y la meta de inflación de 2% anual.

El EPI llama a legislar con firmeza contra toda práctica discriminatoria en la contratación, promoción y paga de mujeres y trabajadores pertenecientes a minorías étnicas. Recomienda transparentar la toma de

decisiones en este ámbito y a garantizar que los trabajadores efectivamente hagan cumplir sus derechos. Propone que los hacedores de política inclinen de manera intencional el poder de negociación hacia los trabajadores de salario bajo, y faciliten el ingreso a sindicatos. Aunado a ello, el EPI considera que se deben aplicar políticas que propicien el crecimiento del salario bajo y medio. En esa línea, recomienda regularizar a los trabajadores indocumentados al ámbito de protección de salario mínimo, lo que considera que también ayudaría a elevar el salario de los trabajadores estadounidenses en el sector formal.

En una línea similar, el *Brookings Institute* considera que el magro crecimiento del salario en Estados Unidos se debe a la manera en que se han transformado las relaciones de trabajo en muchas industrias. Existe un mayor grado de concentración de mercado en el caso de los empleadores, dotándoles de mayor poder de negociación frente a los trabajadores, al tiempo que ha decrecido el sindicalismo y la capacidad de organización de trabajadores en el sector privado. Ambos factores se conjuntan para deprimir el salario. Por ello, considera necesario reformar las políticas públicas para preparar mejor a los trabajadores en el mercado laboral moderno, en particular su capacidad para negociar su participación en la distribución del valor agregado a nivel de empresa o sector. Además de políticas para elevar la productividad, el Instituto propone esquemas para transparentar los salarios y modernizar las normas e instituciones del mercado de trabajo a fin de fortalecer la capacidad de los trabajadores para proteger los derechos sindicales y el poder de compra de los salarios (BI, 2018). Destaca asimismo la iniciativa para que se aplique un reglamento a nivel de municipios para que toda empresa que recibe fondos del erario esté obligada a pagar al menos un salario mínimo. (OIT, 2014)

Numerosos actores políticos en Estados Unidos —incluyendo candidatos a puestos de elección, funcionarios estatales y legisladores— coinciden en la necesidad de incrementar significativamente el salario mínimo. Uno de ellos es el senador independiente y ex candidato presidencial Bernie Sanders, quien presentó una propuesta de ley para que en 2024 el salario mínimo llegue a \$15 dólares por hora (Sanders *et al*, 2017). En años subsecuentes, el salario mínimo se “indexaría” con respecto a los salarios medianos para que se ajustara cada año con base en el crecimiento del salario mediano.

Salarios mínimos en el Reino Unido

En el Reino Unido, el salario mínimo se fija por ley tomando en cuenta lo que recomiende la Comisión sobre Bajos Salarios, compuesta por nueve miembros, que extraoficialmente representan la esfera académica, la sindical y la patronal. Punto crucial es que son designados a título personal y no oficial de la agrupación respectiva. De hecho, para hacer sus recomendaciones están obligados a recabar la opinión o posición de gremios y organizaciones representativas de empleados y patrones. También existe la posibilidad de “celebrar audiencias públicas para que la población exprese sus opiniones sobre este asunto”. (OIT, 2017)

Existen dos salarios mínimos regulados por ley: uno para menores de 25 años y el otro para el resto. El monto del primero se establece mediante un acuerdo negociado con base en recomendaciones de empresas y sindicatos, y el segundo es un porcentaje del ingreso mediano. Actualmente es 55%, y la meta es alcanzar 60% del ingreso mediano para 2020. También existe un salario mínimo voluntario, producto de un movimiento de diversas organizaciones civiles, educativas y religiosas encabezadas por la coalición comunitaria *Citizens UK*. El movimiento empezó en 2001 cuando, de acuerdo con los organizadores, el salario mínimo oficial tenía una gran brecha respecto al monto necesario para dar sustento a una familia, afectando negativamente al trabajador y a su vida familiar. La coalición cabildea a empleadores de los sectores público y privado para que paguen de manera voluntaria un *real living wage* (que puede traducirse como salario digno real), el cual se calcula de acuerdo al costo de vida con base en una canasta de bienes y servicios.

De acuerdo con Ciudadanos RU, los empleadores que participan en la iniciativa han descubierto que pagar el salario digno real tiene sentido en términos de negocios porque reduce la rotación de personal, contribuye a obtener mejores resultados financieros y los empleados se comprometen más con su trabajo. Más de 90% de esos empleadores reportan que se han beneficiado por la iniciativa. Actualmente más de 4,200 empleadores del Reino Unido pagan de manera voluntaria este salario, incluyendo el Parlamento Británico, organizaciones sociales como Oxfam, cerca de la tercera parte de las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Londres y los clubes de fútbol de la Primera División inglesa como son el Chelsea, Everton y Liverpool (Citizens UK, 2018). Cabe señalar que por ley, en el Reino Unido el salario mínimo nacional no cubre a aquellos trabajadores domésticos que “son tratados como si formaran parte de la familia, en particular, en lo que respecta al almuerzo, el alojamiento y los servicios de esparcimiento” (OIT, 2014)

4. La visión de dos medios especializados: *The Economist* y *Financial Times*

La revista especializada *The Economist* se refiere con frecuencia al debate académico sobre el salario mínimo, y su posición cambiado con el paso del tiempo. En 1992 se opuso a la introducción del salario mínimo en Reino Unido, pero ahora –al igual que el FMI y la OCDE– lo apoya y propone que se fije entre 30 y 40% del salario mediano (*The Economist*, 3 de mayo de 2014).

The Economist argumenta que, a medida que aumenta la desigualdad en el ingreso y disminuye la proporción de los trabajadores en el ingreso nacional, se fortalece el argumento de apoyar a quienes reciben menor paga. En este contexto, un salario mínimo “moderado” no es tan indeseable como sugieren los “neoliberales puristas”. Dado que, a diferencia de lo que aparece en los libros de texto, los mercados laborales no son perfectamente competitivos, el salario mínimo puede incrementar la paga sin tener efectos perjudiciales en el empleo (*The Economist*, 14 de diciembre de 2013). De igual forma, la publicación recupera la evidencia académica que demuestra que incrementos “modestos” en el salario mínimo también pueden reducir la desigualdad, llevar a más personas a la fuerza de trabajo formal, impulsar la productividad y reducir la rotación de personal (*Economist*, 16 de agosto de 2014 y 23 de julio de 2015). En economías flexibles, como la de Estados Unidos y Gran Bretaña, el salario mínimo ha deprimido poco o nada el empleo (*The Economist*, 14 de diciembre de 2013). Aunado a ello, el salario mínimo también protege a los trabajadores individuales, minimizando la explotación de los mismos. Sin embargo, *The Economist* matiza señalando que un salario mínimo demasiado alto sí impacta al empleo, en especial en economías rígidas como la de Francia. Esta tiene uno de los pisos salariales más altos del mundo, en especial para los jóvenes, lo que contribuye a explicar sus muy altas tasas de desempleo juvenil (*The Economist*, 14 de diciembre de 2013).

La publicación desprende tres “lecciones” para gobiernos que consideren establecer o aumentar un salario mínimo. La primera es asegurarse que el nivel sea bajo, menos de 50% de la mediana, con niveles menores para los trabajadores menos productivos tales como los jóvenes y los que han estado desempleados durante mucho tiempo. La segunda es que el salario mínimo debe ser determinado por tecnócratas –economistas y estadísticos, como en Gran Bretaña, donde avanza de manera gradual– y no por políticos que lo ajustan con incrementos grandes, como en Estados Unidos. Tercera, los gobiernos deben recordar que el salario mínimo es un “paliativo” que no debe desviar la atención de las causas fundamentales que provocan salarios bajos, tales como baja escolaridad y baja capacitación, ni de los esfuerzos necesarios para enfrentarlas (*The Economist*, 14 de diciembre de 2013). En este sentido, la publicación enfatiza la necesidad de preparar a los trabajadores para que tengan acceso a empleos de mayor salario y productividad, más que perseguir políticas de salarios mínimos muy altos que tengan efectos negativos en el agregado.

Por su parte *Financial Times* (FT), publicación especializada en temas financieros con un corte liberal en términos de economía, cita evidencia empírica sobre la relación entre salario mínimo, empleo y desigualdad. El FT pone como ejemplos a Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos, cuyos “hacedores de políticas están apostando a que pueden forzar al alza la paga de los trabajadores en el piso de sus mercados laborales, sin hacer más daño que bien”. Hasta ahora, considera el diario, esas apuestas han pagado generosamente. Alemania, por ejemplo, introdujo el salario mínimo apenas en 2015.² Los partidarios de esta política argumentaron que ayudaría a los trabajadores cuyo ingreso no mejoraba a pesar de que la economía era fuerte, en especial a aquellos con baja capacitación que no están bien cubiertos por acuerdos con los sindicatos. Y, en efecto, el FT cita a sendos estudios, uno de una agencia oficial de la Unión Europea³ y otro de la *London School of Economics* (LSE), los cuales hallaron que la nueva política impulsó significativamente el salario de los empleados peor pagados, en especial aquellos con menor capacitación, menor edad o que trabajaban en servicios. Además, el salario mínimo ha reducido la desigualdad salarial entre las zonas ricas y pobres de Alemania. Mientras tanto, no se han incrementado ni el desempleo ni la migración interna (Eurofund, 2018 y LSE, 2018).

En el Reino Unido, que en 2016 implementó un marcado incremento en el salario mínimo para mayores de 25 años, el ingreso de las personas con salarios más bajos aumentó 10%, mientras que las tasas de empleo han alcanzado marcas históricas (IFS, 2018). La evidencia es menos contundente para algunas ciudades de Estados Unidos, tales como Seattle, pero en ninguna de ellas se ha hecho más notable el desempleo. Sin embargo, advierte el FT, los hacedores de política cometerían un error si se apoyan demasiado en el éxito del salario mínimo. Es probable que exista un umbral para el nivel del salario mínimo después del cual resultaría demasiado alto para que los empleadores lo pudieran absorber. Esta no es razón para dejar de impulsar el salario mínimo, pero sí para actuar con cautela (O'Connor, 2018).

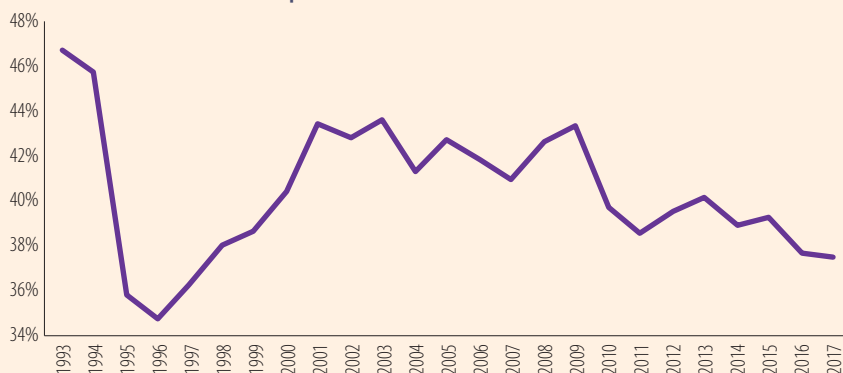
5. Luces y sombras en la evolución de los salarios e ingresos laborales en México

Hoy en día un gran número de economías semi-industrializadas, con excepciones en el Sudeste Asiático, aun resienten los efectos adversos de las secuelas de la crisis financiera internacional detonada en 2008-2009 en el mercado de trabajo. De manera paradójica y preocupante, si bien el comercio y la actividad económica global han recobrado dinamismo, las remuneraciones y los salarios no se han repuesto plenamente del deterioro sufrido a raíz del colapso financiero y la subsecuente desaceleración económica. En efecto, la salida de la llamada fase de Nueva Normalidad, marcada por un bajo impulso de las exportaciones y del PIB, se ha caracterizado porque los beneficios de la reanimación económica han tendido a favorecer por mucho a los grupos de más elevados ingresos que al común de la población. Vastos contingentes, entre ellos de trabajadores, sub-ocupados o desempleados, se han visto virtualmente excluidos de los beneficios de la reactivación en la medida que sus ingresos promedio no han aumentado en términos reales, y en algunos casos todavía no recuperan los niveles previos a la crisis.

Así, la recuperación de la actividad productiva se ha visto acompañada de la caída de la participación de los asalariados en el ingreso. Caída que en diversas experiencias nacionales —como la mexicana— viene de años atrás y tiene múltiples factores determinantes. Entre estos cabe subrayar el debilitamiento de las organizaciones sindicales, la aplicación de políticas de flexibilización de los mercados laborales, los atrasos en la revisión de los salarios mínimos, y las presiones del cambio tecnológico, *inter alia*. En todo caso, en estos

2 El salario mínimo ese año fue 8.50€ por hora, equivalente a 48% del salario mediano de los trabajadores de tiempo completo.
3 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofund).

Gráfica 1. México: Participación de los salarios en el PIB



Fuente: Samaniego (2018).

años el efecto del aumento en la ocupación se ha más que compensado por la precarización del empleo formal hacia trabajos de menor calidad, menos protegidos y peor remunerados.

Esta precarización y la insuficiente generación de nuevos empleos formales son un obstáculo a que los salarios reduzcan o eliminen su rezago persistente frente a la dinámica de la evolución de la productividad. Esa brecha refleja la incapacidad de la clase trabajadora —en el proceso de producción y distribución— de retener o capturar parte importante de los excedentes generados, del mayor valor agregado resultante del avance tecnológico.

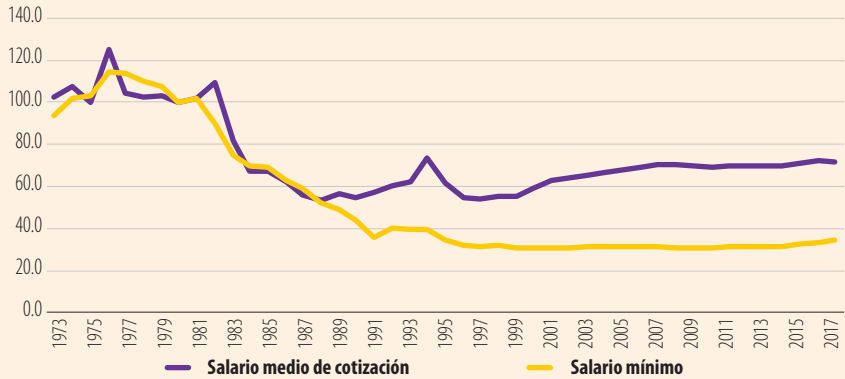
El desempeño del mercado laboral en México en 2012-2018 tiene luces y sombras, pero arroja un balance preocupante. Su evolución estuvo marcada —además de los factores macroeconómicos— por dos reformas laborales, la de 2012 y la de 2017. La primera tuvo el objetivo de flexibilizar más el mercado de trabajo. La segunda se concretó en una reforma constitucional al inicio del año para, coadyuvando el ingreso del país al TPP, modernizar el marco regulatorio de las relaciones obrero-patronales en aspectos clave, en particular la vida sindical, y adecuarlo a los lineamientos de la OIT. Cuando Estados Unidos rechazó el TPP esta reforma quedó pendiente.

En el sexenio 2012–2018 aumentó el número de adscritos al IMSS, y cayeron las tasas de desocupación y de informalidad. En esos años se incorporaron al IMSS cerca de 4.6 millones de trabajadores, pero la tasa de informalidad laboral permaneció elevada, alrededor del 57% de la población ocupada. Además, los empleos —formales e informales— se hicieron más precarios; en promedio tendieron a ser menor remunerados con lo que la estructura de salarios tendió a la baja y se elevó el porcentaje de trabajadores con ingresos insuficientes para cubrir el costo de la canasta alimenticia básica.

Todos estos factores se conjuntaron en que la participación de los salarios en el valor agregado nacional continuó su tendencia descendente de largo plazo.

Detrás de esta concentración del ingreso en contra de los trabajadores está la reducción en términos reales del salario mínimo, y en algunos períodos del salario medio. En efecto, desde fines de los 1970s hasta el inicio de los 1990s los salarios medios registraron una caída considerable en términos reales. A partir de entonces registraron una recuperación muy modesta que los mantiene todavía muy debajo de sus niveles en 1980.

Gráfico 2: Salario medio real de cotización al IMSS y salario mínimo (1973-2017)
Índice 1980=100



Fuente: Samaniego (2017).

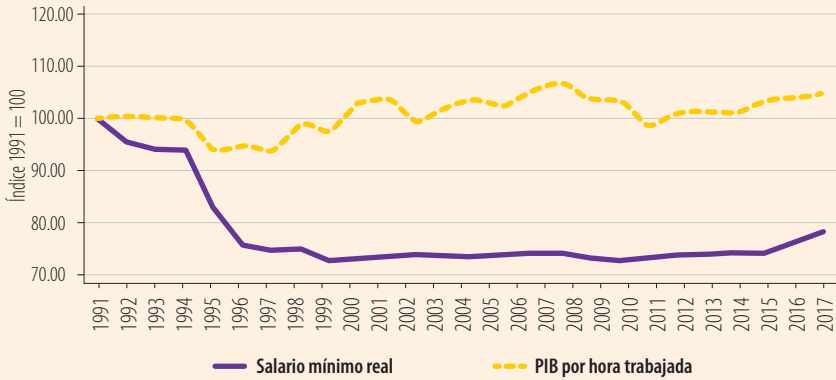
Los salarios mínimos cayeron aun con más fuerza entre fines de los setenta y el inicio del presente siglo. Desde entonces están virtualmente estancados a alrededor del 31%-34% de su nivel en 1980. En el sexenio actual 2012-2018 tuvieron una ligera recuperación hasta 2017, la cual en alguna medida reflejó el cambio en la política de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) en respuesta a la intensa presión que hubo para recuperarlos hacia un nivel consistente con lo estipulado en la Constitución.

En 2018 la Comisión dejó de apoyar la recuperación con el argumento de que las condiciones macroeconómicas no lo permitían. Como se ha examinado en múltiples estudios, el deterioro de los salarios mínimos ha sido precisamente la resultante de la política de esa Comisión —en última instancia de las autoridades hacendarias— de usar el salario mínimo como instrumento más para abatir la inflación que para garantizar un ingreso mínimo suficiente para cubrir una canasta de necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Esa contención ha incidido en una presión hacia abajo de los salarios en los tramos inferiores, a través de lo que se conoce como el “efecto fardo”, el cual ha tenido mucha más influencia en la estructura salarial que el publicitado efecto “faro”.

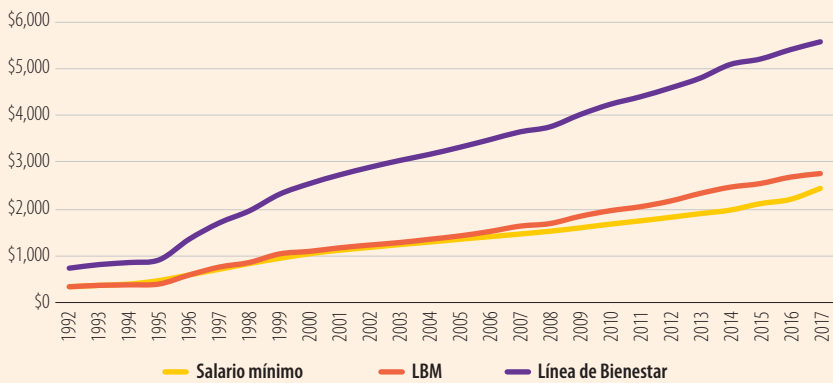
La evolución de largo plazo del salario mínimo, y en buena medida del salario medio, contrasta con el comportamiento de la productividad laboral, medida con base al PIB por trabajador, que se ha incrementado ligeramente desde 1991. Como se señaló durante el debate nacional iniciado en el 2014, mientras que el salario mínimo ha sufrido una caída aguda de largo plazo, la productividad laboral ha registrado una modesta alza, con lo que la brecha en sus trayectorias se ha ido abriendo.⁴

La Constitución señala que el salario mínimo general “deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”. El CONEVAL (2017) construyó las líneas de bienestar como referentes del ingreso mínimo de supervivencia bajo dos dimensiones diferentes: 1) la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), cuyo valor monetario es equivalente al de una canasta alimentaria básica y; 2) la Línea de Bienestar (LB), cuyo valor es equivalente a una canasta compuesta, además de alimentos, por bienes y servicios básicos. Debido a

4 Una pauta similar se ha registrado en el sector manufacturero, con la productividad laboral media creciendo más rápidamente que el salario real promedio. (Para más detalles ver J. Ros 2015).

Gráfico 3: Salario mínimo real y producto por hora trabajada: 1991-2016
(Índice 1991=100)

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE y de CEPALSTAT.

Gráfico 4: Salario mínimo y líneas de bienestar: 1992-2017

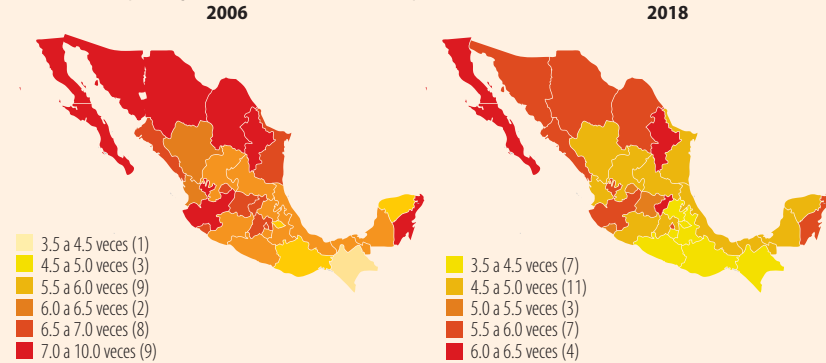
Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y STPS.

la diferencia de precios en las diferentes localidades del país, su monto difiere para el ámbito urbano y para el rural. A manera de referencia, para 2017 la LBM a nivel rural se estableció en \$975.64 y para las localidades urbanas en \$1,371.66. Del mismo modo, la LB en áreas rurales tuvo un monto de \$1,795.19 y en las urbanas de \$2,786.45. Estos montos, para fines de su comparación con el salario mínimo, deben ponderarse hacia arriba para tomar en cuenta el número de miembros de la familia que en promedio deben ser sustentados por el ingreso de un trabajador. Se considera que en promedio el ingreso de un trabajador debe cubrir las necesidades de dos miembros familiares. Así, la Gráfica 4 muestra la brecha entre el salario mínimo y las dos líneas de bienestar y la falta de cumplimiento con la Constitución y con los derechos humanos.

En la medida en que una proporción importante de trabajadores recibe como ingreso un salario mínimo, o montos muy cercanos a este, las cifras anteriores muestran una falla fundamental del desarrollo económico y social del país, es decir, su incapacidad de garantizar a sus trabajadores un salario que les permita un nivel mínimo de dignidad. Ahora bien, los demás niveles de ingresos laborales también

Gráfica 5: Diferencias regionales en el ingreso laboral mediano, sector rural

(número de veces que el ingreso laboral mediano del estado representa de la línea de bienestar mínimo).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013). El sector rural se define como aquella comunidades con menos de 2500 habitantes
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

reflejan pautas muy preocupantes, especialmente en algunas de las entidades federativas o regiones menos desarrolladas.⁵

Uno de los rasgos representativos de la economía mexicana es la gran heterogeneidad regional entre la población y el aparato productivo, como se refleja en indicadores de bienestar socioeconómicos, productividad y otros. Al respecto, es notable, y motivo de preocupación, el rezago del sur-sureste frente al resto del país.⁶ Esta heterogeneidad se observa de manera aguda en los ingresos laborales en diferentes regiones del país, y ha evolucionado de manera no siempre acorde con un desarrollo económico y social más sólido e incluyente, por lo que no se han cerrado las brechas entre “los que tienen y lo que no”.

La Gráfica 5 compara el ingreso laboral mediano del sector rural con la línea de bienestar mínimo correspondiente para el primer trimestre de 2006, entre los que se aprecia una marcada diferencia. En el norte del país, el ingreso laboral mediano tiene un nivel equivalente a más de siete veces la línea de bienestar mínimo. En el sureste, en cambio, el ingreso laboral mediano en el sector rural es menos de cinco veces del monto de la línea respectiva.

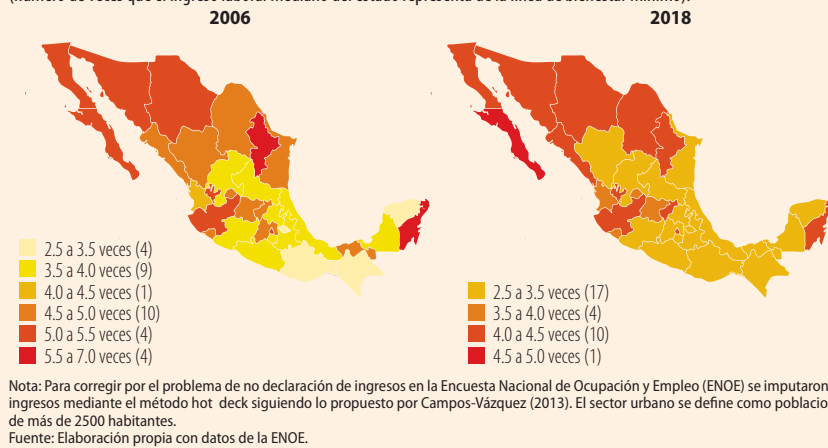
Para 2018 continúan las diferencias regionales, con dos elementos importantes por subrayar. En primer lugar, se observa un empobrecimiento relativo en la medida que los valores superiores de la distribución de medianas del ingreso laboral bajaron del rango de 7-10 veces la línea de bienestar mínimo a sólo 6-6.5 veces. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, el rango se ha cerrado, lo que refleja un menor contraste entre las regiones. ¿En qué medida el empobrecimiento relativo que se detecta en el primer punto puede

5 Nuestro análisis del comportamiento del ingreso laboral en México requiere de una nota metodológica. La principal fuente es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que recaba información en hogares sobre la situación laboral de las personas, así como información sociodemográfica y las características de los empleos en México. En años recientes la Encuesta ha reflejado un no reporte del monto del ingreso laboral del entrevistado, y para el primer trimestre de 2018 cerca de un tercio de los entrevistados no respondían la pregunta sobre su ingreso laboral. Por ello, nuestro análisis incluyó un proceso de imputación de ingresos mediante la metodología *hotdeck*, a la manera de Campos-Vázquez (2013). Campos-Vázquez y Lustig (2017) identificaron que la ENOE subestima el número de empleados con altos ingresos y proponen una metodología de ajuste. Nuestro análisis no y resultados no incluyen es ajuste.

6 Ver, *inter alia*, Dávila, Kessel y Levy, (2002), Campos-Vázquez y Monroy-Gómez-Franco, (2016a y 2016b).

Gráfico 6: Diferencias regionales en el ingreso laboral mediano, sector urbano

(número de veces que el ingreso laboral mediano del estado representa de la línea de bienestar mínimo).



ser relativamente compensado por la distribución menos contrastante que se detecta en el segundo punto? Es una pregunta que debe ser motivo de investigación más a fondo.

En el caso del sector urbano (Gráfica 6), se observa un patrón similar en el tiempo, tanto en términos de la distribución regional como del empobrecimiento relativo entre 2006 y 2018, así como en términos de la disminución del número de veces que el ingreso mediano representaba de la línea del bienestar mínimo. En este caso, la caída de los rangos máximos no es tan notable como en el caso del sector rural, si bien desde un inicio la distribución regional es mucho más compacta.

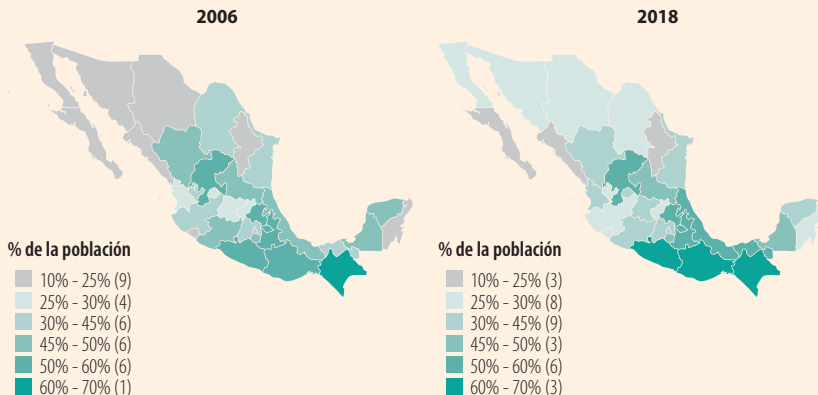
El comportamiento de la mediana del ingreso laboral respecto a la línea de bienestar es de interés, si bien limitado en tanto que no captura el conjunto de la distribución de los ingresos laborales pues se fija solo en los valores medianos. Para corregir esta limitación, la gráfica ilustra la proporción de la población de cada estado que vive en hogares cuyo ingreso laboral *per cápita* es menor al valor de la línea de bienestar mínimo. Al igual que en el comparativo entre el ingreso laboral mediano y el monto de la línea de bienestar mínimo, el contraste regional es notable. Hay una mayor proporción de casos cuyo ingreso laboral es inferior al monto de la línea de bienestar mínimo en los estados ubicados en el sur-sureste que en el resto del país. Por demás preocupante, en dichos estados más de 50% de la población está en esa situación, mientras que en el norte la proporción es sustancialmente menor, aunque todavía considerable.

La comparación en el tiempo revela un empobrecimiento de los ingresos laborales. Se incrementó el número de estados en donde más de 50% de la población tiene un ingreso laboral menor a la línea de bienestar mínimo, de siete a nueve estados entre 2006 y 2018. Particularmente grave es lo ocurrido en el caso de los estados del sureste mexicano, en donde para el primer trimestre de 2018 más del 60% de la población vive en pobreza laboral. A la vez, se redujo el número de estados donde como máximo una cuarta parte de la población está en pobreza laboral, pasando de nueve estados a sólo tres estados.

Este patrón refleja la diferente expansión del ingreso laboral en los diversos estados de la federación. Para verlo más claramente, en la gráfica 8 se presenta la tasa de crecimiento promedio anual en dos periodos, de 2006:01 a 2012:01 y de 2012:01 a 2018:01.

Gráfico 7: Diferencias regionales en el porcentaje de la población en pobreza laboral

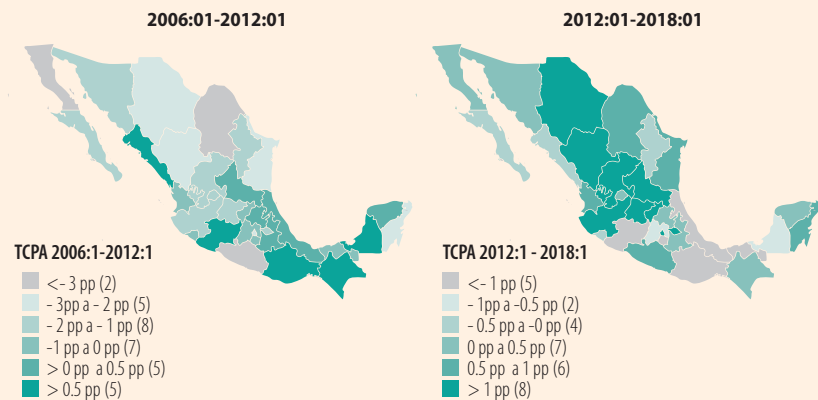
(proporción de la población que vive en hogares cuyo ingreso laboral es menor a la línea de bienestar mínimo).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

Gráfica 8: Tasa de crecimiento promedio anual del ingreso laboral mediano

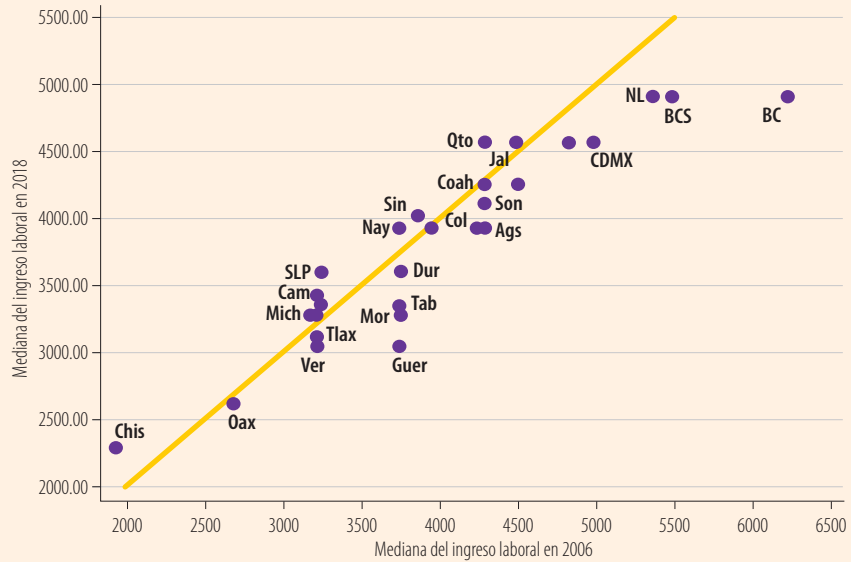
(Puntos porcentuales, pesos mexicanos de febrero de 2011).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

Nótese que para ambos sexenios, 2006-12 y 2012-18, las cifras muestran caídas absolutas para un número considerable de entidades federativas, y no solo relativas, en la mediana de sus ingresos laborales en términos reales. Además, es notorio el cambio en la trayectoria del ingreso laboral promedio en las regiones del norte y las del sur en el primer período y el segundo. En 2006-2012, la región norte sufrió un decrecimiento sustancial en el ingreso laboral mediano en términos reales. Ello se debe en buena medida al efecto de la crisis internacional de 2008-2009, cuyo impacto en la economía de Estados Unidos afectó en mucho mayor medida al empleo en las entidades federativas del norte dada su vinculación más estrecha a la economía vecina. Por lo mismo, dada su casi total exclusión del modelo

Gráfico 9: Ingreso laboral en 2006:01 y en 2018:01
(pesos mexicanos de febrero de 2011).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

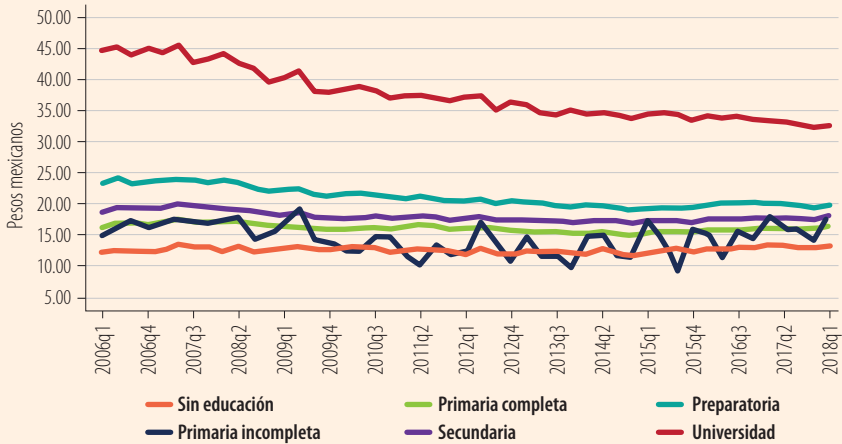
exportador a los Estados Unidos, el sudeste del país estuvo relativamente al margen de dichos efectos de la crisis.⁷

En el periodo subsecuente, el patrón regional de crecimiento se revirtió, contrayéndose el ingreso laboral mediano en la región del sudeste mientras que en la región norte se expandió. Sin embargo, y motivo de atención para los responsables de la política económica y social, dicha expansión no contrarrestó por completo los efectos de la crisis internacional sobre el ingreso laboral del norte del país. En su conjunto, esto explica, por un lado, el incremento en la proporción de personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo en el norte, y, por otro, el hecho de que el sudeste sigue siendo la región con una mayor proporción de personas en esta situación.

En la gráfica 9 se muestra la relación entre la mediana del ingreso laboral del primer trimestre de 2006 y el correspondiente del primer trimestre de 2018, en términos reales. La línea de 45° muestra los puntos en los que la mediana del ingreso laboral real es igual en ambos periodos. Los puntos a la izquierda de dicha línea representan estados cuyo ingreso laboral real en 2018 es mayor al de 2006; los puntos a la derecha reportan la situación opuesta. Los resultados indican que para la mayoría de los estados la mediana del ingreso laboral real de 2018 cayó respecto a la del mismo trimestre de 2006. Sólo para una minoría de estados el ingreso de 2018 es mayor al de 2006, lo que ratifica nuestras conclusiones derivadas de los mapas anteriores. En los dos sexenios en conjunto, se ha dado —en lo que reflejan las medianas de las entidades

7 El comportamiento diferencial aquí registrado es consistente con los resultados de Dávalos *et al.* (2015) en términos de convergencia entre el ingreso per cápita de los municipios del país en lapso similar.

Gráfica 10: La mediana del ingreso laboral real por hora de acuerdo al nivel de estudios del trabajador: 2006-2018
(pesos constantes de 2011).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

federativas— una caída de los ingresos laborales en cuanto a su poder de compra; los ingresos laborales han sufrido una contracción en buen número de estados.

Para entender este fenómeno nos concentramos en la evolución del ingreso laboral por hora trabajada de acuerdo al nivel de estudios de los trabajadores (Ver Gráfico 10).

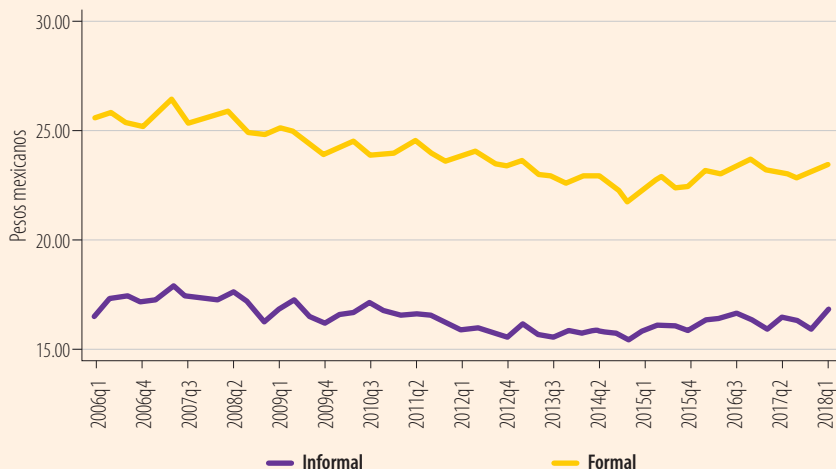
En los últimos doce años el ingreso laboral por hora mediano de los trabajadores de menor calificación se ha mantenido prácticamente constante, mientras que el de aquellos con estudios universitarios ha decrecido de forma persistente, en especial desde 2008. Ello implica una compactación en la distribución de ingresos totales en sus tramos intermedios.⁸ Entre los factores que explican este comportamiento se encuentra una expansión de la oferta de la población con mayores calificaciones que no ha sido acompañada por un cambio de la estructura productiva que conlleve o empuje un alza similar en la demanda de sus habilidades, en parte por el bajo crecimiento de la economía mexicana. Este desajuste, compuesto por lenta expansión y estructura productiva basada más en bajos costos que en innovación, productividad y mayor valor agregado, se traduce en una presión a la baja en los ingresos laborales de la población más calificada.

Otro factor a considerar en la evolución de los ingresos laborales en términos reales es su inserción en ocupación informal o formal (Gráfica 11).

En 2006-2018 la mediana del ingreso laboral por hora trabajada en el sector formal fue sustancialmente superior, en términos reales, a la del sector informal. Sin embargo, se identifica una leve tendencia a la baja, al menos hasta 2015. Es probable que la contracción en el ingreso laboral de los trabajadores de mayor educación sea uno de los factores que explique esta tendencia.

8 Véase Campos-Vázquez, Esquivel y Lustig (2014) y Campos-Vázquez y Lustig (2017).

Gráfica 11: Evolución de la mediana del ingreso laboral por hora trabajada de acuerdo al sector de ocupación
(pesos mexicanos de febrero de 2011).



Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método hot deck siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE.

5.1. Mecanismos de fijación del salario mínimo en México

México lleva décadas con un sistema de fijación de salarios mínimos muy distante de ser justo, claro y transparente, al grado de ser un caso atípico entre países de América Latina y la OCDE. En términos de los criterios señalados, es de las pocas economías semi-industrializadas cuyo nivel de salario mínimo se encuentra por debajo el umbral de pobreza (véase GDF, 2014). Además no es universal, ya que excluye sectores como trabajo doméstico y el informal. Por otra parte, su nivel real es tan bajo que es difícil que las empresas formales evadan su cumplimiento. Recientemente, grupos empresariales como la COPARMEX han cabildeado a favor de la recuperación de los salarios mínimos, incluso en contra de la posición oficial como la de SHCP y la del Banco de México. Mientras tanto, México tiene el menor nivel de salario mínimo de la OCDE y uno de los menores de América Latina, y es de los muy pocos países grandes de la región que no ha registrado un repunte significativo en este campo. Más aun su deterioro ha afectado, como se dijo arriba, la estructura salarial por entero, afectando asimismo otras variables clave del bienestar económico y social, *inter alia*, como las pensiones laborales incidiendo así en jubilaciones precarios.

Fuentes de regulación y procedimientos de fijación del salario mínimo en México

Dejando por un momento de lado los factores de economía política, existen al menos dos problemas asociados al mecanismo de fijación de salarios mínimos. Uno está ligado al entramado institucional, y el otro al cambio en la orientación de la política macro económica. En primer lugar, el salario mínimo se determina por el poder Ejecutivo, mediante la CONASAMI, de acuerdo a la Constitución.

“En la estructura organizativa de dicho órgano, el Consejo de Representantes es el más importante y está integrado por nueve consejeros propietarios por cada sector y uno del gobierno federal – quien funge como presidente del Consejo—. En 2014, la representación obrera de la CONASAMI

estaba integrada por representantes del sindicalismo vinculado históricamente al PRI (CT, CTM, CROC, CROM Y CTC). Sin embargo, representantes de sindicatos independientes, miembros de la UNT como el STRM, ASPA o la UNAM, no tuvieron representación. Cabe señalar que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo (LFT) los representantes de obreros y patrones se deben elegir cada cuatro años en una convención nacional, lo que sucede no solo en un procedimiento simulado, marcado por la opacidad y la escasa publicidad, sino que deja fuera a la gran mayoría de los trabajadores del país, considerando que solo el 13.9% de la población asalariada está sindicalizada.” (Bensusán, 2015)

La CONASAMI tiene una Dirección Técnica responsable de los estudios para fijar los salarios, pero existe un “vacío técnico” para determinar el presupuesto necesario para la satisfacción de las necesidades de la familia en el orden material, social y cultural, como lo señala el precepto constitucional (Garavito, 2013). Esto se debe en parte a la falta de contrapesos de los trabajadores menos organizados que perciben un salario mínimo, o cercano a este. Así, el entramado institucional no es neutral y la Comisión refleja una marcada asimetría a favor del capital, con lo que se abusa del salario mínimo como instrumento para mantener el objetivo macro económicos de controlar la inflación (véase GDF, 2014; Bensusán, 2015).

6. Conclusiones y propuesta

La evidencia empírica aquí presentada junto con la información de diversos estudios especializados muestran que, de un buen tiempo a la fecha, el mercado laboral nacional ha sufrido un deterioro importante. No obstante que las tasas de desocupación e informalidad no muestran una evolución problemática, buena parte de los indicadores relevantes del mercado de trabajo sí. Los ingresos laborales han perdido impulso⁹ —y de hecho han caído para varios grupos o regiones—, las condiciones de trabajo se han precarizado, la pobreza laboral aflige a un porcentaje elevado de la población, y la participación de los salarios en el ingreso continua con su tendencia descendente.

Este desempeño del mercado de trabajo tiene diversos determinantes, tanto de corto como de largo plazo. Quizá el más importante es la trampa de lento crecimiento en la que se encuentra sumida la economía mexicana, ligada a una formación bruta de capital fijo con acotado dinamismo y una estructura exportadora cuya competitividad —en proporción no despreciable— depende de bajos costos de la mano de obra. Un elemento adicional que actúa en similar dirección ha sido el descuido que las reformas estructurales han dado al mercado interno como motor de expansión de la economía mexicana. nacional, se tendió a considerar a los salarios más como elemento de costo de producción que como componente de la demanda interna. Desde el prisma analítico convencional en que se basaron las reformas, los salarios eran determinados en última instancia por la evolución de la productividad; es decir, eran un resultado más de la tecnología que de decisiones de política pública. Puesto de otra manera, la desigualdad en la distribución funcional del ingreso salió del monitor de la agenda de desarrollo detrás de las reformas estructurales y *ergo*, de las preocupaciones de los responsables de la política económica y social.

Estos rasgos señeros en la pauta de crecimiento y estructura productiva ya de larga data se traducen en una insuficiente generación de empleos de calidad en los sectores modernos. Se va dando una insuficiencia de

9 Si bien la evidencia puede ser un tanto mixta dependiendo de la fuente estadística a la que se recurra, cabe concluir que en estos años los salarios promedio en términos reales estuvieron virtualmente estancados. Para varios grupos en realidad experimentaron una contracción; desempeño que dista del crecimiento robusto y persistente que las reformas de mercado auguraban.

vacantes frente al aumento de la población en edad de trabajar; insuficiencia que ha ido engrosando una, digamos, sobreoferta de mano de obra que se canaliza a servicios informales, de baja productividad.

En consecuencia, y quizá la recomendación más importante en políticas públicas para impulsar un crecimiento robusto y sustentable, sin desestabilizar críticamente las variables macroeconómicas nominales, es, como ha sugerido el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM, instrumentar una nueva agenda de desarrollo que coloque a la desigualdad en el centro de las prioridades de las políticas económicas, no solo de las sociales.

Punto importante es que deberá dar prelación al mercado interno como motor de expansión de la actividad productiva; prelación que se vuelve imperante ante el fracaso de la estrategia seguida por ya tres décadas centrada en el *export-led growth* para sacar a la economía mexicana de su trampa de lento crecimiento. “Más aún en 2018, durante la renegociación del TLCAN, Estados Unidos y Canadá acusaron a México de practicar un tipo de “dumping salarial” al apoyar su competitividad internacional en salarios mucho más bajos que los de ambos socios comerciales. La argumentación adquirido tal peso que el primero de agosto se dio a conocer que México acordó discutir la propuesta de fijar contenido salarial en las reglas de origen del sector automotriz en la renegociación. Citando al Secretario de Economía (I. Guajardo): “Mudó un tema de objetivo que era el tratar de tener un contenido nacional y que ahora lo que estamos hablando es que, un porcentaje de los que se hace en América del Norte se haga en una zona de altos salarios” . . . , . . . quiere decir que el componente del 100% de un automóvil hecho en el TLCAN, puede ser de alrededor de 35-40%, sea hecho en una zona de altos salarios. Entonces, ya evitamos enfrentar el debate sobre intervención en materia salarial . . .” (Morales, 2018). En otras palabras, el bajo salario en México entró de lleno al debate sobre la renegociación del TLCAN.

Un factor más, cuya influencia sobre la pauta de los salarios no se puede descartar, es la influencia de cambios tecnológicos que tienden a desplazar mano de obra por maquinaria automatizada. Sin embargo, la magnitud que ha tenido este efecto en el caso mexicano es hoy por hoy incierta. Asimismo, el cambio que implicó la reforma laboral de 2012 en el entramado institucional que norma el mercado de trabajo tuvo efectos en la dinámica del empleo. Su énfasis en profundizar la flexibilización —poniendo escasa atención a los aspectos de protección— seguramente fue un elemento que contuvo las presiones al alza de salarios.

En la revisión que hicimos en el capítulo segundo de las concepciones y propuestas de organismos internacionales y expertos en materia concerniente a los mercados laborales se identificó un consenso alrededor de dos medidas de política pública para elevar los salarios reales de manera significativa y sustentable: i) elevar los salarios mínimos y, ii) fortalecer la negociación colectiva en condiciones de igualdad entre la parte empleada y la empleadora

Como se argumentó en capítulos anteriores, la OIT lleva décadas insistiendo en la importancia de contar con un sistema de salarios mínimos como un elemento importante tanto por respeto a derechos humanos como para el mejor funcionamiento del mercado laboral y la equidad social. Como se ha documentado ampliamente, desde hace décadas el sistema de salarios mínimos en México no ha servido para proteger al trabajador, ni para asegurarle un ingreso laboral que cuando menos garantice su subsistencia y la de su familia.

Los avances recientes, a raíz de la intensa discusión a nivel nacional sobre la brecha entre lo estipulado por la Constitución y la práctica de la CONASAMI, son importantes, pero siguen siendo modestos e insuficientes. Sin duda, una medida indispensable para colocar a los salarios (medios y mínimo) en una senda de

recuperación es cambiar este sistema. ¿Cómo, gradual o radicalmente? ¿Hay que desaparecer a la CONASAMI, reformarla a fondo, o meramente cambiar su dirección y obligarla a que cumpla su función hacia el mandato Constitucional en vez de a la contención de la inflación? Preguntas importantes que el nuevo gobierno tendrá que resolver. Después de todo los “sistemas de salarios mínimos en muchos países [se han establecido] como un medio para superar la pobreza de los trabajadores y combatir la desigualdad” (OIT, 2017). De hecho, solo 10% de los Estados miembro de la OIT carece de un sistema de salarios mínimo, y prácticamente toda América Latina cuenta con ello.

Por otra parte, recordemos la definición más formal de salario mínimo que ofrece la OIT:

“el salario mínimo [se define] como la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que estos hayan efectuado durante un período determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual. Esta definición se refiere al carácter vinculante (obligatorio) de los salarios mínimos, independientemente del método que se utilice para fijarlos.”

Nótese que en esta definición no hay referencia o recomendación alguna al nivel al que debe fijarse dicho salario, ni los procedimientos para ello, o para sus revisiones. Estas son decisiones políticas, si bien con un componente técnico sofisticado. Dicho eso, más allá de establecer un sistema de salarios mínimos, el reto es asegurar su efectividad y relevancia. Al respecto la organización identifica tres elementos clave para ello:

“i) el grado de protección que da a todos los trabajadores en una relación de empleo, ii) el grado de su ajuste oportuno a fin de que sus niveles [sean] adecuados para cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias, y, iii) la medida en que los empleadores dan cumplimiento a las normas sobre salario mínimo.”

En la reforma que se haga de la CONASAMI, deberán tenerse muy presentes a fin de que su acción, ya reorientada, tenga impacto mayúsculo en apuntalar una recuperación del salario mínimo, de manera que éste fije un piso “efectivo y digno” en el mercado de trabajo. Una opción relativamente simple es la de continuar con la líneas de bienestar. En esa misma línea ha surgido otra propuesta en la que se establece una regla clara y transparente mediante la cual los ajustes al salario mínimo se basen en tres elementos: i) inflación esperada; ii) incremento de la productividad laboral y iii) costo de la canasta básica (STPS, 2016).

Otra propuesta más radical que se ha señalado ya en otros espacios es trasladar el control del salario mínimo del Poder Ejecutivo al Legislativo. Una más es cambiar la composición del Consejo a fin de abrirlo a la entrada de organizaciones sindicales y laborales independientes, con poder de voz en la negociación colectiva. En línea similar se ha sugerido crear un Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades —en sustitución de la CONASAMI— y que fungiría como órgano consultivo y, la Cámara de Diputados como encargada de determinar anualmente el incremento del salario (Alcalde, 2015).

En todo caso, lo que se debe buscar, más allá de la reforma de la CONASAMI, es que el Estado tome su papel de árbitro en la distribución funcional del ingreso con el propósito firme de reducir la asimetría existente entre el trabajo y el capital en la negociación laboral. Al respecto es indispensable que la estrategia para el fortalecimiento del salario mínimo sea abordada por la siguiente administración, con una perspectiva de largo plazo de combate a la desigualdad y la pobreza, y con atención —no veneración— a su sustentabilidad macroeconómica y política; a modo de no provocar desequilibrios en ambos campos. Ello será un paso inmenso en la política salarial y social, hacia un modelo de desarrollo más incluyente.

Por otro lado, todo esfuerzo para incrementar los ingresos laborales debe sacar del actual impasse a la reforma constitucional en materia laboral de 2017, misma que modificó aspectos importantes relacionados con este mercado. Cambió la dinámica de impartición de justicia laboral en empresas privadas al eliminar las Juntas de Conciliación y Arbitraje tripartitas y trasladar su ejercicio al Poder Judicial, además de separar las funciones de impartición de justicia y de conciliación laboral. También, y de crucial importancia, la reforma creó un organismo descentralizado para el registro de sindicatos y contratos colectivos con “plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión”. Asimismo, en contraste con la práctica anterior, estipuló que los trabajadores voten de manera secreta, personal y libre en los procesos de elección de dirigentes y de solicitud de firma de un contrato colectivo. Como señala Escobar (2017), esta reforma es un “hito en la modernización y democratización de la regulación laboral”. Las Juntas y los contratos de protección patronal eran una lacra en el mercado del trabajo, dadas su parcialidad y frecuente corrupción. La reforma permite la creación de sindicatos independientes y termina con la práctica de algunos líderes de perpetuarse en la dirección (Escobar, 2017).

A pesar de la importancia de esta reforma, durante el sexenio de Peña Nieto no se discutieron o aprobaron sus leyes secundarias, incluyendo las de la Ley Federal del Trabajo (LFT). Este retraso u omisión, por no decir marcha atrás, puede explicarse en parte porque la reforma constitucional de 2017 ocurrió en el contexto de la negociación y firma del Tratado Transpacífico (TTP), entre Estados Unidos y otros once países de Asia y América. Hay consenso en que la iniciativa presidencial para hacer esa reforma obedeció a la intensa presión de la OIT y de algunos socios del TPP. Empero, cuando Trump sacó a Estados Unidos del Tratado, el gobierno de Peña Nieto perdió interés en el mismo y en la reforma laboral, la cual fue frenada por presiones de grupos empresariales nacionales. Así, el debate en el Congreso para aprobar las leyes reglamentarias se postergó indefinidamente, e incluso se presentó una contra propuesta para revertir los cuatro puntos de la reforma de 2017 mencionados arriba.

Así, en los hechos y dada la falta de leyes secundarias, la reforma quedó en punto muerto. A la vez, el gobierno mexicano aún no ratifica el Convenio 98 de la OIT, sobre negociación colectiva y libertad sindical. Por lo tanto, el próximo gobierno y el Congreso deben impulsar la publicación de las leyes secundarias y redactar una nueva Ley Federal del Trabajo congruente con los principios de la reforma constitucional de 2017.

Para cerrar, recordamos la posición del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM:

“Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario ha sufrido una erosión prolongada respecto de sus niveles reales de hace tres décadas. Se requiere de estrategias que combinen un crecimiento sostenido del salario real con aumentos mayores de la productividad, para abrir espacios efectivos a una creciente formación de capital fijo. El componente complementario tendrá que ser una política de expansión de un nuevo salario social que sienta las bases de una redistribución consistente por la vía fiscal, de creación de bienes públicos –en especial, salud y educación– y de protección social generalizada.” (UNAM, 2012).

Bibliografía

- Alcalde, L. (2015). El salario mínimo en un entorno de contradicciones. En M. Á. Mancera, *Del salario mínimo al salario digno* (págs. 191-202). México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Banco Mundial, *The Changing Nature of Work*, Working Draft, 8 de junio de 2018.
- Bensusán, G. (2015). Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los interlocutores sociales. En M. Á. Mancera, *Del salario mínimo al salario digno* (págs. 153-190). México: Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Campos Vázquez, Raymundo. (2015), "El salario mínimo y el empleo: evidencia internacional y posibles impactos para el caso mexicano", *Economía UNAM*, , vol. 12, no. 36, pp. 90-106
- Campos-Vázquez, Raymundo; Gerardo Esquivel y Alma Santillán. (2017) "El impacto del salario mínimo en los ingresos y en el empleo en México" *Revista de la CEPAL*, no. 122, pp. 205-234.
- Campos-Vázquez, Raymundo; Gerardo Esquivel y Nora Lustig (2014) "The rise and fall of income inequality in Mexico, 1989-2010" en Giovanni Andrea Cornia (ed.) *Falling inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, New York: Oxford University Press.
- Campos-Vázquez, Raymundo y Luis Monroy-Gómez-Franco (2016b) "¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México?" *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, vol. 1, pp. 140-185.
- Campos-Vázquez, Raymundo y Luis Monroy-Gómez-Franco (2016a) "La relación entre crecimiento económico y pobreza en México" *Investigación Económica*, vol. 75, no. 298, pp. 77-113.
- Campos-Vázquez, Raymundo y Nora Lustig, (2017) "Labour income inequality in Mexico. Puzzles solved and unsolved" *WIDER Working Paper #2017/186*.
- Citizens UK, *The Living Wage Campaign*, 2018, http://www.citizensuk.org/the_living_wage_campaign_rix_u-igrucqykv7quhtq
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, 2012, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf?sequence=1
- COLMEX. (2018). *Desigualdades en México*. Ciudad de México: Fundación COLMEX; BBVA Bancomer.
- Dávalos, María; Gerardo Esquivel, Luis López-Calva y Carlos Rodríguez-Castelán, (2015). "Convergence with stagnation: Mexico's Growth at the Municipal level 1990-2010". *Sobre México Working Paper Series #2015-001*.
- Dávila, Enrique; Georgina Kessel y Santiago Levy. (2002). "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México". *Economía Mexicana. Nueva Época*, vol. 11, no. 2, pp. 205-260.
- Economic Policy Institute, *Raising America's Pay*, 2018, <https://www.epi.org/pay/>
- Escobar, S. (25 de octubre de 2017). *Reforma y contrarreforma. El Sur de Acapulco*.
- Esquivel, G. (2014). *Desigualdad extrema en México*. Ciudad de México: OXFAM.
- Eurofund, *Germany's minimum wage has reduced wage inequality*, 14 de junio de 2018, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/germanys-minimum-wage-has-reduced-wage-inequality>
- Garavito, R. A. (2013). *Recuperar el salario real: un objetivo impostergable ¿cómo lograrlo?* Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- GDF. (2014). *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo*. Ciudad de México: Atril.
- International Trade Union Confederation, *The case for wage-led growth*, 2018, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/l20_-_2018_argentina.pdf
- Maurizio, Roxana, *El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2014, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37208-impacto-distributivo-salario-minimo-la-argentina-brasil-chile-uruguay>
- Morales, R. (2 de Agosto de 2018). México se acerca a posición de EU en reglas de origen. *El Economista*.
- Norris Keiller, Agnes; Cribb, Jonathan, y Watres, Tom, *Introduction of National Living Wage followed by strong pay growth for low-paid workers but little change in their average living standards*, Institute for Fiscal Studies (IFS), 15 de junio de 2018, <https://www.ifs.org.uk/publications/13074>

- London School of Economics (LSE), German minimum wage did not lead to job losses, 26 de junio de 2018), <http://www.lse.ac.uk/News/Latest-news-from-LSE/2018/06-June-2018/Introduction-of-minimum-wage-in-Germany-did-not-lead-to-job-losses>
- O'Connor, Sarah, Minimum wage laws still fall short for those on the bottom, *Financial Times*, 27 de junio de 2018, <https://www.ft.com/content/e408e3d0-7923-11e8-8e67-1e1a0846c475>
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Panorama laboral 2017 América Latina y el Caribe, 2017, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_613957.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Global wage trends and wage policy developments in selected countries, 2011.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), Guía sobre políticas en material de salario mínimo, 2018.
- Organización Mundial del Trabajo (OIT) Informe Mundial sobre Salarios, 2014–2015.
- Organización Mundial del Trabajo (OIT), Informe Mundial sobre Salarios, 2016–2017.
- Organización Mundial del Trabajo, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI), *Promote Decent Work*, 2016.
- Organización Mundial del Trabajo (OIT), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Recovering from the crisis: A global jobs pact, 2009.
- Organización Mundial del Trabajo (OIT), Promoviendo el trabajo decente en las Américas, 2005.
- Ros, Jaime (2015) ¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?, México, CDMX: UNAM, El Colegio de México.
- Sanders, Bernie, Raise the Wage Act of 2017, 2017, http://email.capitolenews.com/q/Dz_6S67WiXyfg_wJmhWChVVLmlweR7zt98i87BYFeKKh8_e1rDNOz3fHLuw
- Samaniego N. (2018) "El desafío del empleo y los salarios", en *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*. Centro Tepoztlán, COLMEX, CONACYT. Tepoztlán, Mor.
- Samaniego, N. (2014) "La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado". *Serie Estudios y Perspectivas, No. 157*, CEPAL, México.
- The Economist, A reckless wager, 23 de Julio de 2015, <https://www.economist.com/leaders/2015/07/23/a-reckless-wager?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>
- The Economist, Stingy by any measure, 16 de agosto de 2014, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2014/08/16/stingy-by-any-measure>
- The Economist, What you didn't miss: The minimum wage, 3 de mayo de 2014, <https://www.economist.com/democracy-in-america/2014/05/03/what-you-didnt-miss>
- The Economist, The argument in the floor, 24 de noviembre de 2012, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2012/11/24/the-argument-in-the-floor>
- The Economist, The logical floor, 14 de diciembre de 2013, <https://www.economist.com/leaders/2013/12/14/the-logical-floor>
- The Economist, The minimum wage is like a proxy labour union, 16 de febrero de 2013, <http://www.businessinsider.com/minimum-wage-is-like-a-proxy-labor-union-2013-2>
- The Economist, What you didn't miss: The minimum wage, 3 de mayo de 2014, <https://www.economist.com/democracy-in-america/2014/05/03/what-you-didnt-miss>
- The Economist, Why some economists oppose minimum wages, 22 de enero de 2014, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/01/22/why-some-economists-oppose-minimum-wages>
- The Guardian, World Bank recommends fewer regulations protecting workers, 20 de abril de 2018.
- The Hamilton Project, Brookings Institution, 2018, <http://www.hamiltonproject.org/about/>
- UNAM. (2012). México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Ciudad de México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.



www.ibd.senado.gob.mx

 @IBDSenado

 IBDSenado

ISBN 978-607-8620-12-8



9 786078 620128