



PLURALIDAD Y CONSENSO

Inclusión social de los jóvenes
Vivienda en renta Comunicación política e informes de legisladores **Entender el nuevo juego en hidrocarburos** Sector exportador **Impunidad y Estado de derecho** Lecciones del 7 de junio **Balance LXII Legislatura** Derechos humanos **Justicia penal para adolescentes** Sistema anticorrupción **Estabilidad de precios** Globalización **Reforma política de la CDMX**

PluralidadyConsenso

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

Comité Directivo

Sen. Fernando Herrera Ávila
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Junta Ejecutiva

Manuel Pérez Cárdenas
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Director General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Se agradece a los doctores Gerardo Castillo Ramos y Roberto Escorcía Romo, así como a los miembros del Consejo Editorial y al personal del Instituto Belisario Domínguez, su participación en el proceso de dictamen y revisión de los textos que integran el presente número de PluralidadyConsenso.

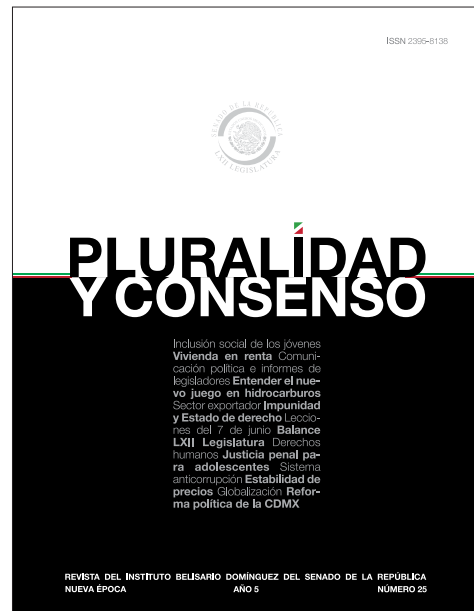
PluralidadyConsenso, Año 5, No. 25, julio-septiembre 2015 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224848, www.senado.gob.mx/ibd/; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx
Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.
Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, el 13 de agosto de 2015 con un tiraje de 1000 ejemplares.

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

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

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

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro



Director de PluralidadyConsenso

José Luis Trueba Lara

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Pablo Marentes

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernardo Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño original

José Luis Trueba Lara

Diseño, cuidado editorial y formación

**Diseño3/León García Dávila, Alejandra Gallardo
Cao Romero, Yvette Bautista Olivares**

Coordinación editorial

Anne-Gaëlle Croguennec

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

03 LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y AL TRABAJO

Mtra. Concepción Torres Ramírez
Lic. Francisco Rodríguez Padrón

21 VIVIENDA EN RENTA: UNA POSIBILIDAD DE POLÍTICA PARA ASEGURAR EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

49 EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO Y LOS INFORMES DE LABORES DE LEGISLADORES

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández

ECONOMÍA Y FINANZAS

69 LOS CUATRO PASOS PARA ENTENDER EL NUEVO JUEGO EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

Dr. José Luis Clavellina Miller
Mtro. Noel Pérez Benítez

91 LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR EXPORTADOR: MEJORES PRODUCTOS, MISMO CLIENTE

Mtro. Noel Pérez Benítez
Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas
Lic. Víctor Ortega Olvera
Lic. Luis Eduardo Ramírez Carbajal

ESTADO Y SOBERANÍA

81 LA IMPUNIDAD: EL POLO OPUESTO AL ESTADO DE DERECHO

Mtro. Carlos Alberto Galindo López
Lic. Susana Ramírez Hernández
Mtro. Noé Roberto Castellanos Cereceda

LOS SENADORES ESCRIBEN

113 LAS LECCIONES DEL 7 DE JUNIO

Sen. Fernando Herrera Ávila

139 LXII LEGISLATURA, PROTAGONISTA DE LA TRANSFORMACIÓN DE MÉXICO

Sen. Emilio Gamboa Patrón

145 AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Sen. Angélica de la Peña Gómez

151 EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

Sen. Itzel Sarahí Ríos de la Mora

157 EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN TODAVÍA NO NACE

Sen. Armando Ríos Piter

ARTÍCULOS INVITADOS

161 INFLACIÓN BAJA Y ESTABLE, EL ÉXITO DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL

Dr. Agustín Guillermo Carstens Carstens

173 LAS DOS CARAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Dr. Joseph E. Stiglitz

179 EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Dr. Arturo Garita Alonso

197 REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO SIN REFORMA CONSTITUCIONAL

Dr. Armando Hernández Cruz

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

205 *EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI*

Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

208



POCO MÁS DE 1.6 MILLONES DE JÓVENES mexicanos de entre 15 y 19 años se encuentran fuera o tienen dificultad para insertarse exitosamente en alguna opción educativa o laboral;¹ en un sentido más amplio, las condiciones en que viven estos jóvenes niegan los derechos sociales que el Estado debía garantizar. La inserción social de los jóvenes no depende sólo de los atributos personales que posean, es decir, de sus capacidades o aptitudes individuales, sino que es necesario que el Estado desarrolle políticas que favorezcan la inclusión para la población de este rango de edad, que representa el 9.1% de la población total de nuestro país.

Este artículo tiene el propósito de analizar la situación actual de los jóvenes de 15 a 19 años respecto a dos ámbitos claves para su desarrollo futuro —el trabajo y la educación— tomando como base la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondiente al primer trimestre de 2015; también se analizan algunas de las políticas que el Estado ha impulsado en los últimos años para favorecer la inclusión de la población joven a esos ámbitos.

La inclusión social de los jóvenes de 15 a 19 años. El derecho a la educación y al trabajo

Concepción Torres Ramírez*
Francisco Rodríguez Padrón**

¿Por qué centrar la atención en los jóvenes de 15 a 19 años?

Este artículo se centra en las características y condiciones de la población de 15 a 19 años, en especial las referidas al acceso a la educación y al empleo.² El límite inferior, 15 años, se ha definido debido a que es la edad ideal —o edad normativa, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública— en que un adolescente concluye la educación básica —secundaria—, y a que constituye la edad legal para trabajar, por lo que en diversos casos marca el ingreso al ámbito laboral. En la edad establecida como límite superior, 19 años, se ha concluido ya, en su caso, el ciclo de la educación obligatoria —media superior—, y el número de jóvenes que buscan incorporarse al mercado de trabajo se incrementa considerablemente.

En el fondo del planteamiento anterior se expone la idea de que la educación y el empleo son las dos opciones que los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad pueden considerar con mayor frecuencia para cubrir sus expectativas y trazar su camino de vida. Sin embargo —como es ampliamente reconocido por especialistas y organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— los jóvenes de hoy se enfrentan a contextos con opciones limitadas e inequitativas y, por lo tanto, viven situaciones de exclusión. La CEPAL señala como una de las paradojas de la población joven el hecho de que tienen mayor acceso a la educación, pero menos posibilidad de inserción laboral (CEPAL, 2011).

* Maestra en Ciencias con especialidad en Educación, por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Actualmente se desempeña como investigadora titular “B” en la Dirección General de Investigación Estratégica (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Teoría Económica por esta misma institución. Investigador titular “A” en la DGIE.

¹ Se considera la Población No Económicamente Activa (PNEA) que no asiste a la escuela y la población desocupada que no asiste a la escuela.

² El derecho a la educación y al trabajo se encuentran consagrados tanto en nuestra Constitución Política como en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, principalmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como las convenciones de los Derechos del Niño y la Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

En una sociedad inclusiva los jóvenes tienen acceso a mínimos de bienestar y de protección acordes con el nivel de desarrollo social (Hopenhayn, 2008); en un sentido más amplio, la inclusión se relaciona con el cumplimiento de los derechos sociales. En nuestro país, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) ha definido una metodología sustentada en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para distinguir a la población en pobreza, que considera dos ámbitos de medición: por un lado, el grado de cumplimiento de los derechos sociales —educación, salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y los servicios básicos en esta, así como el acceso a la alimentación— y por otro lado, la medición de los ingresos y la capacidad de cada familia para adquirir los bienes y servicios necesarios para una vida digna (Coneval, 2013). De esta manera es posible saber que tanto en 2010 como en 2012 el grupo de edad de 0 a 18 años registró los mayores porcentajes de pobreza (53.7% y 53.8%, respectivamente) y de pobreza extrema³ (14.0 y 12.1%, respectivamente), lo cual significa que la población infantil y adolescente constituye un sector cuyos derechos sociales son altamente vulnerados.

1. Los jóvenes de 15 a 19 años y el contexto laboral en México

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2012) hace referencia a tres desafíos principales en el proceso de incorporación de los jóvenes a la vida laboral: a) las mayores tasas de desempleo respecto a las que se presentan en la población adulta; b) la decisión de retirarse del mercado laboral para dedicarse a otras actividades, como la crianza de los hijos, sobre todo en las economías desarrolladas; c) el importante volumen de personas jóvenes que están desanimadas o en situación de marginación, lo cual se relaciona con la falta de cualificación para el trabajo, problemas de salud, la pobreza y otras formas de exclusión social. Estos desafíos se agravan en los países en vías de desarrollo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015a) señala que la informalidad laboral es un problema para la región latinoamericana, en especial para la población joven: afecta a 27 millones de jóvenes y se estima que seis de cada 10 empleos disponibles para ellos están en la informalidad, por lo que son trabajos de mala calidad y baja productividad, lo cual se refleja en bajos salarios. Los empleos informales en la región —continúa la fuente— están concentrados en micro y medianas empresas de

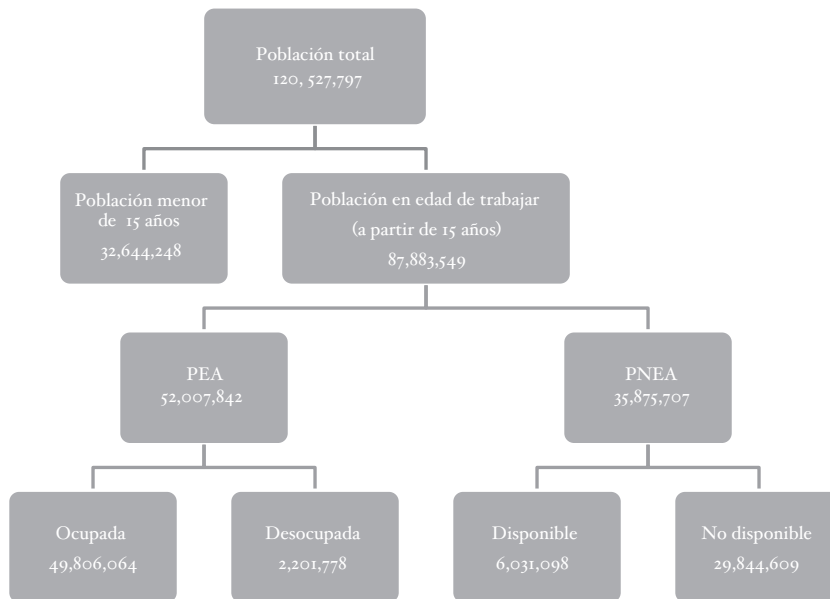
³ Población pobre: su ingreso es inferior al valor de la Línea de Bienestar y padece al menos una carencia social. Población en pobreza extrema: padece tres o más carencias sociales y su ingreso es inferior a la Línea de Bienestar Mínimo (Coneval, 2013).

carácter informal, aunque el 32% de los jóvenes que laboran en empresas formales también se encuentran en situación de informalidad laboral. En América Latina el 13% de los 56 millones de jóvenes entre 15 y 24 años están desempleados, tasa tres veces superior a la de la población adulta.

En nuestro país, entre 1990 y 2015 el grupo de edad de 15 a 19 años se incrementó 16.1%, mientras que la población total creció en 48.3%. En ese periodo la participación del grupo de edad en la población total se redujo del 11.9% al 9.3%.⁴ El Consejo Nacional de Población (2010) señala que este comportamiento es parte del proceso de transición demográfica en el que se encuentra nuestro país y que llevará gradualmente al envejecimiento de la población, después de un amplio periodo en el que ha predominado la población joven.⁵

Gráfica 1

Composición de la población en México en edad legal para trabajar, 2015



PEA: Población Económicamente Activa

PNEA: Población No Económicamente Activa

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en el primer trimestre de 2015 había en México un total de 120.5 millones de personas, de las cuales 11.2 millones son jóvenes de 15 a 19 años.

⁴ Censos de Población y Vivienda 1990, 2000, 2010 (Inegi); la cifra de 2015 corresponde al primer trimestre del año, tomada de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

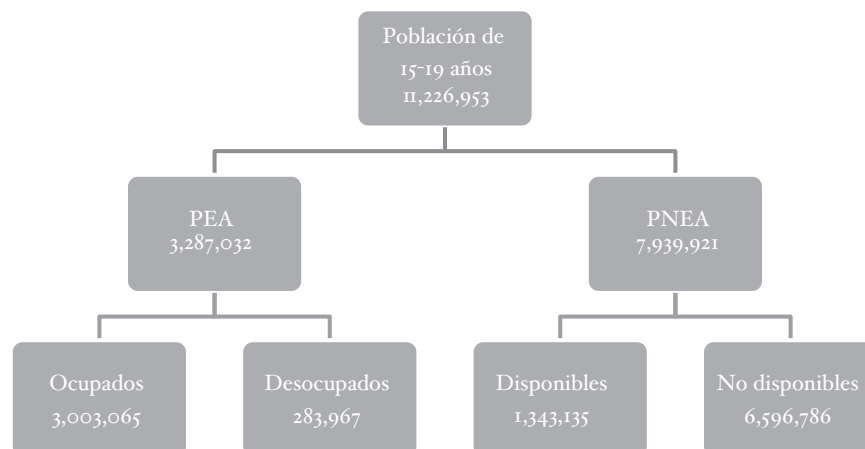
⁵ Una mayor proporción de población joven y por tanto en edad laboral, se reconoce como una condición favorable para el desarrollo económico —el llamado *bono demográfico*— puesto que existe una menor población de niños y ancianos, considerados dependientes (Cordera, 2007).

La población con 15 años y más —es decir, todas las personas que se encontraban en edad de trabajar— ascendía a 87.9 millones; poco más de 52 millones (59.1% de

la población en edad de trabajar) constituyen la población económicamente activa (PEA); de ellos, 3.3 millones son jóvenes de 15 a 19 años —6.3% de la PEA—.

Gráfica 2

Distribución de la población de 15 a 19 años en PEA y PNEA, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Tal como señala la OIT (2015) para América Latina, los jóvenes de 15 a 19 años enfrentan condiciones laborales más difíciles que la población adulta en cuanto a desempleo e informalidad laboral.

La tasa de desempleo de los mayores de 20 años de edad es de 3.9%, mientras que en el grupo 15-19

alcanza el 9.3% en la población femenina y el 8.3% en la masculina. Adicionalmente, las opciones laborales que tiene este grupo de edad son más precarias que las de los mayores de 20 años: las tasas de informalidad son significativamente más altas (tabla 1) mientras que los ingresos son menores (gráfica 3).

Tabla 1

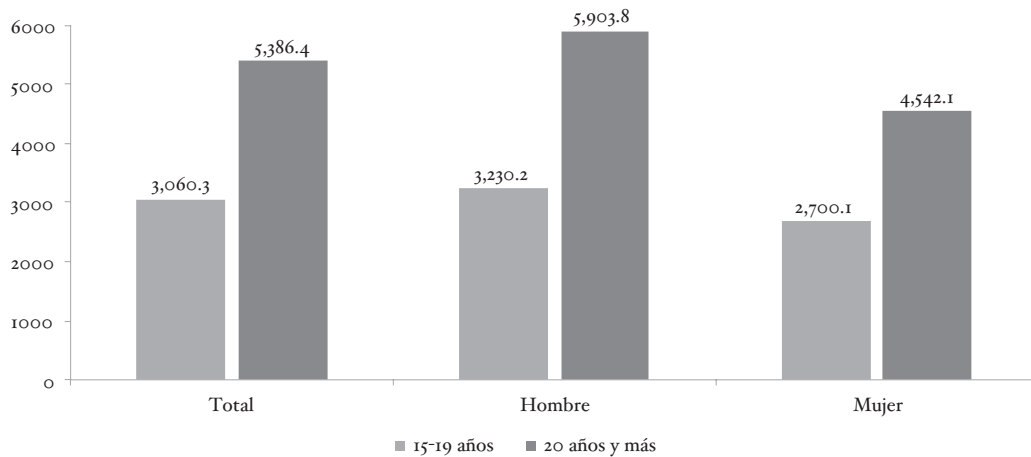
Tasa de informalidad por grupo de edad y sexo

	Jóvenes (15 a 19 años)			20 años y más		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Total de población ocupada	2,047,750	955,315	3,003,065	28,962,243	17,840,756	46,802,999
Total de población ocupada informal	1,748,083	767,753	2,515,836	16,022,110	10,156,709	26,178,819
Tasa de informalidad	85.37%	80.37%	83.78%	55.32%	56.93%	55.93%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Gráfica 3

Ingreso mensual promedio de las personas ocupadas por grupo de edad y sexo (pesos)



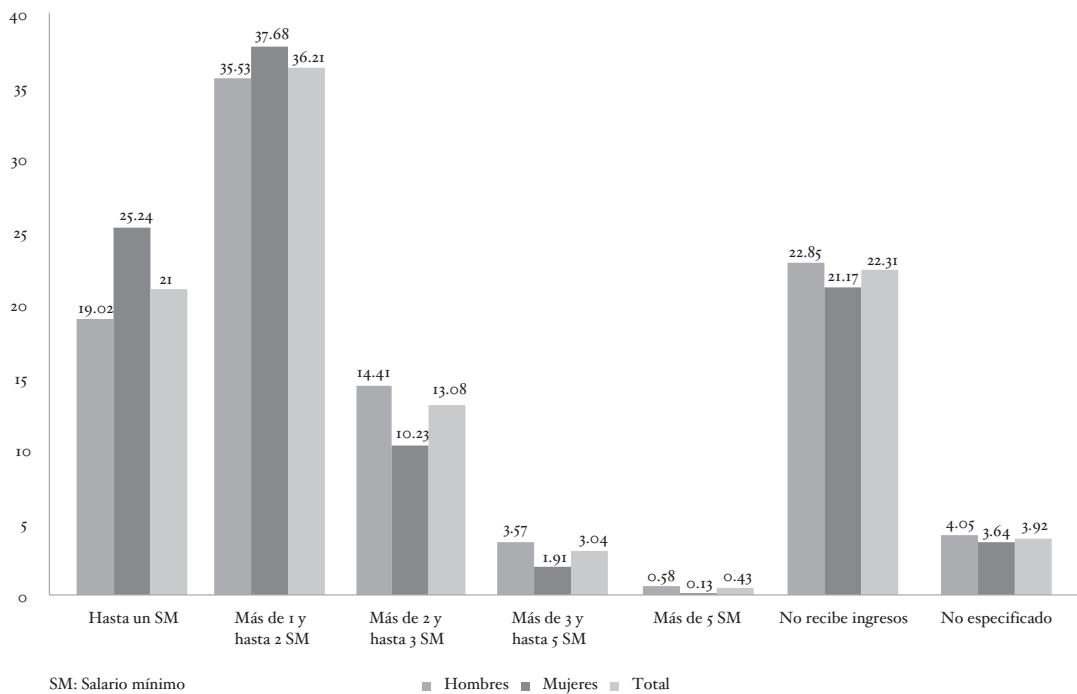
Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2015.

La distribución por rangos del salario mensual de los jóvenes de 15 a 19 años que trabajan se muestra en la gráfica 4. Además de las notorias diferencias respecto a

los ingresos de las personas mayores de 20 años (gráficas 3 y 5), destaca el hecho de que poco más de 22% de los ocupados de este grupo declara no tener ingresos.

Gráfica 4

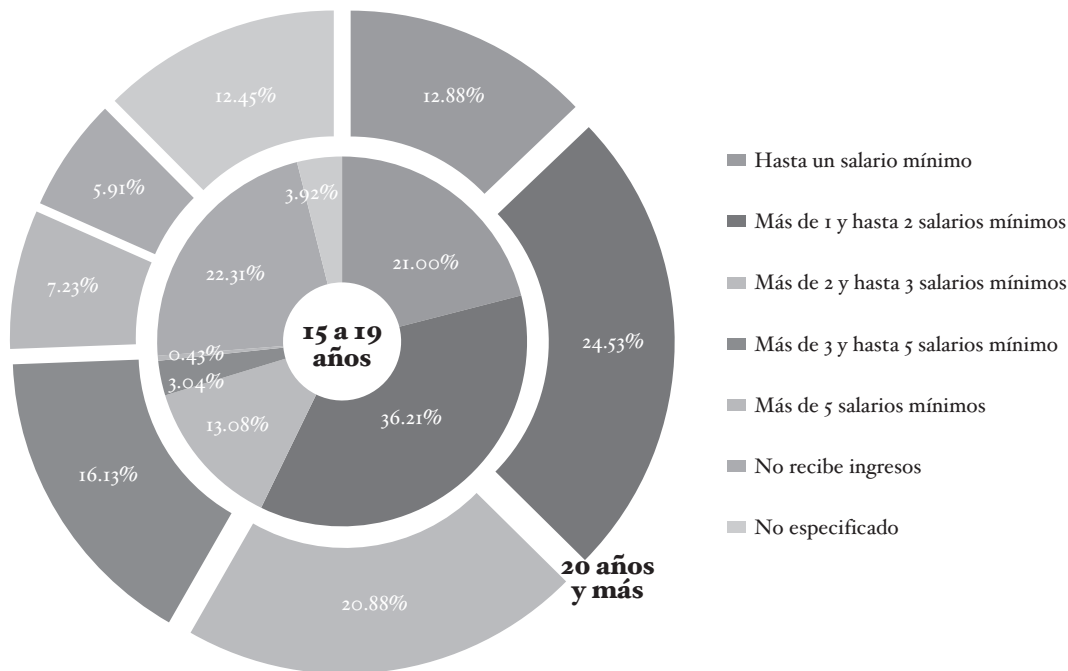
Distribución por rangos de salario mínimo mensual de los jóvenes de 15 a 19 años ocupados, por sexo (%)



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Gráfica 5

Ingresos por número de salarios mínimos de las personas ocupadas, por grupo de edad



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Para el caso de México, la OIT (2015b) señala que el alto porcentaje de informalidad se explica por un crecimiento económico lento, la baja generación de empleos y por un incremento constante de la población que participa en el mercado de trabajo “siendo la población entre 14 y 19 años los más afectados por la informalidad sólo por debajo de las personas mayores de 65 años”. También indica que las entidades del sur y sureste del país son las que presentan mayores tasas de informalidad debido a su estructura productiva especializada en actividades primarias.

Actualmente hay 7.9 millones de jóvenes de 15 a 19 años que forman parte de la Población No Económicamente Activa (PNEA). Se identifican dos grupos:

- Los *no disponibles* para trabajar, que son los jóvenes que no tienen trabajo pero no lo buscan de forma activa y declaran no tener necesidad o interés en ello.
- Los *disponibles* para trabajar, que si bien no están trabajando y no ejercen presión sobre el mercado de trabajo, sí manifiestan interés en trabajar.

En ambos grupos de la PNEA se encuentran jóvenes estudiantes. De hecho, esa es la razón de la *no disponibilidad* para el 81% de ellos (ver tabla 2).

Tabla 2

Clasificación de la PNEA no disponible por condición de inactividad (15 a 19 años)

	Hombres	Mujeres	Total
Estudiantes	2,560,564 90.78%	2,796,656 74.06%	5,357,220 81.21%
Quehaceres domésticos	102,643 3.64%	919,818 24.36%	1,022,461 15.5%
Incapacitados permanentes	24,409 0.87%	17,389 0.46%	41,798 0.63%
Otros no activos	132,952 4.71%	42,355 1.12%	175,307 2.66%
Total	2,820,568	3,776,218	6,596,786

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2015.

En lo concerniente a la PNEA disponible para el trabajo, durante el primer trimestre de 2015 se estimó en 5.9 millones; 1.3 millones (22.7%) eran jóvenes entre 15 y 19 años que habían desistido de buscar em-

pleo por considerar no tener posibilidades de encontrarlo (ver tabla 3), lo cual es un problema relacionado con la percepción de la población sobre la situación de la economía y sobre las condiciones de trabajo.

Tabla 3

Clasificación de la PNEA disponible entre 15 y 29 años

	Hombres	Mujeres	Total
Disponibles para trabajar que han desistido de buscar empleo	12,952	12,410	25,362
Disponibles para trabajar que no buscan empleo por considerar que no tienen posibilidades	651,497	666,276	1,317,773
Total	664,449	678,686	1,343,135

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Las políticas implementadas

En nuestro país se ha intentado atender el problema de la inserción laboral de los jóvenes mediante distintas estrategias. De acuerdo con el Coneval (2011) se han desarrollado algunas *políticas activas* de empleo como programas de capacitación para el trabajo, subsidios para generar nuevos empleos formales permanentes, y acciones para mejorar la vinculación entre la oferta y demanda de empleo por medio de ferias o integración de bolsas de trabajo.

En 2007 el Gobierno federal implementó el programa de *Primer Empleo* (DOF, 2007), cuyo objetivo era fomentar la contratación de trabajadores permanentes a través de subsidios a los empleadores que crearan fuentes de trabajo para personas de nuevo ingreso al mercado laboral. Si bien en las reglas de operación no se definía un rango de edad específico, se infiere que la población con mayores probabilidades de ser atendida serían los jóvenes. Hasta agosto de 2011 se habían inscrito al programa más de 22 mil empresas,⁶ las cuales habían registrado a 83,081 trabajadores —no se especifican edades—. El Coneval señaló que este programa no tuvo el impacto esperado debido a que se subsidiaba a los trabajadores que de cualquier forma se hubieran contratado —sin el programa— y, por lo tanto, no contribuyó a la generación de nuevos empleos.

Desde marzo de este año el Gobierno federal implementa el *Programa de Apoyo al Empleo* (PAE), dirigido a personas de 16 años y más, con el objetivo de vincular la oferta y demanda de empleo o de actividades productivas formales. Opera bajo cuatro subprogramas: *Bécate*, *Fomento al Autoempleo*, *Movilidad Laboral* y *Repatriados Trabajando*.

El subprograma *Bécate*, ofrece cursos de capacitación a personas desempleadas, subempleadas o para los trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales. Dentro del programa existen cuatro modalidades, una de las cuales es la de capacitación en la práctica laboral, dirigida a la población entre 16 y 29 años, que busca generar primeras experiencias laborales. Además los participantes reciben un ingreso de entre uno y tres salarios mínimos mensuales, pago de materiales y el apoyo de un instructor para la capacitación, apoyo para el transporte, seguro contra accidentes, constancia que acredita la práctica adquirida y la posibilidad de contratación.

⁶ Comisión Representativa ante Organismos de Seguridad Social.

De acuerdo con datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Bécate* apoyó a 241 mil personas en 2013 y a 263 mil en 2014; hasta junio de 2015 había 99 mil personas incorporadas. Tampoco en este caso es posible desglosar por grupos de edad, pero evidentemente está atendiendo a un número mayor de personas que el programa *Primer Empleo*.

Un hecho a destacar dentro de las políticas establecidas recientemente es la implementación del *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*. Una de las estrategias propuestas, considerada dentro de la meta nacional *México incluyente*, es “consolidar la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo, vivienda y salud” (Sedesol/Imjuve, 2014).

Con base en un diagnóstico sólido sobre la situación de los jóvenes en México, se establece como prioridad la eliminación de las brechas de desigualdad mediante el mejoramiento de las condiciones en que actualmente se da la transición juvenil al mercado laboral. En este programa se adopta un enfoque de reconocimiento de los jóvenes como sujetos plenos de derechos.

Sobre el tema de la transición laboral de los jóvenes, la OIT (2015) reconoce que las propuestas para atender el problema de desempleo e informalidad laboral en jóvenes no se pueden generalizar a todas las economías, pero existen puntos de acción que pueden implementarse en cualquier país:

- Crear medidas e incentivos para la creación de puestos de trabajo formales, incluidas las subvenciones para el desarrollo de negocios y programas para expandir el empleo juvenil y promover habilidades.
- Buscar esquemas para formalizar empleos informales y unidades de trabajo, por medio de planes de regularización, inspección en el trabajo y apoyo a las microempresas de baja productividad para su formalización.
- Ampliar la cobertura de la protección social a los trabajadores informales, como las prestaciones por desempleo, seguro de salud y protección de la maternidad.

Por su parte, la OCDE (2012) recomienda implementar las siguientes medidas:

- Establecer servicios de búsqueda de empleo eficaces para los jóvenes que tengan las habilidades requeridas en el mercado laboral.
- Considerando que en tiempo de crisis los jóvenes son los más afectados, establecer políticas de protección a los desempleados y de asistencia social flexibles, es decir, que puedan expandirse en tiempos de recesión y disminuirse cuando las economías no tengan problemas.
- Reducir las cotizaciones a la seguridad social mediante la introducción de subsidios, sobre todo para quienes contraten jóvenes poco cualificados.
- Fomentar contratos temporales para los jóvenes y en particular para los no cualificados, de manera que este mecanismo se convierta en una forma de transitar a contratos permanentes.
- Que los jóvenes tengan salarios mínimos menores para reducir el costo de oportunidad de estar estudiando y así inhibir la deserción escolar. Cabe señalar que esta propuesta no resulta apropiada para el caso mexicano puesto que el salario mínimo no es lo suficientemente alto para inhibir la demanda de trabajo.
- Con el fin de combatir la informalidad laboral, implementar normas menos estrictas para los contratos laborales.

El diseño del programa de *Primer Empleo* en 2007 y del subprograma *Bécate*, hoy vigente, parecen estar en sincronía con algunas de las propuestas formuladas por la OCDE, ya que el primero pretendía reducir el costo de la seguridad social para los trabajadores, aunque no discriminaba por nivel de cualificación; *Bécate* pretende subsanar la baja cualificación de los desempleados para con ello aumentar el incentivo de que sean contratados. En este sentido, considerando los datos correspondientes a la situación del empleo para los jóvenes de 15 a 19 años que se han presentado antes, ambos programas parecen no haber tenido el suficiente impacto en reducir la diferencia en las tasas de desempleo de los jóvenes respecto a los adultos.

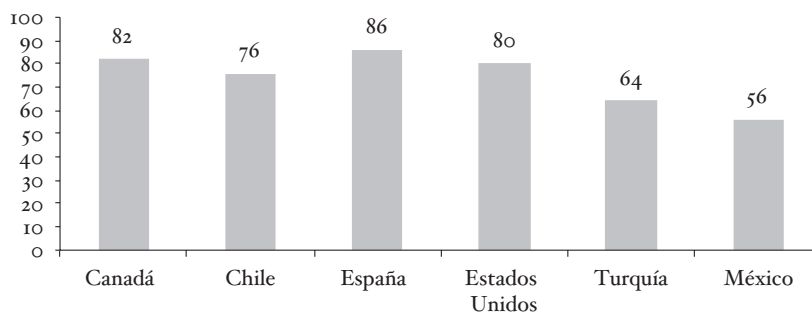
2. Los jóvenes de 15 a 19 años y el contexto educativo

Los 15 años constituyen la edad ideal en que los adolescentes concluyen la secundaria y, con ello, el ciclo de la educación básica; se espera que continúen su escolarización en la educación media superior y la concluyan alrededor de los 18 años. Así, en términos educativos, en el grupo de edad de 15 a 19 años se ha acumulado como rezago el grupo de jóvenes que no concluyó la educación básica y aquellos que no ingresan, o ingresan y abandonan, la educación media superior. Para el ciclo escolar 2013-2014 se estimó en 85.9% la eficiencia terminal de la educación secundaria; en media superior la tasa neta de cobertura alcanzó el 52.9%.⁷

Tomando datos del 2012 para realizar la comparación, en la gráfica 6 se muestran las tasas de escolarización de diversos países en el grupo de edad de 15 a 19 años.

Gráfica 6

Porcentaje de estudiantes en el grupo de población de 15 a 19 años (2012)



Fuente: Ramírez y Torres (2014).

Por otro lado, las desigualdades se acentúan por sector de población: los adolescentes que pertenecen a grupos indígenas o a familias en condición de pobreza tienen menos posibilidades de ingresar y mantenerse en la escuela que sus pares no indígenas o no pobres (Coneval-Unicef, 2012).⁸ Weiss (2015) señala que el fenómeno de la exclusión/deserción es uno de los principales problemas que enfrenta la educación media en el país, alcanzando el 15%. El autor hace hincapié en que se trata de un asunto complejo en el que influyen, además del nivel socioeconómico, las expectativas de los estudiantes respecto a la escuela y la oferta educati-

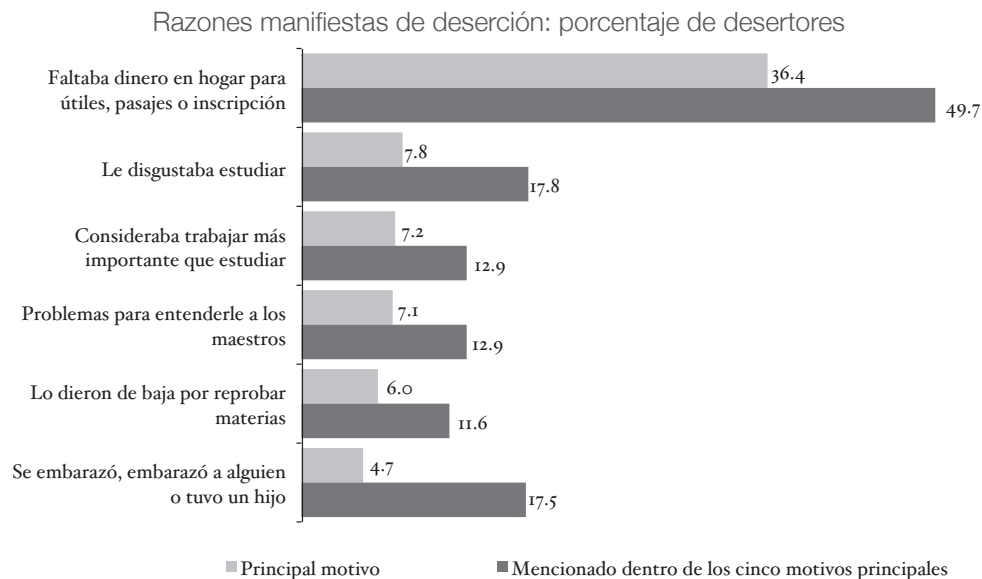
⁷ La tasa neta de cobertura se define como el número de alumnos en edades idóneas o típicas para cursar educación básica y media superior, inscritos en el nivel o tipo educativo correspondiente al ciclo escolar, por cada 100 personas en esas edades (INEE, 2014).

⁸ Por ejemplo, solamente el 40.2% de los adolescentes de 15 a 17 años de edad que pertenecen a familias en condición de pobreza extrema asisten a la escuela; en contraste el porcentaje de asistencia de la población no pobre y no vulnerable se eleva a 91.6.

va concreta, las exigencias académicas del nivel y la preparación con la que los estudiantes egresan de la educación básica, así como las decisiones respecto a la vida personal o familiar.

La Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (SEP, 2011), realizada por única vez, señala como las causas principales de deserción las siguientes (ver gráfica 7).

Gráfica 7



Fuente: fragmento tomado de Secretaría de Educación Pública, *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la educación media superior*, 2012, p. 50.

Como puede apreciarse, una de las causas reconocidas de la no asistencia de los jóvenes a la educación media superior es el ingreso temprano al trabajo. La

asistencia a la escuela en el grupo de edad de 15 a 19 años de acuerdo con su posición laboral se muestra en la tabla 4.

Tabla 4

Asistencia a la escuela de los jóvenes de 15 a 19 años

	Sí asiste		No asiste		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	
PEA (desocupados + ocupados)	1,083,161	32.95%	2,203,871	67.05%	3,287,032
Ocupada	1,019,799	33.96%	1,983,266	66.04%	3,003,065
Desocupada	63,362	22.31%	220,605	77.69%	283,967
PNEA (disponibles + no disponibles)	6,489,678	81.73%	1,450,243	18.27%	7,939,921
Disponible	1,017,762	75.78%	325,373	24.22%	1,343,135
No disponible	5,471,916	82.95%	1,124,870	17.05%	6,596,786
Total	7,572,839		3,654,114		11,226,953

Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Por tanto, la asistencia escolar es mayor en la PNEA no disponible, en tanto la asistencia escolar es sensiblemente menor en la PEA, independientemente de su condición de ocupación.

La dinámica del mercado laboral influye en la capacidad de absorción de trabajadores, pero hay evidencias de que el riesgo de estar desempleado está estrechamente relacionado con el nivel educativo. La OCDE (2011) señala que en los países socios más del 80% de las personas de entre 25 y 64 años con educación superior tenían empleo, mientras que el porcentaje llegaba al 70% entre quienes contaban con educación media superior; entre las personas con escolaridad menor a la media superior, la tasa de

empleo era menor al 60%. Con información de 2012, el Instituto Nacional para la evaluación de la Educación (INEE, 2014) señala porcentajes de ocupación similares para el caso mexicano: 81.9% de quienes completaron la educación superior, 71.7% de aquellos que completaron la educación media y 69.6% de quienes solamente completaron la educación básica. Una mayor escolaridad se relaciona en general con una mayor calidad de vida de las personas en ámbitos como la vigilancia de la salud o el ejercicio físico (INEE, 2013).

Los niveles de instrucción del grupo de edad de 15 a 19 años en el primer trimestre de 2015 se presentan en la tabla 5.

Tabla 5

Nivel de instrucción de la población de 15 a 19 años

	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria Completa	Media superior o superior	No especificado	Total
PEA	134,186 4.08%	839,201 25.53%	1,897,139 57.71%	416,393 12.66%	113 0.003%	3,287,032
Ocupados	128,093 4.26%	787,929 26.23%	1,716,083 57.14%	370,847 12.34%	113 0.004%	3,003,065
Desocupados	6,093 2.14%	51,272 18.05%	181,056 63.76%	45,546 16.03%	0 0%	283,967
PNEA	185,740 2.33%	2,202,934 27.74%	4,760,587 59.95%	790,101 9.95%	559 0.007%	7,939,921
Disponible	23,385 1.74%	326,948 24.34%	848,447 63.16%	144,355 10.74%	0 0%	1,343,135
No disponible	162,355 2.46%	1,875,986 28.43%	3,912,140 59.30%	645,746 9.78%	559 0.008%	6,596,786
Total	319,926 2.85%	3,042,135 27.09%	6,657,726 59.30%	1,206,494 10.74%	672 0.006%	11,226,953

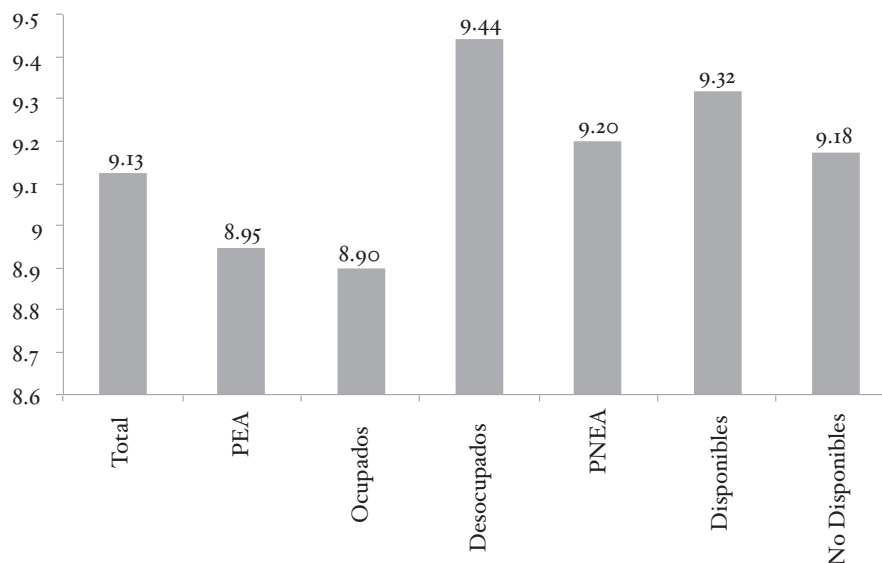
Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Respecto a los años promedio de escolaridad, la mayoría de los jóvenes entre 15 y 19 años se encuentran por encima de la educación secundaria. Destaca

que el promedio de la PEA y de los jóvenes ocupados está por debajo de los 9 años.

Gráfica 8

Años promedio de escolaridad de la población de 15 a 19 años



Fuente: elaboración propia con datos de la ENOE, primer trimestre de 2015.

Las políticas implementadas

Entre 1990 y 2013 la matrícula en educación media superior se incrementó de 2.9 a 4.4 millones de alumnos —considerando a la población 15 a 17 años—. Este crecimiento responde más al aumento de la demanda producida por la mejora en la eficiencia terminal de la educación básica que a una política orientada hacia ese objetivo. En este contexto, la obligatoriedad de ese nivel educativo establecida en 2012 resulta un propósito positivo si efectivamente se traduce en una política de expansión de la oferta educativa de calidad y que atienda las características de los diferentes sectores sociales, en especial de aquellos que se encuentran en pobreza y en pobreza extrema.

Un desafío que enfrenta la política educativa es asegurar que la expansión de la oferta se realice con la calidad necesaria en todos sus componentes, en condiciones idóneas, según establece el Artículo 3° Constitucional, y no contribuir a la reproducción

de la desigualdad mediante la creación de opciones educativas con menos recursos técnicos, humanos y materiales, como ocurrió con la creación de la telesecundaria y otras modalidades en la educación básica, y podría ocurrir con el telebachillerato o la educación abierta y a distancia (Ramírez y Torres, 2014).

En este sentido, el *Programa Sectorial de Educación 2013-2018* establece la meta de aumentar la proporción de la población de entre 15 y 17 años que se encuentra matriculada en la educación media superior de 65.9% —ciclo 2012-2013— a 80% para el año 2018. Asimismo se propone incrementar la proporción de adolescentes de los cuatro primeros deciles de ingreso en la educación media superior de 61.8% (2012) a 75% (2018).

Respecto al fenómeno de exclusión/deserción en la educación media superior —15%—, destaca el alto número de becas destinadas a la educación media superior: poco más de 2 millones en el ciclo escolar

2013-2014. El otorgamiento de becas ha mostrado ser una estrategia efectiva para retener a los alumnos en la escuela, puesto que contribuye a abatir los costos que implica la escolarización.

Conclusiones

Los jóvenes que hoy cuentan con 15 a 19 años de edad enfrentan condiciones adversas para insertarse en el sistema educativo o en el mercado de trabajo y, en ese sentido, son altamente vulnerables en sus derechos sociales. Si bien esto puede parecer una afirmación demasiado obvia, en este artículo hemos podido ilustrar las enormes diferencias que existen entre las oportunidades de este grupo de edad tanto en el ámbito laboral —respecto al grupo de mayores de 20 años, en los jóvenes de 15 a 19 se presentan las mayores tasas de desempleo y de informalidad laboral— como en el ámbito educativo —en ese grupo de edad se registran los mayores índices de deserción/exclusión de la escuela, así como los más bajos índices de eficiencia terminal en la educación media superior—.

Si bien esta situación puede ser explicada por cuestiones relacionadas con el crecimiento económico del país y la posibilidad de generar empleos (OIT, 2015b), también es cierto que las oportunidades de cada joven en lo particular son distintas de acuerdo con su perfil socioeconómico y educativo. Las escasas políticas implementadas hasta ahora, sobre todo en el ámbito laboral, no han tenido los efectos esperados.

Pensar en políticas de inclusión para los jóvenes implica reconocer que en ese grupo de edad existen agudas diferencias relacionadas con el origen social que frecuentemente se expresan en las oportunidades educativas y de empleo, lo cual exige del Estado el diseño y puesta en marcha de acciones diferenciadas que abran el abanico de opciones que tienen los jóvenes, de manera que se favorezca su inclusión en la sociedad en condiciones más favorables para todos ellos, es decir, más equitativas.

Es indispensable reconocer que, para un gran sector de nuestra población, en esta etapa de la juventud actualmente se está definiendo la transición entre educación y empleo, lo cual representa situaciones que definirán su vida futura. ■

Fuentes de consulta

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Informe de pobreza en México. 2012, México, 2013.
- Cordera Campos, Rolando y Sheinbaum Lerner, Diana. “Políticas públicas para los jóvenes”, en Cordera Campos, Rolando y Carlos Javier Cabrera, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, 2007. México, UNAM/Facultad de Economía.
- Hopenhayn, Martín. “Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana”, en *Pensamiento Iberoamericano*, número 3, 2008. (Ejemplar dedicado a: “Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica”), pp. 49-71.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional. 2013. Educación básica y media superior, México, INEE, 2015.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). Programa sectorial de educación 2013-2018. México, SEP, 2013.
- UNFPA, CEPAL/ECLAC. Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011: invertir en Juventud. Enero, 2012.
- Unicef / Coneval. Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010, México, 2013.
- Weiss, Eduardo. El abandono escolar en la educación media superior. Dimensiones. Informe final. México, versión preliminar del estudio elaborado para el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2015.
- org.mx/IMG/pdf/01_CROSS_fomento_al_1er_empleo-dos.pdf
- Consejo Nacional de Población (Conapo). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012, México, 2014. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/UN_BriefPobreza_infantil_2010_2012.pdf
- Conapo. La situación actual de las y los jóvenes en México: diagnóstico sociodemográfico, México: Conapo (Serie de documentos técnicos), 2010. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Situacion_actual_de_las_y_los_jovenes_en_Mexico_Diagnostico_sociodemografico
- Conapo. Situación actual de las y los jóvenes en México: diagnóstico sociodemográfico, noviembre, 2000. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Situacion_actual_de_las_y_los_jovenes_en_Mexico_Diagnostico_sociodemografico
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval). Servicio de Evaluación de Diseño del Programa de Primer Empleo, octubre de 2007. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/Diseno_2007/IMSS/Programa%20de%20Primer%20Empleo.pdf
- Coneval. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño por el Programa Nacional de Empleo. Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/micrositios/trasparencia_focalizada/CONFERENCIAINTE-RAMERICANADESEGURIDADSOCIAL/14_So43_Completo.pdf
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. Marco de acción para adolescentes y jóvenes. Disponible en: http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/framework_youth.pdf

Consultas en línea

Comisión Representativa Ante Organismos de Seguridad Social. Programa del Primer Empleo, diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.imcp>.

International Labour Organization (OITa). *27 million Latin American and Caribbean youth in the informal economy*. ILO News, 22 de abril de 2015. Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_362985/lang--en/index.htm

OECD. *The challenge of promoting youth employment in the G20 countries*. Mayo de 2012. Disponible en: <http://www.oecd.org/employment/emp/50304960.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OITb). *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en México, Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015. 73 p.* Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_360448.pdf

Ramírez, Rodolfo y Torres, Concepción “La reforma de la educación media superior”, Reporte de Temas Estratégicos No. 12, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reportes/reporter12.pdf>

Información estadística

SEP. Principales cifras del sistema educativo nacional 2013-2014.

SEP. Encuesta Nacional de Deserción 2011.

Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, micro datos 1er trimestre de 2015.

Presidencia de la República. *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno*.

STPS. Estadísticas del programa Bécate. Programa de Apoyo al Empleo. Disponible en:

http://www.empleo.gob.mx/es_mx/empleo/Programa_de_Apoyo_al_Empleo_PAE

Leyes y normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de los Derechos del Niño.


Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

DOF. Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo.23 de enero de 2007.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sedesol/Imjuve. Programa Nacional de Juventud 2014-2018.



L OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO ES revisar la política habitacional en México; fundamentalmente el aspecto de tenencia de la vivienda, y sus posibilidades de cambio frente a un contexto sociodemográfico y laboral en transición. Se explora la situación de la vivienda en arrendamiento comparándola con la que se encuentra en propiedad; su calidad, las características de sus inquilinos, su ubicación y las necesidades que este tipo de ocupación habitacional ayuda a atender. Este documento permite profundizar el conocimiento sobre la vivienda en arrendamiento, la cual ha sido poco estudiada en el país, además ofrece ciertos elementos que pueden ayudar a establecer el tipo de población que se beneficiaría con la atención a este tipo de ocupación habitacional.

Respecto a las fuentes usadas para la construcción de la información cuantitativa, es importante señalar que se realizó un esfuerzo por utilizar las más recientes, pero debido a que aún no se han publicado los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) de 2014 ni del Censo Censal de 2015, fue necesario recurrir a los levantamientos anteriores; en este caso, la ENIGH de 2012 y el Censo de Población de 2010. Se consultó

Vivienda en renta: Una posibilidad de política para asegurar el derecho a una vivienda digna

Gabriela Ponce Sernicharo*

también la información de la Encuesta Nacional de Vivienda (Envi) de 2014, pero los resultados públicos no permiten un conocimiento detallado del estado del parque habitacional del país pues únicamente se han divulgado tabulados básicos y éstos son muy limitados.

El artículo se compone de cinco apartados; en el primero se hace una breve introducción de la relación entre la transición demográfica y las necesidades habitacionales en el país; en el segundo se expone la evolución de las políticas habitacionales y sus resultados para la calidad de vida de la población; en el tercero se analiza el crecimiento y las características de la vivienda en arrendamiento en comparación con la vivienda propia; en el cuarto se ofrece información sobre quiénes ocupan las viviendas de alquiler, sus características demográficas, de género, sociales y económicas; en el quinto apartado se esbozan algunas de las acciones actuales que están realizando los organismos de vivienda en el país y en el último apartado se presentan algunas conclusiones.

1. Cambio demográfico y vivienda

Como se ha documentado en diversos artículos, la estructura por edad de la población ha cambiado la dinámica y necesidades de vivienda en el país; muestra de ello es la evolución de la intensidad del crecimiento de este bien en comparación con el de la población.[†]

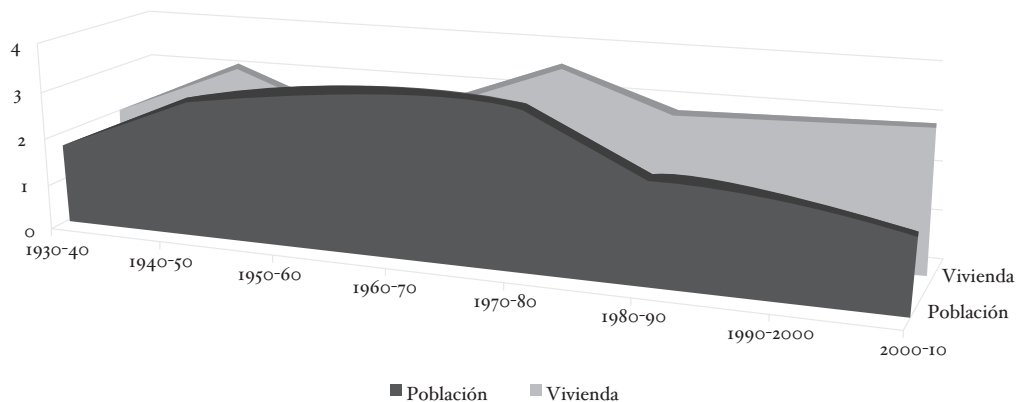
* Candidata a doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología por El Colegio de México. Actualmente se desempeña como investigadora “C” adscrita a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez.

† Ver por ejemplo Arriagada, 2013; Connolly, 2006; Del Popolo, 2001; Peláez y Feliz-Ferreras, 2010.

A partir de la década de 1970 la tasa de crecimiento de la vivienda ha sido mayor que la de la población, hasta llegar a duplicarla en el periodo 2000 a 2010. El engrosamiento de los grupos de edad intermedios propició esta mayor intensidad: se dio un incremento paulatino y continuo de la población en edades casaderas o de formar un hogar. Antes de los años 70 la sociedad mexicana se había caracterizado por estar conformada en mayor medida por menores de 15 años, sin embargo, por la disminución de la fecundidad se produjo un incremento de los grupos de 15 a 65 años de edad. Si bien la edad de la primera unión ha aumentado, eso no ha impedido que crezca el número de nuevos hogares, y, por lo tanto, la demanda de nuevas viviendas fundamentalmente a partir de los años 90.

Gráfica 1

Tasas de crecimiento de la población y la vivienda en México (1930-2010)



² El concepto de transición demográfica se usa básicamente para describir los cambios en las características de la dinámica de la población. Se refiere al tránsito desde una fecundidad y mortalidad elevadas a una fecundidad y mortalidad bajas, pero se asocia también con ciertas características sociales y económicas. La fase intermedia se refiere a países como México: aumento en edades centrales (grupos de jóvenes), predominio urbano, natalidad y mortalidad en descenso y un crecimiento medio natural es cercano a 2% anual. (Arriagada, 2013.)

Nota: Para el cálculo de las tasas de crecimiento se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigieron los periodos intercensales de acuerdo con las fechas de levantamiento.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, *Censos Generales de Población y Vivienda*, 1950 a 2010.

La transición demográfica iniciada por México desde los años 1930 y en su fase intermedia² a partir de 1970, ha venido acompañada de una fuerte presión para la construcción de vivienda y, por consiguiente, para la implementación de políticas habitacionales que intentaron dar respuesta a esta nueva demanda. Así entre 1990 y 2010, el parque habitacio-

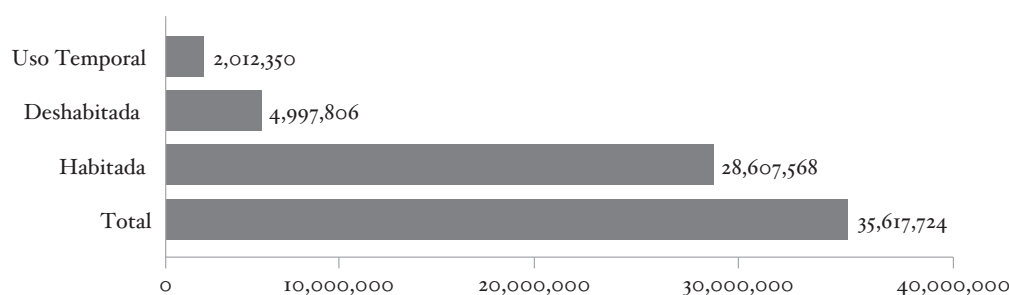
nal del país se incrementó en 12.4 millones de unidades, lo que representó una tasa de crecimiento de 2.9%, 1.3 puntos porcentuales superior a la población (ver gráfica 1).

En ese sentido, el principal objetivo de la política habitacional fue apoyar la construcción y adquisición de viviendas nuevas o usadas; no obstante, el déficit y el rezago fueron dando otra cara a las necesidades habitacionales de la población.

Los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2010 hicieron patente el cambio de requerimientos residenciales, al permitir por primera vez disponer de un inventario completo del parque habitacional del país. Esta fuente registró 35.6 millones de viviendas particulares; de las cuales 80.4% estaban habitadas, casi 14% deshabitadas y 5% correspondían a uso temporal. La existencia de casi siete millones de edificaciones sin uso cotidiano cuestiona las prioridades de la política de vivienda. Por un lado, pone en duda la necesidad de construir nueva vivienda y, por otro, cuestiona el tipo, la ubicación y la población atendida con la oferta de este bien (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Stock de viviendas de uso temporal, deshabitadas y habitadas, 2010



Fuente: Inegi, Censo de Población y Vivienda, 2010. Aguascalientes, México, 2011.

Ante este panorama surgen varias interrogantes: ¿Existe un déficit de unidades de vivienda? ¿De qué tipo de déficit se está hablando? ¿Hasta qué punto resulta pertinente una política habitacional dirigida fundamentalmente hacia la producción de vivienda nueva? ¿La estrategia habitacional pública contribuye a incrementar el déficit al permitir e incentivar la expansión urbana?

La expansión de las ciudades ha provocado efectos nocivos para la calidad de vida. Ejemplo de ello es el tipo de déficit y rezago habitacional que no ha sido posible abatir como las deficiencias que se observan en materiales, servicios e incluso por falta de espacio o de vivienda nueva fundamentalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad (Ponce y Puebla, 2012).

La información censal y de las encuestas en hogares muestra que aún son millones las personas que no cuentan con condiciones tan básicas como el agua potable, drenaje, materiales constructivos que den protección y cobijo a sus habitantes y un espacio adecuado para desarrollar las actividades cotidianas de manera sana física y mentalmente (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Total de viviendas y personas afectadas según carencias habitacionales en México, 2010-2014

Carencias de la vivienda	2010*		2012*		2014**	
	Total de viviendas	Total de personas afectadas	Total de viviendas	Total de personas afectadas	Total de viviendas	Total de personas afectadas
Vivienda precaria o no construida para habitación ^{1/}	82,490	321,711	104,380	407,082	277,802	1,083,428
Sin agua entubada en la vivienda o el terreno	2,438,053	9,508,407	2,830,417	11,038,626	nd	nd
Sin dotación de agua diaria	6,921,242	26,992,844	7,195,156	28,061,108	nd	nd
Sin drenaje o fosa séptica	2,797,742	10,911,194	2,728,735	10,642,067	nd	nd
Sin techos de materiales adecuados ^{2/}	5,781,649	22,548,431	7,000,326	27,301,271	6,891,958	26,878,636
Sin paredes de materiales duraderos ^{3/}	294,410	1,148,199	250,657	977,562	nd	nd
Con piso de tierra	1,264,645	4,932,116	1,051,606	4,101,263	1,057,213	4,123,131
Sin espacio ^{4/}	1,785,190	6,962,241	2,210,937	8,622,654	1,722,990	6,719,661

1/ Incluye cuarto en azotea, local no construido para vivienda, vivienda móvil y refugio.

2/ Incluye material de desecho, lámina de cartón, lámina metálica y lámina de asbesto.

3/ Incluye material de desecho, lámina de cartón y lámina de asbesto o metálica.

4/ Viviendas de un cuarto (cuarto redondo).

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de Inegi, *ENIGH 2010 y 2012 y **Envi 2014.

En 2014, según la Envi, fueron casi siete millones de viviendas las que tenían un techo construido con material de desecho, de lámina de cartón, metálica o asbesto; la falta de drenaje o fosa séptica es una carencia que tienen alrededor de 2.7 millones de viviendas y que posiblemente afecte a más de 10 millones de personas.

Mención especial requiere la disponibilidad y dotación de agua, cuyo déficit ha ido creciendo en el país. En 2010 había 2.4 millones de viviendas sin agua entubada al interior de ellas o en el terreno que ocupaban y en 2012 ya eran 2.8 millones, es decir, 400 mil edificaciones más que carecían de este servicio.

Aunado a ello se encuentra la falta de dotación diaria de este líquido, 7.2 millones no tienen agua diariamente, lo cual afecta a 28 millones de mexicanos.

En el mismo cuadro 1 es posible observar que más de 1 millón de personas viven en edificaciones precarias o locales no construidos para habitación y que 6.7 millones residen en viviendas de un solo cuarto o *cuartos redondos*.

La mayor parte de estas carencias tiene que ver con la ubicación de las viviendas y la exclusión de ciertos grupos sociales de los beneficios de las políticas públicas y de desarrollo urbano en un modelo que incentiva el crecimiento de la mancha urbana en áreas sin equipamiento ni infraestructura para soportar este crecimiento. Éste es el resultado de una política habitacional que se encuentra desvinculada del desarrollo urbano y ordenamiento territorial y con ello, de la política de suelo urbano. Las dos políticas se han orientado exclusivamente hacia la propiedad privada y han dejado de lado otras formas de relación de tenencia como el arrendamiento. En el modelo alternativo de ciudad compacta, la vivienda en renta puede desempeñar un papel importante.

Sin embargo, en América Latina y particularmente en México, desde mediados del siglo pasado, ha habido poca o nula atención gubernamental a programas que apoyen el alquiler, a pesar de que —como veremos más adelante— este submercado puede constituirse en un elemento importante que coadyuve a la disminución del déficit habitacional, sobre todo al considerar que en México la vivienda en arrendamiento se ha duplicado en términos absolutos durante la última década (Coulomb, 2006).

2. Los programas habitacionales en México

Entre 1942 y 1948, se inició la atención habitacional a los sectores populares y estas acciones se dirigieron a apoyar a la población que vivía en una vivienda rentada. Esta decisión gubernamental fue en respuesta al constante aumento que existía, desde principios del siglo, en el arrendamiento de inmuebles.³

El resultado de esta política fue el descuido de los inmuebles rentados por parte de los propietarios, con lo cual estos fueron adquiriendo un estado ruinoso. El argumento utilizado fue que el ingreso que obtenían

³ En 1942 ante las protestas de los inquilinos se expidió un Decreto de Congelación de Rentas, que mantuvo sin variación el precio del alquiler en casas, vecindades, edificios subdivididos, comercios y bodegas que pagaban hasta 300 pesos mensuales en ese momento. En 1948 se amplió y se mantuvo vigente hasta 1992 en que fue abrogado (González, 2006).

los propietarios por concepto de arrendamiento no permitía invertir en el mantenimiento de las unidades, pero además la legislación no permitía el desalojo de los inquilinos, ni vender o cambiar el uso del inmueble. Otro resultado fue el retiro de la inversión privada de la vivienda en arrendamiento para los sectores de ingresos bajos y medio bajos; incluso el investigador Perló (1991, p. 48) señala que los decretos eliminaron cualquier proyecto habitacional popular del gran capital y desestimularon a inversionistas menores.

Posteriormente se desarrollaron acciones de producción de vivienda en renta por parte de organismos de seguridad social, pero éstas resultaron muy puntuales y poco significativas para el abatimiento del déficit habitacional (Garza y Schteingart, 1978).

En las siguientes décadas se iniciaron algunos programas habitacionales de ciertos sectores de la administración pública federal y local pero se centraron en la producción de vivienda nueva, la cual se adjudicaba en propiedad mediante créditos hipotecarios.

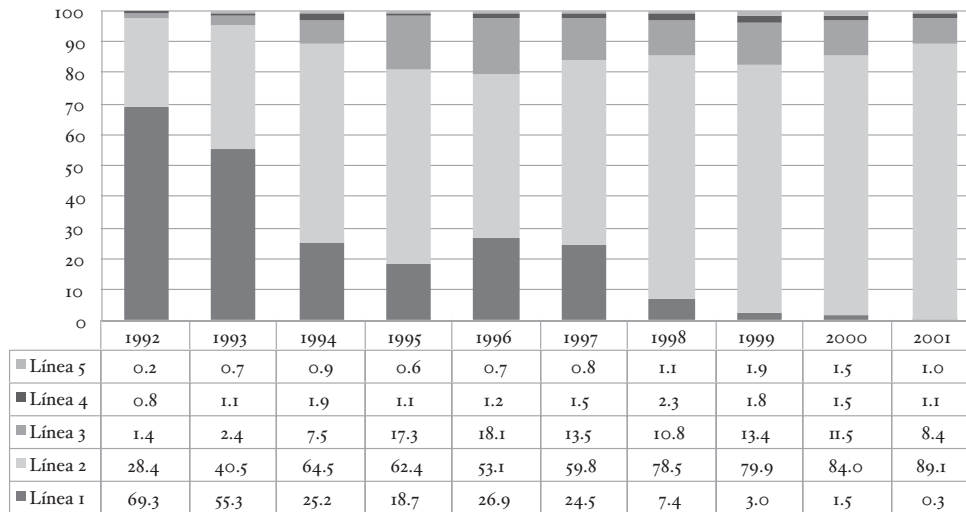
Desde el Estado, las acciones fueron dirigidas a financiar la construcción de vivienda nueva. Por ejemplo, desde su creación, en 1972, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) privilegió el programa de financiamiento y construcción de vivienda en conjuntos habitacionales; el segundo programa privilegiado fue el de créditos individuales para la adquisición de vivienda a terceros.⁴ Con las reformas de 1992 el principal cambio, entre estos programas y los actuales, se relacionó con la participación de los promotores privados: se dejaron fuera a los promotores sociales (grupos de trabajadores) y desapareció la intervención del Infonavit en la administración, control y supervisión de las obras. Se privilegió el financiamiento a los paquetes de vivienda nueva y la asignación del crédito para la compra de vivienda en el mercado abierto.

Como se puede observar en la gráfica 3, entre 1992 y 2001 el programa de créditos para la compra de vivienda nueva o usada (línea 2) pasó de 28% a 89% del total de la asignación de créditos a derechohabientes en el Infonavit, mientras que la línea de mejoramiento o ampliación de la vivienda prácticamente se quedó igual, pues en 1992 representaba 0.77% de la asignación de créditos y en 2001 alcanzó únicamente 1.13% del total de asignaciones.

⁴ Durante sus primeros 20 años de operación, el Infonavit instrumentó dos programas habitacionales y cinco líneas de crédito en correspondencia con los objetivos señalados en su legislación: 1. Programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (línea de crédito 1). 2. Programa de créditos individuales con cuatro líneas de crédito: para adquisición de vivienda a terceros (línea 2); para construcción de vivienda en terreno propio (línea 3); para mejoramiento o extensión de la vivienda (línea 4) y para pago de pasivos (línea 5). (Puebla, 2006).

Gráfica 3

Distribución porcentual de créditos ejercidos en Infonavit según línea*, 1992-2001



Nota: Ver descripción de cada línea en la cita a pie de página número 4.

Fuente: Puebla, 2006.

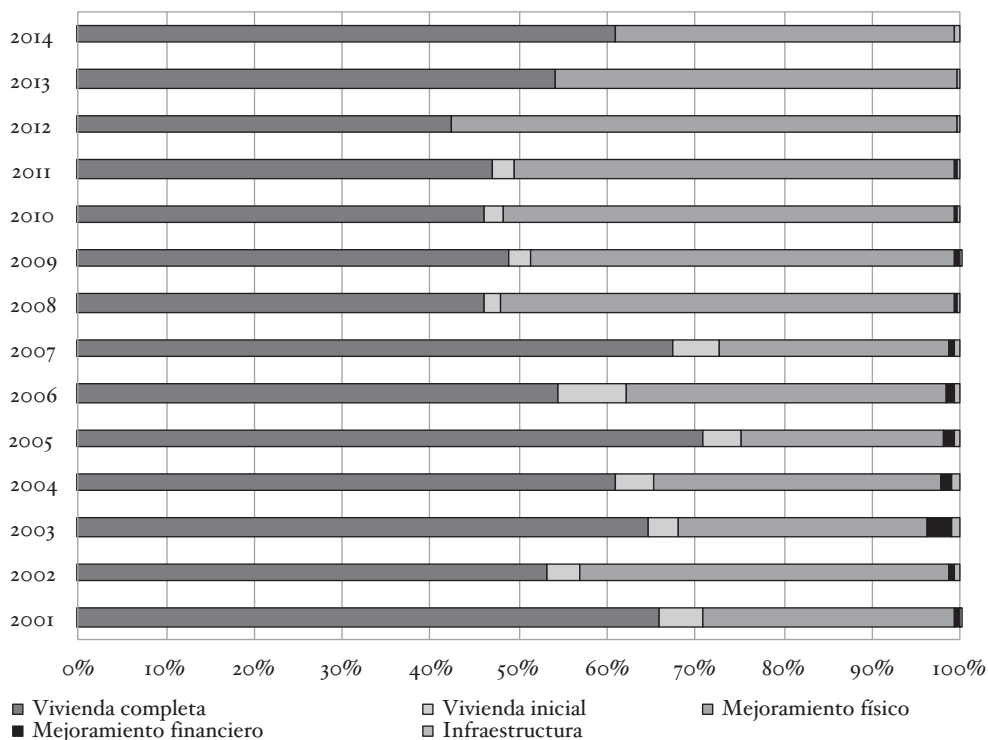
Lo mismo ha sucedido en lo que va del presente siglo, la política habitacional sigue privilegiando el financiamiento para la adquisición de vivienda. Algunos autores atribuyen el predominio del apoyo institucional a la producción de vivienda a los efectos macroeconómicos que genera la industria de la construcción en los empleos y en la activación económica a otras industrias, así como al acuerdo tácito de garantizar la generación de ganancias a la industria de la construcción y al sector promocional privado (Connolly, 1988; Coulomb y Sánchez, 1992; Schteingart, 1989 y Puebla, 2006).

Entre los programas que forman parte de la política habitacional de los últimos años se encuentran los financiamientos a vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento físico y financiero e infraestructura; dentro de esta gama de financiamientos otorgados por todos los organismos habitacionales, predominaron los asignados a vivienda completa: en 2001 representaban 66% de las asignaciones y hasta septiembre de 2014 éstos eran aún mayoritarios (61%), a pesar de que diferentes estudios, incluso de instituciones oficiales, muestran que el déficit y rezago se relaciona principalmente con la ampliación, mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional existente (ver gráfica 4).⁵

⁵ Ver por ejemplo documentos del Comité Técnico Especializado de Vivienda, Conavi, 2011; Ponce, 2011; BBVA Bancomer, 2011.

Gráfica 4

Distribución porcentual de financiamientos por tipo de solución habitacional 2001-2014*



Fuente: de 2001 a 2011 la información es de Ponce y Puebla, 2012. De 2012 a 2014 la información fue tomada de Conavi, 2012a.

Los créditos para mejoramiento observaron un incremento en 2008 pero poco a poco han perdido importancia, sobre todo desde la implementación de la nueva política de vivienda en 2013. En 2008 representaron 51% del total de financiamientos, en 2013 bajaron a 45% y actualmente se encuentra en 39%. Los otros programas tienen participaciones mínimas dentro de las acciones gubernamentales; en conjunto alcanzaron 1%.

Estos esquemas de financiamiento impulsaron un tipo de desarrollo urbano de ciudad extensa o extendida que tiene ciertas repercusiones en la calidad de vida de los habitantes.

Consecuencias no buscadas de la política habitacional

Entre los resultados de la implementación de este modelo de desarrollo urbano y habitacional se encuentra la fragmentación de las instituciones responsables de la planeación urbana, del desarrollo urbano y de la vivienda, lo cual favoreció a un crecimiento desordenado de las áreas urbanas. La falta de coordinación llevó a invertir la lógica del poblamiento urbano, es decir, en donde primero se debe considerar el territorio y uso del suelo, después el equipamiento, vialidades, infraestructura y conexiones para después establecer la densidad de vivienda que es posible

construir, se hizo al revés: se produjo vivienda en áreas no planeadas en espera de que la infraestructura y equipamientos llegaría después.

Un ejemplo de ello fue la demanda de suelo y la apropiación privada de grandes reservas territoriales en los municipios sin que los gobiernos locales tuvieran mecanismos legales, financieros y de rendición de cuentas para regular los procesos especulativos y las prácticas de corrupción que en algunos casos se llevaron a cabo para la apropiación del suelo. En poco tiempo los recursos de los gobiernos locales se vieron superados por la demanda masiva de equipamiento y servicios urbanos básicos debido a estos desarrollos habitacionales desordenados (Ziccardi y González, 2015).

La superficie urbana se multiplicó por 10 en 30 años en tanto que la población urbana solamente se duplicó. Entre 1980 y 2010, según información de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 21 ciudades registraron expansiones de 20 veces en su área urbana; otro dato de este fenómeno es que tan solo entre 2007 y 2011, se construyeron 2.9 millones de viviendas nuevas localizadas preferentemente en las periferias carentes de servicios y lejanas de las ciudades (Conavi, 2012b y Sedesol, 2012).

Este proceso de expansión urbana tenía como objetivo, en gran medida, lograr precios que aseguraran márgenes de utilidad a las desarrolladoras e inmobiliarias privadas, sin considerar el gran riesgo de desapego y abandono de vivienda; lo cual sucedió. En 2010 el levantamiento censal arrojó casi 5 millones de viviendas deshabitadas, las cuales fueron adquiridas principalmente con créditos hipotecarios de instituciones públicas y privadas. Una encuesta de satisfacción residencial realizada por la Sociedad Hipotecaria Federal, señaló que 25% de las viviendas adquiridas a través de sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles), Bancos, el Infonavit y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) estaban desocupadas (CIDOC-SHF, 2006).

Llama la atención que las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey —las más grandes del país— concentraron una cuarta parte del total nacional de viviendas deshabitadas y en tres de los municipios que concentraron la mayor creación de vivienda nueva fue donde se ubicó también el mayor número de viviendas deshabitadas.⁶ Según un estudio de *BBVA Research* los municipios que registraron la más alta desocupación del parque habitacional concentraron hasta 80% de

⁶ Estos municipios fueron Tijuana, Baja California (111,482 deshabitadas), Juárez, Chihuahua (111,103) y Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco (57,151) (Sánchez y Salazar, 2011.)

los préstamos hipotecarios otorgados entre 2006 y 2010 y los estados con el mayor cambio absoluto de desocupación, entre 2005 y 2010, recibieron 18% del total de préstamos hipotecarios entre 2007 y 2009 (BBVA, 2011).

Por otra parte, la orientación de esta política favoreció a grupos muy específicos como son los trabajadores asalariados, la población de ingresos medios y los grupos sociales organizados. No obstante, dentro de estos grandes grupos, solo una pequeña parte ha logrado acceder a los créditos proporcionados por las instituciones de vivienda (Puebla, 2002:13). En ese sentido, uno de los efectos fue la omisión de la atención de la demanda efectiva, es decir, aquella que no es posible cubrir porque su situación de ingreso y condiciones laborales restringen o prohíben su acceso al crédito y por tanto recurren a procesos de autoconstrucción en suelo irregular. Se estima que 6 de cada 10 viviendas en México han sido producidas de esta forma y que existen alrededor de 7.5 millones de predios irregulares en las 54 zonas metropolitanas del país, a pesar de que en los últimos años se han construido con apoyo gubernamental más de 600 mil unidades de vivienda anuales (Coulomb, 2010; Puebla, 2006 y Salazar, 2011).

De manera adicional, la construcción masiva de vivienda nueva ha llevado a ofrecer una propiedad con poca superficie (máximo de 45 m²), la cual se ha constituido en el modelo institucionalizado de vivienda de interés social en el país.

Esta forma de producción de vivienda llevó a que los desarrollos habitacionales se ubicaran en áreas periféricas carentes de servicios, de comunicación adecuada, lejos de los centros de trabajo o de estudio y sin alternativas de transporte eficiente. En 2014, la tercera encuesta a usuarios de transporte público rea-

lizada por la Asociación Civil El Poder del Consumidor registró que 41% de los entrevistados destinaba más de 2 horas diarias en sus traslados y 42% señaló que gastaba más de 200 pesos a la semana en el viaje a su trabajo.

El mismo Infonavit identificó tres tipos de impactos interrelacionados de la implementación de la política de vivienda y que coinciden casi totalmente con lo planteado líneas más arriba: 1) impacto a la estructura social de las ciudades, que afectó la calidad de vida de las familias; 2) impacto al sistema económico y financiero, cuyo mayor efecto fue el crecimiento de la cartera vencida en algunos organismos financieros y la descapitalización de los propios compradores de viviendas que han tenido que abandonarlas por no cubrir sus necesidades básicas e incluso incrementar el costo de su manutención familiar y 3) impacto al medio ambiente que ha afectado los recursos de propiedad común, que son bienes públicos en una ciudad, como son el aire limpio, las vías públicas, los parques, espacios abiertos para la recreación e incluso drenajes pluviales o alumbrado de calles.

En síntesis, los resultados de la política habitacional muestran una persistente separación residencial entre estratos socioeconómicos, en donde los hogares con ingresos más altos se encuentran mejor ubicados y con mayor acceso a los beneficios del desarrollo urbano mientras que los de menores ingresos se encuentran ubicados en áreas con equipamiento e infraestructura precarios. Múltiples investigaciones han mostrado los efectos dañinos que la segregación residencial tiene sobre las oportunidades de vida de los hogares más desfavorecidos al ubicarlos en contextos con escasos recursos materiales, institucionales, de servicios y equipamiento (Katzman, 2001, Sánchez, 2012).

En este contexto, el diagnóstico del Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 (PNV) reconoce y establece la necesidad de impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y que asegure el acceso al equipamiento, servicios y actividad económica que realmente responda a las diferentes necesidades de la población que las habitará.

El PNV actual plantea como una de sus alternativas la vivienda en arrendamiento para que la población de bajos ingresos acceda a una vivienda intraurbana cuya compra sería muy onerosa; también para la población con alta movilidad laboral ésta sería una opción.

El objetivo 3 del PNV 2014-2018 plantea: “Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población”. Para cumplir con este objetivo establece entre sus estrategias: “Estimular y fortalecer el mercado de renta habitacional como una potencial solución a las necesidades de vivienda de los mexicanos” y para ello propone 4 líneas de acción:

- Incentivar el mercado de renta habitacional mediante subsidios y garantías que fomenten la construcción y vivienda para renta.
- Estimular y fortalecer, en los tres órdenes de gobierno, el mercado de renta habitacional mediante un marco legal adecuado.
- Promover la vivienda en renta cuando esta alternativa se adecúe a las necesidades de la población.
- Coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aplicación de incentivos para mejoramiento de vivienda y adquisición de suelo que pueda insertarse al mercado de renta (Sedatu, 2014a).

Lo importante del diagnóstico del PNV es que por primera vez en la política habitacional se consideran relevantes otras alternativas de tenencia de la vivienda que no sea la propiedad; además se establecen líneas de acción que tienen como propósito atender a grupos de población con necesidades muy específicas y que no habían sido considerados de manera directa dentro de los programas de financiamiento o subsidio habitacional.

No obstante este avance, aún no existe un diagnóstico sobre la tenencia en renta, es decir, su evolución, calidad, ubicación, inquilinos, deficiencias, etcétera, entre otros temas que es necesario conocer para definir, focalizar y aplicar los programas pertinentes para satisfacer la demanda potencial de este bien.

3. Evolución y características de la vivienda en renta

a. Crecimiento del arrendamiento

Hasta el levantamiento censal de 1970 la información sobre tenencia de la vivienda solamente rescataba la categoría de propietario. Ello significó que el estudio de la vivienda en renta se hiciera equivalente al estudio de los *no propietarios*. Es hasta el censo de 1980 que se incorporan las categorías de renta, préstamo u otra situación.⁷

En el cuadro 2 se puede observar la evolución y distribución de la vivienda por tipo de tenencia. A pesar de que en términos absolutos el monto de vivienda *no propia* aumentó década tras década —se triplicó en los últimos 60 años—, y dentro de ella, especialmente, la vivienda rentada casi se duplicó entre 1980 y 2010; en términos relativos se hace evidente la disminución del arrendamiento dentro del stock total de viviendas, por lo menos hasta el año 2000.

Cuadro 2

Población y vivienda según tenencia, 1950-2010

Años	Población Censal	Vivienda habitada	Vivienda propia	Vivienda propia %	Vivienda no propia*	Vivienda no propia* %	Vivienda en renta (es parte de la no propia)	Vivienda en renta %
1950	25,791,017	5,259,208	3,365,893	64.0	1,893,315	36.0	0	0
1960	34,923,129	6,409,096	3,467,321	54.1	2,941,775	45.9	0	0
1970	48,225,238	8,286,369	5,469,004	66.0	2,817,365	34.0	0	0
1980	66,846,833	12,074,609	8,213,909	68.0	3,860,700	32.0	2,527,418	20.9
1990	81,249,645	16,197,802	12,699,077	78.4	3,498,725	21.6	2,349,459	14.5
2000	97,483,412	21,513,235	16,952,429	78.8	4,560,806	21.2	2,818,055	13.1
2010	112,336,538	28,607,568	21,999,220	76.9	6,608,348	23.1	4,033,667	14.1

⁷ En el Censo de 1970 y anteriores la pregunta que se hacía era ¿La vivienda es propia? Y la respuesta solamente aceptaba sí o no. En el Censo de 1980 la pregunta cambia a ¿Esta vivienda es ... propia? (aunque se esté pagando o esté hipotecada), rentada?, prestada o en otra situación? (Inegi, 1970 y 1980). Un ejemplo de este tipo de tratamiento se encuentra en Coulomb, 2006.

*Es importante señalar que la categoría no propia en el cuadro incluye en todos los años la vivienda en renta.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Censos de Población y Vivienda, varios años.

Entre 2000 y 2010, el Censo de Población y Vivienda registró que la ocupación habitacional en *no propiedad* ganó importancia: pasó de representar 21% a 23%, lo que significó más de 6 millones de viviendas particulares habitadas por personas distintas a sus dueños.⁸

En el último levantamiento censal (2010), del total de vivienda *no propia* la de arrendamiento representaba 61% y aunque en términos relativos este tipo de tenencia parece haberse mantenido estable, es posible evidenciar la recuperación de la intensidad de su ritmo de crecimiento, en particular de la rentada, a partir de la década de los años 90, mismo periodo en que el ritmo de crecimiento de la vivienda total se fue estabilizando en el país.

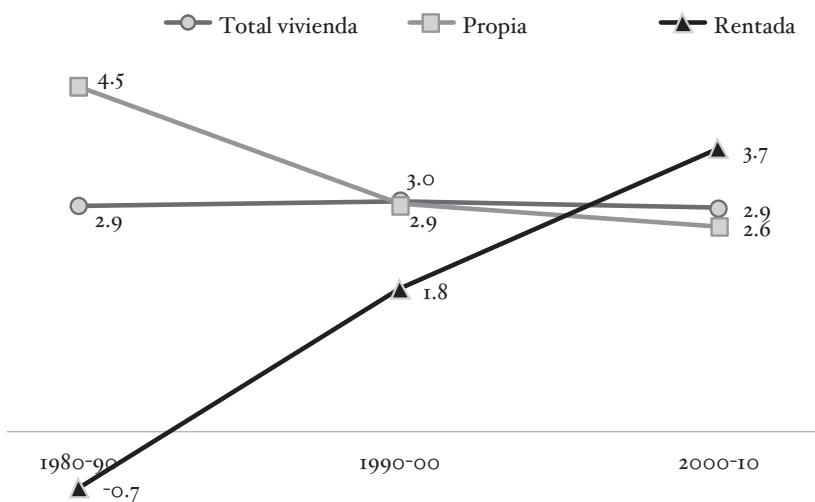
Tanto el censo de población como la ENIGH 2010 registraron que del parque habitacional total 73% era ocupado por sus propietarios, 14% por inquilinos y 13% estaba en otra situación. En su caso la vivienda rentada pasó de 2,818,055 a 4,033,667 entre 2000 y 2010, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual de 3.7% frente a un crecimiento promedio de 2.9% en el parque habitacional total (ver gráfica 5).

La misma tendencia muestra el levantamiento en 2010 y 2012 de la ENIGH, el cual registró 15.1% de vivienda rentada, aproximadamente un stock total de 4,675,572 unidades en el último año; es decir un incremento de más de 558 mil viviendas en arrendamiento, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 6.6%. Es probable que la inestabilidad en el empleo y su precariedad lleven a un mayor número de población a optar por esta forma de tenencia, tanto por la movilidad residencial asociada a un empleo inestable como por la falta de prestaciones que les permitan acceder a financiamiento público o la falta de capital inicial para dar el enganche de algún inmueble en zonas intraurbanas bien ubicadas.

⁸ Es importante señalar que la no propiedad incluye distintas categorías, entre ellas el préstamo, la ocupación de una vivienda en un terreno no propio, el uso de un cuarto o casa-habitación proporcionada por el empleador para que cuiden su predio o edificio (porteros, vigilantes, veladores, etcétera) y el arriendo, en donde media un acuerdo o contrato de pago por el uso temporal del bien (Coulomb, 2006).

Gráfica 5

Tasas de crecimiento promedio anual de la vivienda, vivienda propia y vivienda en arrendamiento (1980-2010)



Nota: Para la tasa de crecimiento promedio anual, se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigieron los periodos intercensales de acuerdo con las fechas de levantamiento.

Fuente: elaboración propia con base en Inegi, Censos de Población y Vivienda, varios años.

Para 2014, según la información de la Envi, el stock rentado ya representaba 15.2% del total. El incremento constante que registran las fuentes consultadas de este tipo de uso habitacional muestra la importancia que está adquiriendo esta ocupación en el nuevo contexto de crecimiento de las ciudades del país.⁹

b. Distribución geográfica de la vivienda en renta

La mayor concentración se ha dado en las zonas urbanas; en éstas el alquiler representa en promedio 17.4% de su parque habitacional, en cambio en las localidades con menos de 2,500 habitantes solamente 2.5% se encuentra en arrendamiento. En la gráfica 6 se corrobora la preeminencia urbana de la demanda de alquiler, a mayor tamaño de localidad mayor proporción de vivienda rentada, condición que no sucede con los otros tipos de tenencia como son el préstamo o invasión.

En cuanto a las entidades federativas, el censo registró que las que cuentan con mayor porcentaje de vivienda en arriendo son Quintana

⁹ La información proporcionada por esta fuente o al menos la que está disponible por parte del Inegi es muy limitada, por lo que no es posible llevar a cabo el análisis a partir de ella.

Roo, Jalisco, Colima, Distrito Federal, Baja California y Baja California Sur; todas ellas con más de 20% de su parque habitacional en alquiler. En esta distribución es de destacar que al interior de estas entidades federativas son los municipios con ciudades turísticas las que cuentan con mayor proporción de este tipo de tenencia (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Entidades y municipios con mayor porcentaje de vivienda rentada, 2010

Entidad Federativa (Porcentaje de la entidad)	Municipio	Porcentaje de vivienda en renta
Quintana Roo (23.9)	Solidaridad	39.5
	Cozumel	37.1
	Tulum	33.8
	Isla mujeres	26.3
	Benito Juárez	22.9
Baja California (21.1)	Tijuana	25.7
	Ensenada	22.5
	Mexicali	11.5
Baja California Sur (21.3)	Los Cabos	31.8
	La paz	14.5
	Villa de Álvarez	24.8
Colima (21.9)	Manzanillo	24.6
	Colima	21.0

Fuente: estimaciones a partir de Inegi, Censo de Población y Vivienda 2010, estimaciones a partir de la base de datos de la muestra censal de 10%.

El caso del Distrito Federal y Jalisco son distintos; en estas entidades son las zonas metropolitanas las que elevan la proporción de vivienda en renta. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 20% del parque habitacional se encuentra en arrendamiento y dentro de ella el DF presenta el mayor porcentaje (22%); los municipios conurbados registran un porcentaje menor (18%). En la Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara el porcentaje de vivienda rentada es de 26% y dentro de ella Guadalajara y Tonalá tienen la mayor proporción, esto es, 30 y 26% respectivamente.

Por otra parte, tradicionalmente se habían considerado a las ciudades fronterizas como de fuerte mercado de viviendas en renta. Hasta el año 2000 parecería que esto fue así pero los datos de la última década muestran un panorama un tanto cambiante. Tres de las ciudades mostraron incrementos en su stock de vivienda rentada: Tijuana (48%), Mexicali (22%) y Reynosa (17%); y tres registraron fuertes decrementos: Matamoros (-19%), Ciudad Juárez (-19%) y Nuevo Laredo (-6%).

Algunas de las explicaciones a estos cambios en la distribución del parque de alquiler se relacionan por un lado, con el cambio en el mercado de trabajo y de la importancia adquirida de algunos sectores productivos, como es el turismo,¹⁰ y por otro lado con el cambio de las relaciones comerciales y migratorias con Estados Unidos. Asimismo, en los últimos años es muy probable que la violencia del crimen organizado haya tenido una influencia importante en los flujos de migrantes hacia esas ciudades, provocando una disminución de los flujos de atracción y un aumento de los de expulsión.

c. Tipo y calidad de la vivienda rentada en el país

La mayor parte del parque habitacional son casas independientes (90%); ellas son las que conforman la mayor parte del stock de habitaciones rentadas. La información de la ENIGH 2012 muestra que alrededor de 66% del alquiler fue de casas independientes y 17% correspondió a departamentos. Un dato importante es que la participación de la vivienda en vecindad fue casi igual a la de los departamentos (16.1%) a pesar de las malas condiciones en que se encuentran estas edificaciones (ver cuadro 4).

Ahora bien, por tipo de vivienda, la vivienda en vecindad y los locales no construidos para habitación son los que más se rentan: 61% de las primeras y 45% de los segundos son habitados por inquilinos; les siguen los departamentos en edificios y los cuartos de azotea con 40% y 38% respectivamente; en términos relativos es baja la proporción de casas independientes que se renta en el país, apenas 11% de ellas, aunque en cifras absolutas superan con mucho cualquier otro tipo de vivienda (más de 3 millones en arrendamiento).

¹⁰ Como puede ser el turismo: Conavi ha señalado que la población que más renta una vivienda según sector económico se relaciona con los servicios de apoyo a los negocios, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, servicios de esparcimiento culturales y deportivos y otros servicios recreativos, el porcentaje de renta por actividad va de 20.9% a 22% (Sedatu, 2014b).

Cuadro 4

Monto y porcentaje de arrendamiento según tipo de vivienda, 2012

Tipo de vivienda	Total por tipo de vivienda	Rentada	% del total de rentada	% por tipo de vivienda
Casa independiente	27,717,444	3,084,438	66.4	11.1
Departamento	1,927,560	769,309	16.6	39.9
Vecindad	1,223,522	748,665	16.1	61.2
Cuarto de azotea	68,846	26,018	0.6	37.8
Local no para habitación	35,534	15,993	0.3	45.0
Total	30,972,906	4,644,423	100.0	15.0

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de Inegi, 2012.

Sobre la calidad habitacional se puede señalar que en los últimos 10 años se han registrado mejorías en casi todos los indicadores censales. Pero en todas las características (constructivas, de equipamiento y de servicios) es la vivienda rentada la que registra las mejores condiciones, tanto en el año 2000 como en 2010 (cuadro 5). En los indicadores de la dimensión constructiva, por ejemplo, un mayor número de unidades utilizan materiales duraderos en techo, muros y pisos. En las de alquiler ocho de cada 10 viviendas cuentan con techos que se pueden considerar de buena calidad, nueve de cada 10 cuentan con muros aceptables y prácticamente 10 de cada 10 con pisos distintos de tierra.¹¹

En cuanto a la infraestructura y equipamiento de la vivienda, los indicadores muestran una mejoría evidente y nuevamente el stock de alquiler muestra mejores condiciones que la vivienda propia: mientras que 97% de las propias tienen servicio de electricidad, 99% de las rentadas cuentan con luz; con medidor de luz cuentan 88% de las propias frente a 92% de las alquiladas. El servicio de agua entubada dentro de la vivienda muestra mayores diferencias: casi 13 puntos porcentuales de diferencia a favor de las viviendas arrendadas (69.8% y 82.9% respectivamente). El drenaje conectado a la red pública es el que muestra las mayores diferencias —más de 20 puntos porcentuales—: solamente 68.5% de las viviendas en propiedad cuentan con este servicio frente a 90% de las rentadas.

Una posible explicación respecto a la mejor calidad de la vivienda rentada frente a la propia es que los rentistas utilizan ese stock para allegarse

¹¹ Sin embargo, el rezago en este indicador todavía afecta a aproximadamente 60 mil viviendas en las que habitan casi 212 mil personas.

ingresos y por tanto también invierten una mayor cantidad de recursos en su mantenimiento. Además ésta se encuentra ubicada en lugares con mejor infraestructura y equipamiento urbano con lo que se convierte, en mayor medida, en objeto de demanda en el mercado inmobiliario.

Cuadro 5

Porcentaje de vivienda según características por tipo de tenencia
(2000 y 2010)

Característica	Vivienda propia		Vivienda en renta	
	2000	2010	2000	2010
Paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto.	78.2	85.5	90.3	93.9
Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla	63.6	70.7	75.7	82.4
Piso no de tierra	85.6	94.1	97.4	98.5
Cuarto para cocinar	93.1	89.7	91.1	85.8
Usan gas para cocinar	80.2	82.4	95.9	94.0
Usan electricidad para cocinar	0.2	0.3	1.5	2.0
Energía eléctrica	95.1	97.6	99.1	99.2
Medidor de luz	n/d	88.5	n/d	91.5
Agua entubada dentro	59.0	69.8	73.1	82.9
Dotación diaria de agua	78.8	72.1	85.1	79.1
Sanitario con descarga directa de agua	60.8	67.7	71.3	78.3
Drenaje conectado a la red pública	61.1	68.5	86.9	89.9
Eliminación de basura	66.5	76.8	89.5	90.8
Sin hacinamiento	64.1	67.8	60.9	63.3

Fuente: elaboración propia a partir de Inegi, Censos Generales de Población y Vivienda, 2000 y 2010. Calculado a partir de las muestras censales del 10%.

El único indicador que registra una condición peor entre las viviendas rentadas que entre las propias es el hacinamiento. Éste es el mayor problema de los inquilinos pues casi 12% de las viviendas que habitan son un cuarto redondo y 43% se componen de 2 o 3 cuartos contando la cocina (ENIGH, 2012). El promedio de habitantes en viviendas rentadas es de 4 personas; al considerar que solamente un cuarto se usa para dormir, se puede determinar el nivel de hacinamiento en que vive esta población; casi 40% de los hogares en condición de inquilinato sufren este problema.¹²

4. Análisis de los jefes/a de hogar que habitan las viviendas rentadas

La ENIGH 2012, al igual que el censo de población, registró una mayor proporción de jefas que de jefes de hogar que rentan la vivienda que habitan (15.4% y 13.5% respectivamente), y dentro de las categorías, en proporción, son tanto los hombres como las mujeres jóvenes (menores de 30 años) los que acuden a este tipo de tenencia; sin embargo se puede observar una fuerte diferencia por sexo: 40% de las jefas de estos hogares son arrendatarias frente a 29% de los hombres de la misma edad.¹³

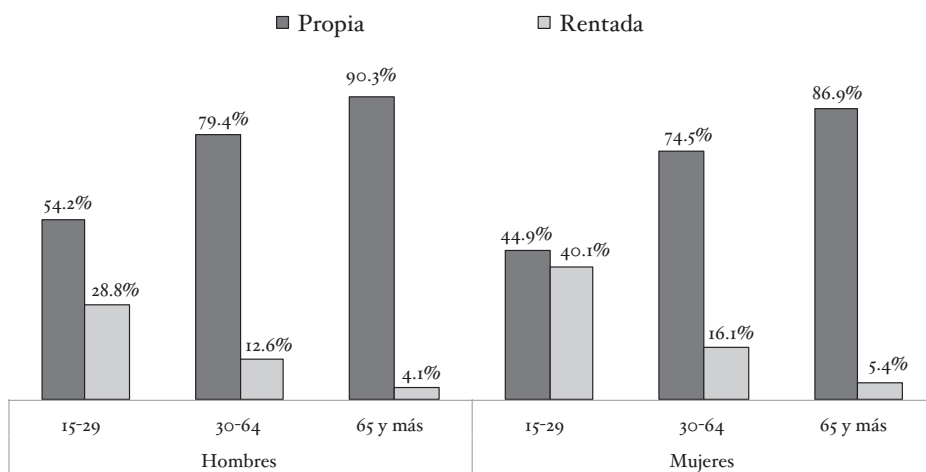
Existe una correlación negativa entre la edad de los jefes —sin importar el género— y el porcentaje de alquiler de vivienda, es decir, a mayor edad menor proporción de arrendamiento de la vivienda que se habita. Esta condición es un poco más fuerte entre los hogares dirigidos por hombres, pero la edad promedio del jefe/a de hogar que renta es de 39 años, en tanto que en una vivienda propia es de 52 años (ver gráfica 6).

¹² En este documento, hacinamiento hace referencia a las viviendas cuyo promedio de ocupantes por cuarto dormitorio es mayor a 2.5 personas.

¹³ Es importante tener en cuenta que en México aproximadamente un cuarto de los jefes de hogar son mujeres y el resto hombres, en términos absolutos en 2012 según la ENIGH se estaba hablando de aproximadamente 8 millones de hogares liderados por mujeres y 23.6 millones por hombres.

Gráfica 6

Porcentaje de viviendas según tenencia por sexo y grandes grupos de edad de los jefes de hogar, 2012



Fuente: cálculos propios a partir de Inegi, Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, 2012, México.

El análisis comparativo entre 2000 y 2010 de los grupos quinquenales de edad de los jefes inquilinos, permite señalar cambios más específicos en la estructura de la tenencia según su edad. Los jefes varones más jóvenes han disminuido su participación en la renta y son los adultos los que parecen haberla incrementado (de 44 a 64 años de edad); los adultos mayores mantienen la misma tendencia que en 2000. En cuanto a la jefatura femenina se observa que en todos los grupos de edad se ha incrementado el uso de esta opción de ocupación habitacional.¹⁴

Respecto al estado civil de los jefes y jefas que rentan la vivienda se puede observar que la mayor parte son solteros/as o separados/as o divorciados/as, en tanto los viudos/as representan una cantidad minoritaria de demandantes, lo cual seguramente cambiará con el avance del proceso de envejecimiento de la población mexicana. Es importante recordar que la separación o divorcio implica que uno de los cónyuges tenga que abandonar la vivienda y por tanto es más fácil, en un primer momento, que se involucre en un alquiler que en una compra de propiedad.

Respecto al nivel de escolaridad, los jefes inquilinos registraron 3 años más de educación que los jefes propietarios. Uno de cada cuatro jefes que rentan la vivienda que habitan terminó la secundaria, casi 40% terminó la

¹⁴ Para mayor información se puede consultar Salazar et al., 2014.

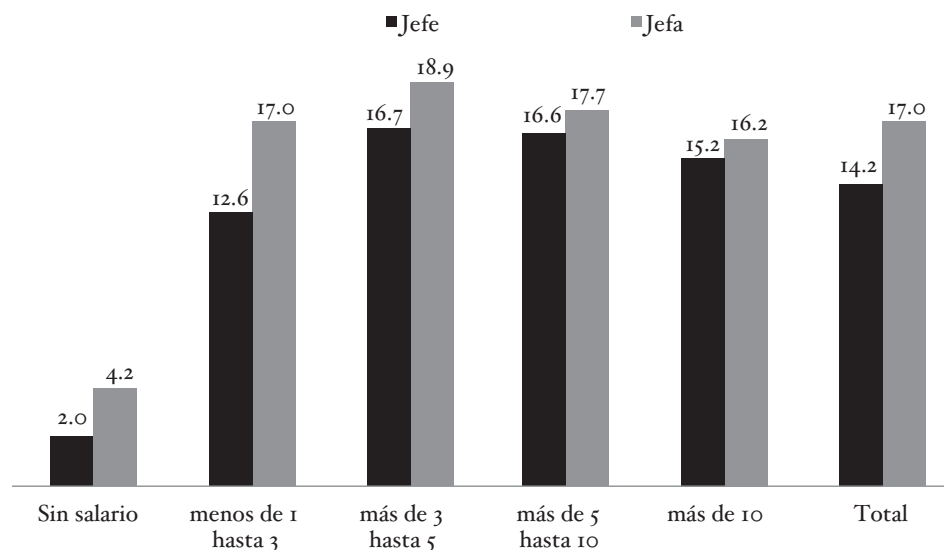
educación media superior y superior y solamente 2.6% no registró ningún nivel educativo. Entre los jefes propietarios únicamente 21% completó la preparatoria o algún nivel superior.

Posiblemente los niveles de escolaridad diferentes es lo que explica que los hogares que rentan una vivienda registren ingresos monetarios promedio mayores a los hogares con vivienda propia. El promedio de ingreso de los primeros es de 9,500 pesos mensuales y el de los segundos de 8,600 pesos y en ambos casos se registraron en promedio dos perceptores por hogar.¹⁵

Finalmente es necesario señalar que la proporción de jefes que arriendan crece a partir de la percepción de tres salarios mínimos y esto se acentúa entre las mujeres, lo cual resulta lógico ya que generalmente cuando no perciben suficientes ingresos las mujeres tienen la posibilidad de vivir con algún pariente cercano, principalmente en la casa paterna (ver gráfica 7)

Gráfica 7

Porcentaje de jefes inquilinos por sexo según múltiplos de salarios mínimos, 2012



*Son ingresos únicamente por trabajo y están en pesos corrientes de 2012 según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Fuente: elaboración propia a partir de Inegi, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012.

¹⁵ La información para la estimación proviene de la ENIGH 2012.

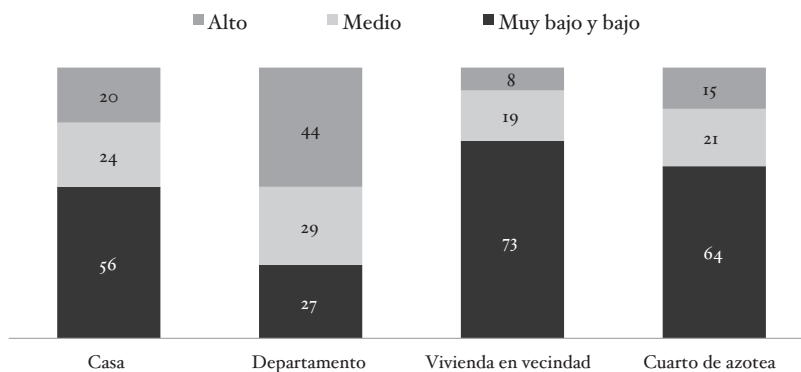
En concordancia, según un informe de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) de 2014 la mayor proporción de hogares que renta una vivienda por decil de ingreso se ubica en el quinto, sexto y séptimo decil, en donde el porcentaje de hogares que renta una vivienda oscila entre 19% y 18.4% (Sedatu, 2014b).

Respecto al tipo de vivienda arrendada por estrato socioeconómico, el estrato más bajo es el que menos utiliza esta opción; recurre más al préstamo u otro tipo de ocupación. También en este nivel socioeconómico se encuentra la mayor proporción de propietarios, lo cual es posible porque en muchos casos se recurre a la ocupación ilegal o irregular del suelo y se autoconstruyen viviendas que apenas cubren las funciones básicas que se pretende conseguir con este bien.

En cuanto al tipo o clase de vivienda en alquiler, los estratos socioeconómicos muy bajo y bajo tienden a ocupar casi 65% de los cuartos en azotea y tres cuartas partes de las casas rentadas en vecindades, y en menor proporción que los otros estratos, rentan casas solas y muy pocos departamentos (ver gráfica 8).¹⁶

Gráfica 8

Distribución porcentual del tipo de vivienda en renta según estrato socioeconómico del jefe de hogar, 2010



Fuente: cálculos propios a partir de Inegi, Censo de Población y Vivienda 2010. Muestra censal.

¹⁶ La estratificación socioeconómica aquí utilizada sigue los criterios usados en la clasificación elaborada por Carlos Javier Echarri Cánovas (Echarri Cánovas, 2008).

Las casas en vecindad y los cuartos en azotea son los tipos de vivienda que presentan las peores condiciones habitacionales; en cambio los departamentos en edificios regularmente son los más modernos, mejor

ubicados y con servicios públicos más completos y por tanto en muchas ocasiones inalcanzables para los ingresos con los que cuentan los estratos más pobres. Solamente 27% de ellos son ocupados por estos estratos.¹⁷

Los departamentos son más rentados por estratos medios y altos: 29% del stock en renta es ocupado por el sector medio y 44% por el alto. En todos los estratos son las casas particulares el tipo de vivienda más rentada debido a que ésta es la predominante en el mercado, tanto en renta como para compra.

5. Acciones actuales y oportunidades de nuevas acciones

Como se pudo apreciar, existe una demanda latente de vivienda en alquiler que aún no ha sido suficientemente atendida por la política habitacional.

Actualmente se están haciendo esfuerzos por impulsar programas habitacionales que incentiven el mercado de renta a través de subsidios que apoyen la construcción de vivienda para alquiler.

En julio de 2013 el Infonavit anunció un programa piloto de renta que se desarrollaría en zonas urbanas; esta acción fue la creación del Arrendavit. El programa pretendía dar flexibilidad a los derechohabientes con movilidad laboral para que en su nuevo destino encontraran mejor ubicación y entorno urbano. Con este esquema, el arrendador tiene mayor certeza de pago y cuenta con una garantía en caso de pérdida del empleo por parte del trabajador. El saldo de la subcuenta de vivienda podrá ser utilizado para pagar hasta seis meses de renta, además, se elimina el problema de falta de aval o la necesidad de depósito y se da certidumbre a la relación contractual para las dos partes.

Sin embargo hasta el mes de agosto de 2014, prácticamente no se habían otorgado créditos para impulsar el nuevo esquema de vivienda en renta. El programa Arrendavit se inició en septiembre de 2013 en Sonora y durante el primer semestre de 2014 se consiguió un stock de vivienda disponible para renta de 357 unidades en los estados de Aguascalientes, Distrito Federal, México, Nuevo León, Querétaro y Sonora; en ese lapso se otorgaron 54 créditos para renta (Presidencia de la República Mexicana, 2014, p.194).

¹⁷ En 2014, el promedio del costo de la renta mensual de una casa en vecindad era de 1,210 pesos, el cuarto de azotea era rentado en 1,345 pesos, en tanto que el costo del arrendamiento de un departamento era de 2,718 pesos mensuales, es decir, más de 1,500 pesos más que los otros dos tipos de vivienda (Inegi, 2014)

El Infonavit, en el mismo lapso de tiempo, otorgó 672,068 créditos para financiar la adquisición de viviendas e impulsar nuevos esquemas como la renta y la mejora y atención de nuevos segmentos. Para la compra de vivienda nueva otorgó 238,419 créditos y para la compra de vivienda usada dio 221,955 créditos (Ibídem, p. 196). Esta información evidencia la falta de consolidación del nuevo esquema de subsidios para vivienda en alquiler; se sigue impulsando la vieja política de adquisición sobre otros programas necesarios para solventar las necesidades habitacionales actuales.

Por otra parte, en junio de 2014 la Conavi informó que en agosto de ese mismo año iniciaría un programa piloto de subsidio a la renta de departamento para trabajadores que ganen hasta cinco salarios mínimos (\$10,288 mensuales). Las viviendas deberán ubicarse en suelo intraurbano, el monto del subsidio será definido como el máximo entre 40% del arrendamiento y un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, la duración de la subvención será hasta agotar el monto de apoyo que está establecido en 37 veces el salario mínimo.

El proyecto piloto de Conavi se aplicará en el Distrito Federal, Quintana Roo, Nuevo León y Guanajuato, con un presupuesto de 200 millones de pesos de los recursos destinados para el programa *Esta es tu casa*, lo cual podría beneficiar a 2.3 millones de familias (Presidencia de la República Mexicana, 2014).

Finalmente el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) puso en marcha un programa de subsidios para sus derechohabientes. Éste va dirigido a las fuerzas armadas en activo cuyo ingreso mensual no sobrepase de 10,228 pesos (5 Salarios Mínimos Generales Vigentes), que es donde se concentra el grueso de las personas que arriendan. Conavi aporta mes a mes 13.2% de la suma

de sus ingresos para el pago de su renta hasta alcanzar 75,687 pesos que es el monto total del subsidio.

Estos avances en el mercado de la vivienda en renta son relevantes aunque aún están en una etapa inicial y las dependencias públicas siguen estudiando la mejor manera de aprovechar la dinámica del arrendamiento como una alternativa para combatir los problemas de rezago habitacional y de desigualdad en el país.

6. Conclusiones

El mercado de arrendamiento habitacional en México representa un espacio de oportunidades tanto para la acción pública como para los promotores y constructores privados. La dinámica habitacional está cambiando y también las necesidades de la población. A lo largo de este documento se ha podido comprobar que no existe aún una acción clara y sistemática para atender la necesidad de ciertos grupos de población que está empujando a la creación de nuevas acciones en el tema habitacional y residencial.

Entre los puntos que podrían ser considerados como oportunidades de crecimiento de este mercado se encuentra la nueva ubicación de la demanda, principalmente en zonas turísticas, ya sea en auge o en crecimiento. En estos lugares el atractivo es la oferta de empleo; mucha población está migrando y requiere un espacio en donde habitar temporalmente sin desembolsar una gran inversión.

Un grupo que requiere de la intervención gubernamental para mejorar sus condiciones de habitabilidad son las jefas de hogar. Sin importar su edad, son las que más recurren a este tipo de tenencia y son las que menor ingreso y estabilidad en el empleo tienen.

Las uniones jóvenes y, en general, la población joven que se está independizando, también es un mercado para este tipo de ocupación.

Con este apoyo a esos grupos de población se les facilitaría la inclusión a áreas mejor ubicadas, más urbanizadas y por tanto con mejor acceso a servicios y a calidad de la vivienda; este podría ser un primer paso para asegurar el desarrollo de capacidades y recursos a individuos que aún están en formación.

Un aspecto que muestra el presente documento es que son los sectores socioeconómicos medios y altos los que más usan el alquiler para habitar una vivienda. Esto puede ser resultado de que cuentan con mayores ingresos pero también de que no asocian tanto el bienestar con la propiedad de una vivienda, el cual es un pensamiento básico en los sectores po-

pulares y que podría poner un freno al programa de subsidio al arrendamiento habitacional.


En algunos países de América Latina como son Chile, Brasil, Colombia y Uruguay ya se han implementado programas de arrendamiento residencial para poblaciones específicas o vulnerables, en algunos casos a través de subsidio al arrendatario y en otros al arrendador o rentista. También hay experiencias en que el gobierno local construye infraestructura y servicios sociales y el sector privado financia y construye vivienda que será ocupada a través de subsidios a la propiedad por las instituciones de vivienda. ■

Referencias de consulta

- Arriagada Luco, Camilo. *La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina*. Serie Población y Desarrollo, CEPAL, núm. 33, Santiago de Chile, CEPAL-UNFPA, enero, 2013, 63 pp.
- BBVA Research México. *Situación inmobiliaria en México*. México, D.F., Servicios de Estudios Económicos, Grupo BBVA, México, 2011.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa (CIDOC) y Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). *Estado actual de la vivienda en México 2010*, CIDOC, SHF, México, 2010.
- Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). Participación de la directora general de la Comisión Nacional de Vivienda en el Foro Mitos y Realidades de la Vivienda en el Valle de México, el día 24 de junio de 2014.
- Conavi. *Estadísticas históricas de vivienda*, México, 2012a. Disponible en: www.Conavi.gob.mx/quienes-somos/politica-vivienda/estadisticas-vivienda.
- Conavi. *Datos de vivienda nueva por municipio, 2007-2011*. Ciudad de México, 2012b.
- Conavi, Comité Técnico Especializado de Vivienda. *Metodología para calcular el Déficit Habitacional*, SHF, BBV, 2012.
- Conolly, Priscilla. “El financiamiento de vivienda en México”, en María Emilia Herrasti y Judith Villavicencio (coords.), *La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones recientes*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. (Cenvi), UAM-Azacapotzalco, México, 1998.
- Connolly, Priscilla. “La demanda habitacional” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azacapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- Coulomb, René. “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda” en Garza Gerardo y Martha

- Schteingart (coords.) II- Desarrollo Urbano y Regional, *Colección: Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, México, 2010.
- Coulomb, René. “La vivienda en arrendamiento” en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.), *Entre el estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- Coulomb, René y Emilio Duhau (coords.). *Dinámica urbana y procesos políticos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. (Cenvi), UAM-Azcapotzalco México, 1997.
- Coulomb, René y Cristina Sánchez Mejorada. *Pobreza urbana, autogestión y política*, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, A. C. (Cenvi), México, 1992.
- Echarri, Carlos. “Desigualdad socioeconómica y salud reproductiva: una propuesta de estratificación social aplicable a las encuestas”, en Susana Lerner e Ivonne Szasz, *Salud reproductiva y condiciones de vida en México* Tomo I, volumen 1. México, D.F. El Colegio de México, pp. 59-113, 2008.
- Eibenschutz, Roberto y Carlos Goya. *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Sedesol, UAM-X y Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- Del Popolo, Federico. *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Serie Población y Desarrollo 19, CEPAL, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Chile, 2001.
- Garza, Gustavo y Martha Schteingart. *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, 1978.
- González Sánchez, Jorge. “Dinámica reciente de la vivienda en renta en la Ciudad de México”, en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, volumen X, núm. 218 (49), 1 de agosto de 2006.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Encuesta Nacional de Vivienda (Envi), México, 2014.
- Inegi. Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 2010a.
- Inegi. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2011, México, 2010b.
- Inegi. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2013, México, 2012.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). *Agenda de vivienda para los próximos 10 años: vida, trabajo y vivienda para todos*; Dirección Secretarial Empresarial, Infonavit, Concamin, Coparmex, CIDE, México, 2012.
- Jaramillo, Samuel. “Las formas de producción del espacio construido en Bogotá”, en Emilio Pradilla (compilador), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México, 1982.
- Kaztman, Rubén. *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 1999
- Kaztman Rubén. “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos” en *Revista de la CEPAL*, número 75, Uruguay, pp. 171-189, 2001.
- Ortiz, Enrique. *Producción social de la vivienda y el hábitat*, HIC, HIC-AL, México, 2012.
- Ortiz, Enrique. *Notas sobre la producción social de vivienda*, HIC, Casa y Ciudad, México, 1998.
- Peláez, Enrique y Jafmary Félix-Ferraras. “Transición demográfica y arreglos residenciales de los adultos mayores en República Dominicana y Argentina” en *Papeles de Población*, volumen 16, número 63, México, enero/marzo, 2010.
- Perló, Manuel. *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1991.
- Ponce, Gabriela y Claudia Puebla. Calidad y rezago habitacional. Ponencia presentada en el 3er Congreso

- Nacional de Ciencias Sociales (COMECSO), “Desafíos y horizontes de cambio: México en el siglo XXI, Ciudad de México, 26 de febrero al 1° de marzo de 2012.
- Ponce, Gabriela. *Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del tercer milenio*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 2011.
- Presidencia de la República Mexicana. Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, México, 2014.
- Puebla, Claudia. El Estado y la promoción de vivienda en México (1970-2000), Tesis de doctorado (inédita), Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2010.
- Puebla, Claudia. “El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)”, en René Coulomb y Martha Schteingart (coords.) *Entre el estado y el mercado: la vivienda en el México de hoy*, Miguel Ángel Porrúa, UAM-Azcapotzalco; Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- Puebla, Claudia. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*, El Colegio de México, México, 2002.
- Salazar, Clara; Gabriela Ponce; Claudia Puebla y René Flores. “Alquiler y mercado del suelo en México” en Blanco, Andrés y Vicente Fretes, *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*. División de Gestión Fiscal y Municipal, Sector de Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C., 2014.
- Salazar, Clara. “Los ejidatarios en el control de la regularización” en Clara Salazar (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, México, 2012.
- Sánchez, Landy y Clara Salazar. “Lo que dicen las viviendas deshabitadas en el Censo de 2010” en Sociedad Mexicana de Demografía *Coyuntura Demográfica: Revista sobre procesos demográficos en México hoy*, noviembre, 2011, número 1, pp. 67-73.
- Sánchez, Landy. “Cambios en la segregación residencial socioeconómica en México”, en *Revista Internacional de Estadística y Geografía: Realidad, Datos y Espacio*, México, mayo-agosto 2012, volumen 3, número 2, pp. 98-115.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, 2014-2018”, publicado el 30 de abril de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, Cuarta Sección, México, 2014a.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). “Vivienda” Boletín trimestral Conavi, octubre-diciembre 2014, Comisión Nacional de Vivienda, Sedatu, México, 2014b.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). “La expansión de las ciudades 1980-2010” en *México, 135 ciudades*. Ciudad de México: Sedesol, 2012.
- Schteingart, Martha. *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1989.
- Torres, Rino. *La producción social de vivienda en México. Su importancia nacional y su impacto en la economía de los hogares pobres*, HIC-AL, México, 2006.



DESDE LA CREACIÓN DEL MODELO DE comunicación política en México derivado de la reforma constitucional y legal del 2007-2008,¹ se implementaron mecanismos para el uso restrictivo de los medios de comunicación social para los partidos políticos y en su caso precandidatos y candidatos, tanto en procesos electorales federales y locales, como en periodo no electoral.

Las disposiciones establecidas en la Constitución, específicamente en el Artículo 41, otorgaron a los partidos políticos el acceso de manera gratuita a los tiempos oficiales en la radio y la televisión; sin embargo, también determinaron la prohibición expresa de comprar o adquirir espacios en dichos medios y evitaron la promoción personalizada de servidores públicos. Asimismo, para su cabal cumplimiento se crearon mecanismos de investigación y procedimientos especiales sancionadores.

Por otra parte, en el Artículo 134 Constitucional se determinó que “la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los

El modelo de comunicación política en México y los informes de labores de legisladores

Juan Carlos Amador Hernández*

órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.²

Para los efectos de lo anterior, el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estipuló un régimen específico para la rendición de cuentas de los funcionarios públicos —incluyendo a los legisladores federales y locales—, mismo que estableció que los mensajes para dar a conocer sus informes de labores en los que apareciera el nombre, voz o imagen del funcionario, debían de ajustarse específicamente a los siguientes criterios: difundirse una vez al año, sólo podrían transmitirse siete días antes y cinco días después de presentar su informe y tener el carácter de institucional.³

La reforma constitucional y legal en materia político-electoral del 2013-2014⁴ mantuvo intacto el modelo (Artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, LGIPE); sin embargo, a partir de resoluciones de la máxima autoridad en la materia —la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— así como de las resoluciones de la Sala Regional Especializada, se han ido delineando los alcances de las disposiciones constitucionales y legales y han reorientado las interpretaciones respecto a los criterios aplicables a la difusión de informes de labores de legisladores.

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac Norte. Actualmente, se desempeña como director general de Difusión y Publicaciones en el Instituto Belisario Domínguez.

¹ El día 13 de noviembre de 2007 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma electoral constitucional de 2007 y el 14 de enero de 2008 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación con proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, 11 de septiembre 2007.

³ Esta situación aplicaba de manera particular a los mensajes que se difundieran en medios de comunicación, específicamente la radio y televisión.

⁴ La reforma político-electoral fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

Diversos casos demuestran la construcción, vía resoluciones, de los criterios aplicables y aún más a partir de estrategias como las de los senadores y diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en las que basados en los criterios definidos en la ley y resoluciones previas de las autoridades electorales, difundieron mensajes de informes de labores, enfrentándose posteriormente a criterios novedosos derivados de procedimientos sancionatorios que han tenido como resultado multas económicas para el Partido, legisladores y medios de comunicación.

A partir de las resoluciones del TEPJF, resulta clara la necesidad de reglamentar la difusión de los informes de los legisladores, ya que como bien se desprende del presente análisis, el hecho de que los legisladores del PVEM hayan contratado tiempo en televisión para la difusión de sus informes no constituye en sí una violación a la legislación electoral, sino que, como se mencionará más adelante y derivado de las sentencias del TEPJF, lo que a juicio de la Sala Superior constituyó una infracción fue la difusión reiterada, permanente y continua de los promocionales, misma que atentó contra el principio de equidad, rector en los procesos electorales.

El objetivo del presente estudio es establecer los alcances de las reglas del Artículo 134 Constitucional y la excepción del Artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y arribar a la conclusión que existe la necesidad de establecer una ley reglamentaria del Artículo 134 Constitucional en materia de propaganda gubernamental, a fin de evitar que sea a través de resoluciones de la autoridad jurisdiccional como se configure un sistema adecuado de difusión y rendición de cuentas de los legisladores.

1. Principios y bases jurídicas de la difusión de informes de labores de legisladores

La democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes; por ello este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal (Patiño, 2002, p. 12).

En las democracias representativas, en las que los ciudadanos delegan a sus representantes el poder de decidir en su nombre, es necesario que los gobernantes rindan cuentas y justifiquen sus acciones ante los gobernados. El modelo de representación contemporáneo crea una necesidad de reciprocidad entre los actos de gobierno y los intereses de los ciudadanos (Chacón, 2013, p. 7).

A juicio de la Sala Superior del TEPJF, se señala que tratándose de legisladores federales o locales “uno de los elementos inherentes de la función parlamentaria, es el comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos” (Mora-Donatto, 2010, p. 18).

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, “tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes” (Mora-Donatto, 2010, p. 19).

La democracia no puede entenderse sin la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de su mandato. Dicha obligación se encuentra contenida en todo texto constitucional, en el cual se establecen las vías para llevarla a cabo. Uno de los mecanismos más controversiales en México son los informes de actividades que los funcionarios públicos presentan a sus electores en actos masivos, que generalmente se acompañan de intensas campañas publicitarias (Chacón, 2013, p.12).

En México, el presidente y la mayoría de los gobernadores de las entidades federativas tienen la obligación de presentar un informe de gobierno; en el caso de los legisladores, particularmente en el ámbito federal, si bien ni constitucional ni legalmente se tiene dicha obligación, paulatinamente en sus ordenamientos específicos se han establecido disposiciones que señalan la necesidad de presentar los informes de labores correspondientes.¹

Sin embargo, la legislación no establece normas que regulen el contenido y las características a las que se deben sujetar la presentación y difusión de un informe, salvo algunas disposiciones generales que plantean los prerequisites para limitar su difusión.

En dichos procedimientos, el TEPJF ha tenido que realizar una exhaustiva tarea de interpretación de los preceptos constitucionales y legales toda vez que —como se ha comentado— éstos son vagos y limitados. Derivado de esta actividad, los magistrados han ido generando una serie de criterios que han permitido tener mayor claridad de la regulación de los informes de rendición de cuentas de los servidores públicos electos (Chacón, 2013, p. 47).

El interés por evitar esta afectación a las reglas de la competencia político-electoral estuvo presente en la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007, pues en la exposición de motivos los legisladores reconocieron que ésta persiguió el objetivo de ampliar la equidad, al impedir que: “actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación.

...Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.²

¹ La provisión de información a la sociedad por parte de los legisladores ayuda a resolver un problema de alineación de incentivos entre los representantes, —quienes, de acuerdo a la teoría del agente-principal podrían actuar en su propio interés— y los representados —quienes los eligen para maximizar sus beneficios— (Rivero, 2012).

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación con proyecto de Decreto que reforma los Artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134; y se deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, 11 de septiembre 2007.

La Reforma Electoral de 2007-2008 supuso una revisión estructural y sistemática de las normas electorales. En ese sentido, las adecuaciones y novedades alcanzaron prácticamente todos los rincones del entramado institucional y procedimental electoral. Se trató, [...], de una reforma compleja, exhaustiva y sistemática (Córdova, 2009, p.1).

En la reforma 2007-2008, en el Artículo 41, fracción III, apartado A, inciso g), párrafo segundo, se estipuló que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- Los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Federal Electoral (IFE) será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y a lo que establezcan las leyes.
- Ninguna otra persona física o moral —sea a título propio o por cuenta de terceros— podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.
- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda

gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, “las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

La reforma de 2007-2008, configuró un modelo de comunicación política basado en la prohibición de acceder a los tiempos en los medios de comunicación masiva por parte de los partidos políticos a través de la compra de espacios en radio y televisión; también reguló la presentación y la propaganda de los informes de labores mediante los Artículos 134 y 41, fracción III, apartado C de la Constitución y los Artículos 228, numeral 5, y 347, párrafo 1, incisos b), c) y d) del abrogado COFIPE.

En el Artículo 41, base III, inciso g) de la Constitución, quedó estipulado que: a) nadie puede contratar a nombre de un partido político espacios en radio y televisión, y b) nadie puede contratar publicidad en esos medios electrónicos de comunicación social para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

También se estableció en el Artículo 134 Constitucional, que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imá-

genes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el Artículo 228, párrafo 5, del COFIPE, establecía que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del Artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundían en los medios de comunicación social, no serían considerados como propaganda, siempre que la difusión se limitase a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rindiera el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podría tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Por su parte, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, dando paso a la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Se facultó al INE como el organismo encargado de organizar las elecciones en conjunto con los organismos públicos autónomos locales.

Se estableció la posibilidad de reelección inmediata de los diputados federales hasta por cuatro periodos más y de los senadores hasta por dos periodos adicionales, puntualizando que los candidatos podrán postularse únicamente por el mismo partido, o por cualquier partido de la coalición que los postuló. En el caso de candidatos independientes, solo podrán postularse con ese mismo carácter.

También se facultó a los presidentes municipales, regidores y síndicos para ser elegidos hasta por un periodo adicional y se amplió la posibilidad para que las constituciones estatales puedan aplicar el mismo mecanismo en el caso de legisladores locales, hasta por cuatro periodos consecutivos.

Y se garantizó a los candidatos independientes el acceso a los derechos y prerrogativas para campañas electorales, particularmente en el financiamiento público y en el acceso a tiempos en radio y televisión.

Con la reforma constitucional y legal en materia político-electoral 2013-2014 las restricciones en materia de acceso y uso de medios de comunicación se mantuvieron inalteradas y en la legislación secundaria —específicamente con la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales—, la disposición que regulaba la presentación y difusión de los informes de labores establecida en el Artículo 228 párrafo 5 del COFIPE se mantuvo en los mismos términos, ubicándose ahora en el Artículo 242, párrafo 5 de la nueva ley electoral; por lo que la posibilidad de que los funcionarios públicos —específicamente los legisladores— puedan difundir sus informes de labores, de ninguna manera ha consignado alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista.

De esta manera, es necesario puntualizar que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público. En relación a lo anterior, en los párrafos séptimo y octavo del Artículo 134 Constitu-

cional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

De ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de la lectura armónica del texto completo del Artículo 242, párrafo 5 de la LGIPE, advirtió que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el Artículo 134 Constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales para fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de los cuales puedan difundirse promocionales relacionados con los informes de gobierno de las autoridades estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

Sin embargo, la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el DOF del 10 de febrero de 2014, definió en el Artículo Tercero Transitorio que el Congreso de la Unión debería expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que se respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

También debe mencionarse que con fundamento en la disposición constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció en su Artículo Vigésimo Tercero Transitorio:

Vigésimo Tercero. Lo dispuesto en el párrafo 5 del Artículo 242 de esta Ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del Artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley.

Por supuesto, las disposiciones constitucionales y legales vigentes desde la reforma del 2007-2008 y ratificadas con la más reciente reforma en la materia del 2013-2014, no resolvieron en esencia cuestionamientos respecto a los criterios y características que deben de prevalecer al momento de presentar y difundir un informe de labores, particularmente de los informes de legisladores.

Para algunos especialistas, existen temáticas que han quedado pendientes de alguna regulación. Por ejemplo, para la magistrada María del Carmen Alanís, algunos informes se difunden en canales de cobertura nacional y es difícil determinar la responsabilidad del servidor público por el “desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político-electoral” (Alanís, 2011, p. 22).

Así, la mayoría de los casos relacionados con la difusión de los informes de labores que habían llegado ante la Sala Superior del TEPJF estaban relacionados con aspectos procedimentales.

Gran parte de ellos se relacionó únicamente con la competencia de la Sala y del órgano electoral para conocer el caso, emplazamiento adecuado de las partes, personalidad jurídica de éstas, valoración debida de las pruebas y otras irregularidades en el procedimiento o con los elementos formales de los mensajes —las fechas de publicación de los informes, los

derechos del emisor y la procedencia de los recursos con los que se pagó los promocionales—, por lo que no se habían creado criterios relevantes en el aspecto sustantivo (Gilas, 2014, p.31).

2. Criterios aplicables a informes de legisladores a partir de interpretaciones del TEPJF

En marzo y abril de 2009, los diputados del PVEM difundieron diversos *spots* en televisión nacional hablando de las iniciativas de su grupo parlamentario. Mencionaban, entre otras, la pena de muerte a asesinos y secuestradores —una propuesta que formaba parte de la propaganda difundida por el PVEM desde el inicio del proceso electoral de ese entonces—. Además, se desplegaba el emblema y una leyenda que identificaba al PVEM.

La aparición de los promocionales causó sorpresa entre los consejeros electorales del IFE —hoy INE—, por dos razones: 1) Durante el periodo de intercampañas, que inició el 12 de marzo y concluyó el 2 de mayo, los partidos políticos no tenían tiempos en radio y televisión y 2) El Artículo 41 de la Constitución establecía sin excepciones la prohibición de contratar “propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos o candidatos”.

Los casos se referían a un par de *spots* televisivos que habían sido contratados directamente por un conjunto de diputados de dicho partido, en el que se presentaban los informes de su tarea legislativa. Uno de ellos destacaba la presentación de una iniciativa para introducir la pena de muerte para asesinos y secuestradores, y el otro en relación con una serie de iniciativas y logros respecto de algunos temas ecológicos.

Esos *spots*, que habían sido transmitidos en el periodo que media entre el final de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, fueron hechos pasar ante la autoridad electoral como anuncios en los que los diputados adscritos al Grupo Parlamentario del PVEM presentaban un informe de labores a los ciudadanos de acuerdo con la excepción ya comentada, establecida en el Artículo 228, párrafo 5, del COFIPE; es decir, sin contenido electoral, fuera del periodo de campaña electoral y su difusión no excedió los siete días previos y los cinco días posteriores a la fecha de presentación del informe.

El IFE, sin embargo, había considerado que dichos *spots*, unos relacionados con la iniciativa en torno a la pena de muerte y otros con temas ecológicos, violaban la ley electoral porque fueron difundidos sin que mediara contratación, adquisición ni orden directa o indirecta de la Cámara de Diputados para transmitirlos y dado que hubo una adquisición directa por los legisladores, no podían ser considerados propaganda gubernamental, excepción prevista por el referido Artículo 228, párrafo 5, del COFIPE hasta ese momento vigente.

Además, a juicio del IFE, tanto la identidad de los temas a los que se referían los presuntos informes —pena de muerte y algunos temas ecológicos— que coincidían con la propaganda del PVEM, así como el uso del logotipo del Partido en los *spots* impugnados, permitían concluir que se trataba de propaganda política, ya que tenían la clara intención de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, la Sala Superior consideró fundados los recursos interpuestos por el PVEM y por sus diputados y revocó las resoluciones del IFE, y con ello las multas que se le habían impuesto a dicho partido. Los magistrados consideraron que la publicidad con-

tratada por los legisladores del PVEM no podía ser considerada como propaganda electoral y en consecuencia su difusión estaba apegada al derecho, porque cumplía con los siguientes requisitos:

1. Sujetos. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados.
2. Contenido informativo. Su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.
3. Temporalidad. No se debe realizar dentro del periodo de campaña electoral.
4. Finalidad. En ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

De esta forma, ante los vacíos legales de la normatividad y regulación respecto a la difusión de informes de labores, la actividad jurisdiccional de interpretación ha contribuido a dar claridad y certidumbre.

Este esfuerzo resulta sumamente útil para la tarea de evitar que estos ejercicios vulneren la equidad de las contiendas, ya que en contexto, limitan su uso a un tiempo y espacio determinados, y a su vez, establecen quiénes pueden llevarla a cabo. El TEPJF, a través de la Sala Superior, y recientemente también a través de la Sala Regional Especializada, han ido clarificando muchos aspectos que están permitiendo a los actores públicos hacer valer de mejor manera las disposiciones correspondientes.

Por ello, desde la creación del modelo de comunicación política en 2007, la Sala Superior ha emitido resoluciones encaminadas a delinear los criterios aplicables en materia de informes de labores y específicamente de legisladores. Así, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que es legal que los legisladores difundan sus informes de actividades a través de promocionales de radio y televisión, a excepción del período electoral, al resolver los recursos de apelación (SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, SUP-RAP- 87/2009 y 89/2009), considerando que la rendición de informes es una obligación que los legisladores deben cumplir dentro de un Estado democrático.⁷

⁷ Los criterios aplicables en un principio fueron durante precampañas y campañas electorales y posteriormente, a través de la resolución de los recursos de apelación, sólo se acotó el periodo de campañas.

A juicio de los magistrados de la Sala Superior, comunicar a la ciudadanía los resultados durante la gestión legislativa es una de las actividades inherentes a la función parlamentaria, dado que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales relativos a la función representativa de los funcionarios electos.

La Sala determinó también en esas sentencias que a pesar de que ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevén algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en los que los legisladores deben comunicar a la ciudadanía sus informes legislativos, es posible que su difusión se realice mediante diversas formas como la difusión de mensajes a través de canales de comunicación como la radio y la televisión; considerados los más utilizados por la población.

Adicionalmente sentenció que era lícito que el contenido del informe coincidiera con las propuestas y programa del partido al que pertenecen, ya que al ser postulados por éstos como candidatos a ocupar cargos de elección popular, es indudable que sus acciones parlamentarias estén tendientes a cumplir los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido⁸ (Gilas, 2014, p. 32).

En las sentencias SUP-RAP-75 y 82/2002 y 87/2009 y SUP-RAP-254/2009 la Sala estableció también que era legal la difusión de los informes de actividades de los legisladores a través de promocionales de radio y televisión y que era aceptable que los legisladores utilizaran el emblema, denominación o logotipo del partido que los propuso, pues se consideró que era un elemento común que identifica a los integrantes de un grupo parlamentario, ya que el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario es el partido político.

3. Nuevas interpretaciones de las restricciones del Artículo 134 Constitucional

Como se desprende de las disposiciones constitucionales establecidas en el Artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la difusión de los informes de labores, se encuentra acotada a que:

⁸ En este sentido, varios autores (Linz, 2000; Béjar Algazi, 2004, entre otros) ya han advertido que la noción de representación contempla una tensión entre la necesidad de mantener la disciplina partidista y la libertad individual del legislador para hacer sus propias decisiones.

- a. Se realice anualmente
- b. Tenga una cobertura regional correspondiente del ámbito del funcionario
- c. Sin exceder de siete días antes y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe
- d. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales; y
- e. No realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Durante los meses de septiembre a diciembre del 2014 y considerando los criterios previos de las autoridades electorales, los legisladores pertenecientes al Grupo Parlamentario del PVEM difundieron a nivel nacional, en radio y televisión abierta y en señales de televisión restringida, así como en salas de cine, diversos promocionales en los que se presentaban las principales reformas e iniciativas promovidas por los legisladores del grupo parlamentario en cuestión conforme a las fechas del cuadro 1.

Cuadro 1

Calendario de difusión de promocionales del PVEM-2014

Legislador	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Senador Carlos Alberto Puente Salas	18 - 29			
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 - 14		
Diputada Ana Lilia Garza Cadena			17 - 29	
Senadora María Elena Barrera Tapia		30 oct. - 11 nov.		
Senador Pablo Escudero Morales			13 - 25	
Diputado Rubén Acosta Montoya			27 - 30	1 - 9

Fuente: recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Expedientes: SUP-REP-3/2015 y acumulados, 11 de marzo de 2015.

A través del monitoreo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, se arribó a la conclusión que durante 72 días en diversos canales de televisión, se difundieron 239,301 impactos de los promocionales de los legisladores denunciados, en los cuales se hacía alusión a que el PVEM cumple sus compromisos de campaña; conducta que se realizó en el contexto del proceso electoral federal que había iniciado en octubre de 2014.

Tanto la Sala Regional Especializada —en la resolución del Procedimiento Especial Sancionador SER-PSC-5/2014 aprobada el 29 de diciembre de 2014— como la Sala Superior —en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-3/2015 el 11 de marzo de 2015— concluyeron que: la difusión de dichos mensajes de informes de labores de legisladores en mención, concatenada y contrastada con la propaganda del propio partido po-

lítico con motivo de su campaña *Verde sí cumple*, evidenciaba una estrategia propagandística encaminada a posicionar al partido político de frente al proceso electoral federal en 2015. Desde la perspectiva de esos órganos jurisdiccionales, esa estrategia incumplía el principio de equidad rector de los procesos electorales previsto en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del TEPJF determinó que del análisis del contenido de los promocionales del PVEM, comparado con el de los *spots* de los legisladores, se advertía identidad en cuanto a su contenido, es decir a las ideas o logros que se transmiten al público receptor de los mensajes; en virtud de que en todos los mensajes se apreciaban idénticas alusiones a los temas atinentes a:

- No más cuotas escolares
- Cadena perpetua a secuestradores
- El que contamina paga y repara el daño.

De ese modo la Sala Superior —en la sentencia antes señalada— concluyó que con la difusión de los promocionales, materia de las quejas que presentaron diversos partidos políticos, analizados en forma conjunta con la campaña del partido en cuestión, se inobservó el principio de equidad previsto en el párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aunado a esto se infringió el Artículo 449, párrafo 1, incisos c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que “A partir de la difusión de los mensajes denunciados se verificó en forma reiterada, permanente y continua, lo cual se tradujo en el posicionamiento (sobreexposición) de ese instituto político de frente al proceso electoral federal 2015” (TEPJF, 2015).

La autoridad consideró que esto fue así porque todos los promocionales —sin distinción— hacían alusión a los mismos temas, cambiando, únicamente en la parte final del contenido del *spot* en lo relativo a la identificación del legislador; es decir, su nombre e imagen, pero con idéntico final, el emblema del PVEM y la frase: *Sí cumple*.

Vale la pena mencionar que a partir de lo expuesto, a juicio de la Sala Superior, fue necesario precisar con mayor profundidad los criterios aplicables a la difusión de los informes de servidores públicos, particularmente para el caso de legisladores, y determinar cuándo su difusión se

ajustaba a lo establecido al Artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinando lo siguiente:

1. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.
2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores. Lo anterior sin importar que las actividades desplegadas por los servidores públicos eventualmente se dividan en periodos, como tampoco, la circunstancia de que sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado, por lo que, en su caso, *todos tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente*, o bien, designar a quien lo haga en nombre del órgano o grupo. Esto, porque la Ley General de instituciones y Procedimientos Electorales que regula la forma y temporalidad en la rendición de informes, además de ser una ley marco es una ley especial, que tiende a hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia.
3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.
5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previstos en la ley. De acuerdo a la interpretación de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia recaída en el SUP-REP-3/2015 y acumulados, al partirse de la premisa atinente a que la esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía, entonces los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones y actividades realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.

Así, la periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente. De esta forma se interpreta que ahora la propaganda en comento, la figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas que debe comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.

6. Otra de las limitantes impuestas a los informes de labores es que *de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales*; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público, ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
7. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral e inclusive, el día de la jornada electoral, toda vez que se trata de una temporalidad en la cual es indispensable extender la máxima protección a efecto de blindar los procesos electorales, en la lógica de una racionalidad que busca alcanzar un equilibrio para todas las fuerzas políticas y resguardar a la sociedad de toda influencia.

A los recientes criterios se suman los que la Sala Superior estableció desde el año 2009, como: los sujetos, el contenido informativo, temporalidad y la fi-

nalidad —explicados en la sección 2—. Con ello se pone de manifiesto que los criterios, desde entonces, se habían delineado por este órgano jurisdiccional; de ahí que de acuerdo a lo señalado por la Sala Superior del TEPJF, no se trate de una nueva o distinta interpretación.

Adicionalmente, se especificó a través de esa misma sentencia que, tratándose de informes sobre la gestión legislativa, se debe tener presente lo siguiente:

De acuerdo al Artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece como requisito para la válida y auténtica difusión de los mensajes alusivos a los informes de gestión, que éstos se lleven a cabo en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, esto es, en el cual irradia la actividad de su ejercicio apegado a las atribuciones legalmente conferidas para el cumplimiento de la función que conlleva el cargo público.

Para la Sala Superior, en el ejercicio de su cargo, los diputados federales y senadores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político que los propuso como candidatos; por lo que en principio, buscan legítimamente defender, aplicar y orientar sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal, a saber: la representación de la soberanía popular en la función legislativa en toda la Nación.

Ante ese escenario se determinó que lo idóneo resulta ser que los diputados federales y senadores mantengan una comunicación directa con la comunidad perteneciente al ámbito geográfico en el que resultaron electos, esto es, en el distrito electoral federal, entidad federativa o circunscripción plurino-

minal, según sea el caso, por tratarse de la representación que tienen de la ciudadanía que los eligió.

A juicio de los magistrados integrantes de la Sala Superior del TEPJF, es en esos ámbitos donde resulta idóneo y conveniente que los informes de gestión se difundan por ser ahí el marco geográfico donde trascienden de manera relevante y se exige el conocimiento de la sociedad representada. Lo anterior, con el objeto de recoger las necesidades y reclamos sociales para que los parlamentarios emitan las leyes necesarias que orientan las políticas públicas internas y externas y por tanto, que exijan ser reguladas por las Cámaras mediante la aprobación de las iniciativas o propuestas de ley que se sometan al Congreso de la Unión u otras tareas de la agenda legislativa.⁹

Lo expuesto, en modo alguno riñe con la circunstancia atinente a que los informes que se rinden a la sociedad por parte del Congreso de la Unión, de los grupos parlamentarios o los legisladores federales se realicen a nivel nacional, cuando las actividades legislativas respecto de las cuales se informa a la ciudadanía están relacionadas con las funciones que irradian a todo el país, como acontece por ejemplo, con las propuestas e iniciativas y aprobación de actos, acuerdos, leyes generales, leyes federales, entre otras.

Este supuesto, referente a que los informes de gobierno se rindan a nivel nacional, se orienta, a que los temas involucrados en la rendición de cuentas realmente impacten a todo el país, ya que de no ser así, se estará en la hipótesis en la cual los legisladores federales idealmente deberán dirigirse al distrito electoral federal, en su circunscripción plurinominal o entidad federativa que representan.

No es posible desconocer que también existen segmentos de la actividad pública por parte de los legisladores federales que tienen una dimensión mayor al ámbito electoral en que resultaron electos, como acontece cuando impacta a todo el país mediante la propuesta de iniciativa o reformas de leyes generales o federales que se aprueban en el Pleno del Congreso de la Unión, o bien, cuando los legisladores conforman una comisión al seno del órgano que, en su caso, puede orientar un deber de mayor interacción de cara a la ciudadanía. En esa tesitura, el TEPJF señaló que:

La difusión de promocionales alusivos a informes de gestión legislativa tiene que analizarse a la luz de un auténtico, genuino y veraz ejercicio de rendición de cuentas y, por tanto, si su contenido impacta a mayor ámbi-

⁹ Cabe señalar que si el legislador no invierte suficiente tiempo o recursos en investigar o reunir información sobre el tema objeto de decisión pública que sea de interés de sus representados puede no promoverse el interés general, ya que el representante tomará las decisiones considerando sus propias preferencias (Tulloch, 2003).

to geográfico, esto es, despliega sus efectos a todo el territorio nacional, entonces será idóneo que el despliegue de las específicas actividades de la función pública se comunique a la sociedad de todo el país (TEPJF, 2015).

Con base en lo expuesto, para la Sala Superior, los informes de gestión que rindan los legisladores federales, si bien pueden difundirse en todo el territorio nacional también deben ajustarse racionalmente a los requisitos previstos en la ley.

Adicionalmente, debe tenerse presente que tratándose de los legisladores, su labor parlamentaria se divide en dos periodos de sesiones ordinarias en año calendario, y en ese sentido, su informe de labores tendrán que rendirlo dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente.¹⁰

En ese tenor, y teniendo en consideración que el informe de labores de los legisladores es anual, por lo que es menester que se rinda por una sola vez, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y, dentro de un término que tenga razonabilidad en relación a la fecha de conclusión del año legislativo respecto del que se informa. Es decir, que no se extienda de tal modo que rebase el imperativo legal,¹¹ de esa forma, no puede presentarse en forma sucesiva o secuencial mediante la difusión de mensajes encadenados entre sí, los cuales se prolonguen en el tiempo o se den de forma permanente.

La interpretación que lleva a cabo el TEPJF se deriva de la inexistencia de una fecha expresa y determinada para presentar los informes; sin embargo, para dotar de seguridad jurídica a la difusión de este acto de rendición de cuentas, a juicio de la Sala Superior debe impedirse su postergación de manera indefinida o realizarse a modo permanente cuando su ejercicio se lleve a cabo de manera continuada.

Por ende, *tampoco se ajusta a la regularidad constitucional y legal que se concatenen o encadenen las fechas de la rendición de los informes de gestión y mensajes que publiciten el evento de la rendición del informe de los legisladores pertenecientes a una opción política*, ya que acorde con el Artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los informes de gestión se rinden una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo.

De esa forma, a juicio del TEPJF, teniendo en consideración que el informe representa el acto de comunicación esencial entre el órgano parla-

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 66 de la Ley Fundamental, el primer periodo inicia en el mes de septiembre y hasta el 15 de diciembre; mientras que el segundo inicia en febrero y concluye el 30 de abril de ese año.

¹¹ La difusión del informe de labores debe tener consonancia con el Artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

mentario y la sociedad, no deviene aceptable que los informes se lleven a cabo en un contexto de multiplicidad que, al rendirse por los propios integrantes del grupo parlamentario de manera sucesiva, secuencial y/o escalonada, saturen el espacio público debiendo por el contrario, significar un acto genuino de rendición de informe de labores.

Asimismo, debe tenerse presente que en los informes de gestión, aun cuando pueda resultar aceptable que entre otras cuestiones se incluya el logo institucional de la Cámara de Diputados o de Senadores, a efecto de evitar que se genere una práctica ilegal, es indispensable que dicho elemento no ocupe un lugar central en el contexto del mensaje, y menos aún, se debe conceder un sitio primordial al emblema del partido político a que pertenece la fracción parlamentaria que integra el servidor público en ese acto de rendición de cuentas, porque si bien se trata de un elemento que identifica al legislador o al grupo parlamentario al que pertenece, en realidad, el informe persigue otros fines que deben ceñirse exclusivamente a temas informativos y de interés para la sociedad nacional.

De ahí que, la Sala Superior ha sustentado el criterio de proporcionalidad de tal manera que dentro del cuerpo del mensaje de los informes de gestión se indique la pertenencia al grupo parlamentario del que se forma parte, desde luego, sin que ello ocupe un espacio sustantivo en los medios que se ocupen para darlos a conocer.

Conclusiones

Los casos concretos que ha tenido que revisar y resolver el TEPJF, han generado una gran incertidumbre y la sensación de que las reglas emanadas de la reforma constitucional y de la LGIPE no están siendo

lo suficientemente claras. Existe un vacío legal que contribuye a que las autoridades electorales puedan hacer valer los preceptos que regulan la presentación de los informes de labores de los funcionarios públicos a través de interpretaciones de las disposiciones.

Como se desprende de lo que hasta ahora se ha legislado, las reglas aplicables a la difusión de informes de labores consisten en lo siguiente:

1. La promoción de los informes no puede llevarse a cabo durante las campañas electorales, la resolución del caso de los informes de los legisladores del PVEM amplió el término a la etapa de precampañas.
2. Pueden ser difundidos una vez al año en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
3. No pueden exceder los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
4. No pueden tener fines electorales.

Ahora bien, lo limitado del marco regulatorio ha generado que constantemente se hayan presentado denuncias ante la autoridad electoral relacionadas con la difusión en radio y televisión de informes de labores, que han tenido que ser conocidas por la Sala Superior del TEPJF y ha obligado a la autoridad jurisdiccional a determinar una serie de criterios específicos en cada caso.

Con las recientes interpretaciones de la autoridad electoral, los criterios aplicables serían los que a continuación se señalan:

1. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores.
2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo

referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores. En el caso de los legisladores tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente.

3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público. Si bien pueden difundirse en todo el territorio nacional, deben ajustarse racionalmente a los requisitos previstos en la ley.
5. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral e inclusive, el día de la jornada electoral.

Sin embargo, siguen existiendo muchas dudas y muchos temas sin resolver relacionados con la regulación de la presentación de informes de labores, para lo cual la actividad jurisdiccional, aunque resulta valiosa, es insuficiente frente al cúmulo de detalles que hacen falta regular.

Se debe dar certeza normativa al modelo de comunicación política actual, específicamente tratándose de la difusión de informes de labores de los legisladores a través de radio y televisión, evitando con ello que sean los propios partidos políticos, o en su caso los medios de comunicación, los que tengan que interpretar las restricciones de la Constitución y la Ley, y en su caso conocer a plenitud los criterios aplicables a cada caso en concreto.

Por lo tanto, a pesar de los criterios generados desde el TEPJF, en los hechos la autoridad seguirá enfrentando muchas dificultades para identificar cuando se trata de informes genuinos de rendición de cuentas. Ante ello sólo queda la posibilidad de que el Poder Legislativo atienda los pendientes en esta materia. ■

Fuentes de Consulta

Alanís Figueroa, María del Carmen. “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales”, *Justicia Electoral*, Cuarta Época, volumen 1, número 7, 2011.

Béjar Algazi, Luisa. “La representación política en México: El papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura”, en *La Representación Parlamentaria en México*, Universidad Autónoma de México, pp. 31-76, México, 2004.

Chacón Rojas, Oswaldo. “Informe de labores de funcionarios públicos y la garantía de equidad en las contiendas”, *Temas Selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

Gilas, Karolina Monika. “Artículo 134 Constitucional. Criterios Relevantes”, *Serie Líneas Jurisprudenciales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.

Linz, Juan J. “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Mora-Donatto, Cecilia. “Informar sobre actividades parlamentarias vs. propaganda electoral: Alcances y límites”. *Comentarios a las Sentencias SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-87/2009 y sus acumulados*, serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

Patino Camarena, Javier. “Nuevo Derecho Electoral Mexicano”, Editorial Constitucionalista, Séptima Edición, México, 2002.

Rivero, Edgar. “Problemas de agencia y búsqueda de rentas en los programas ambientales de México”, en *Revista de Economía*, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, año XXIX, volumen I, número 79, julio a diciembre de 2012

Tullock, Gordon. “The origin of rent seeking concept”, *International Journal of Business and Economics*, volume 2, number 1, pp. 1-8, 2003.

Dictamen

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación con proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 de septiembre 2007.

Fuente de consulta electrónica

Córdova Vianello, Lorenzo. “La reforma trastocada: El caso de los informes de labores del PVEM”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, Biblioteca virtual del Instituto. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2679/8.pdf>

Resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
SUP-REP-3/2015; SUP-RAP-75/2009; SUP-RAP-82/2009; SUP-RAP- 87/2009 y SUP-RAP- 89/2009 y SUP-RAP-254/2009.

Sala Regional Especializada

SRE-PSC-5/2014

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE)



A REFORMA ENERGÉTICA APROBADA POR el Congreso de la Unión entre diciembre de 2013 y agosto de 2014 representa un nuevo campo y reglas de juego para los participantes del sector energético del país. La reforma mantuvo la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo, pero su aprovechamiento puede hacerse a través de nuevos jugadores tanto públicos como privados que deberán contribuir de distintas formas a los ingresos del Estado.

Este artículo se enfoca en analizar los principales cambios ocurridos en el sector de hidrocarburos. El proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo Federal planteaba que su aprobación derivaría en los siguientes beneficios: (i) la reducción del precio del gas y las tarifas eléctricas; (ii) la restitución de reservas de hidrocarburos a tasas superiores al 100%; (iii) la producción de 3 millones de barriles diarios (mmbd) de petróleo en 2018 y de 3.5 mmbd en 2025; (iv) la producción de 8.0 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) de gas natural en 2018 y de 10.4 mmpcd en 2025; (v) un mayor crecimiento económico con tasas

Los cuatro pasos para entender el *nuevo juego* en el sector hidrocarburos

José Luis Clavellina Miller*

Noel Pérez Benítez**

que superarían el 5.0% del Producto Interno Bruto a partir de 2021; (vi) la creación de medio millón de empleos adicionales este sexenio y 2.5 millones hacia 2025; (vii) la sustitución de las centrales eléctricas convencionales por tecnologías limpias a gas natural; (viii) el abasto suficiente de gasolinas, gas metano y gas licuado de petróleo a precios competitivos y (ix) la obtención de recursos fiscales adicionales. Sin embargo, el proceso de implementación de la reforma y el cambio en las condiciones del mercado petrolero representan riesgos que podrían reducir los beneficios esperados.

La primera sección del artículo presenta el diseño del nuevo campo de juego, entendido como la estructura del sector. La segunda sección revisa las nuevas reglas del juego y el proceso de selección de participantes. La tercera sección analiza la forma en que los distintos jugadores contribuirán a los ingresos públicos. La cuarta sección presenta los retos que podrían determinar el éxito de la reforma en el corto plazo.

Paso 1: el rediseño del campo de juego

Para diseñar la nueva estructura del sector de hidrocarburos, se llevó a cabo, en una primera etapa, una reforma constitucional para permitir la

* Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como investigador titular “C” en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente funge como director general de finanzas en el IBD.

participación de capital privado en actividades anteriormente reservadas al Estado. En una segunda etapa, se promulgaron las leyes secundarias necesarias para la operación del sector y la implementación de los distintos cambios legales.¹

La reforma mantuvo la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo para la Nación y permitió que tanto Petróleos Mexicanos (Pemex), bajo su nueva figura de Empresa Productiva del Estado (EPE), como la iniciativa privada participen en las actividades de exploración y extracción, así como en las de petroquímica, refinación y transporte de hidrocarburos.

En cuanto a los participantes públicos, la Secretaría de Energía (Sener), se mantuvo como cabeza del sector, se fortalecieron las funciones de regulación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE); se crearon el Centro Nacional de Control del Gas Natural (Cenagas) y el Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), con el fin de administrar y coordinar las redes de gas y electricidad, respectivamente (ver figura 1).

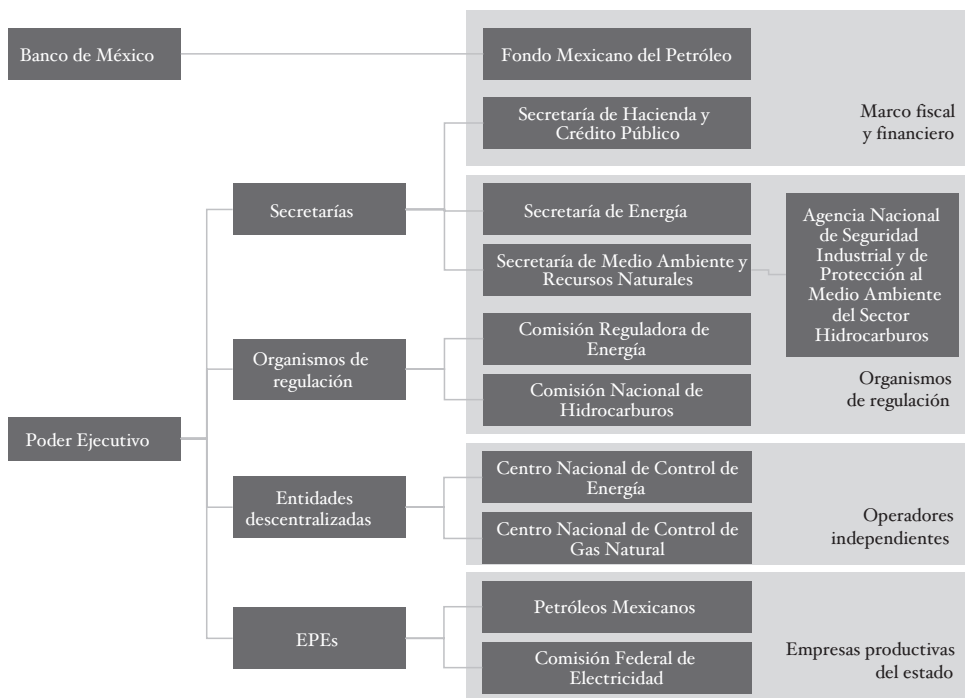
Tanto Pemex como la Comisión Federal de Electricidad (CFE) dejaron de ser empresas paraestatales y se convirtieron en EPEs, lo que en principio les da mayor flexibilidad para operar e incorporar estándares internacionales en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, se creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Asea), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), encargada de establecer estándares de seguridad industrial para minimizar los accidentes industriales y el daño al medio ambiente.

¹ El 11 de agosto de 2014 se expidieron en el *Diario Oficial de la Federación* diversos ordenamientos y modificaciones legales, entre los que destacan para el caso de los hidrocarburos: la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Pemex.

Figura 1

Estructura del sector energético a partir de la reforma constitucional



Fuente: Bentek Energy, PLATTS (2015).

Recuadro 1. Nueva estructura y participación de Pemex en el sector

Pemex pasó de ser una paraestatal a una Empresa Productiva del Estado (EPE), con el objetivo central de crear valor económico y elevar los ingresos de la Nación. Se le brindó autonomía presupuestal, limitada sólo por el balance financiero y el techo de servicios personales que apruebe el Congreso, y se le otorgó un régimen especial de remuneraciones, contrataciones, obra pública, deuda y responsabilidades administrativas. Para desempeñar sus actividades, Pemex cuenta con subsidiarias y filiales. Las subsidiarias son EPEs sujetas a su dirección, en tanto que las filiales son empresas en las que participa con más del 50% del capital social, con independencia del lugar donde se hayan constituido. Estas últimas no se

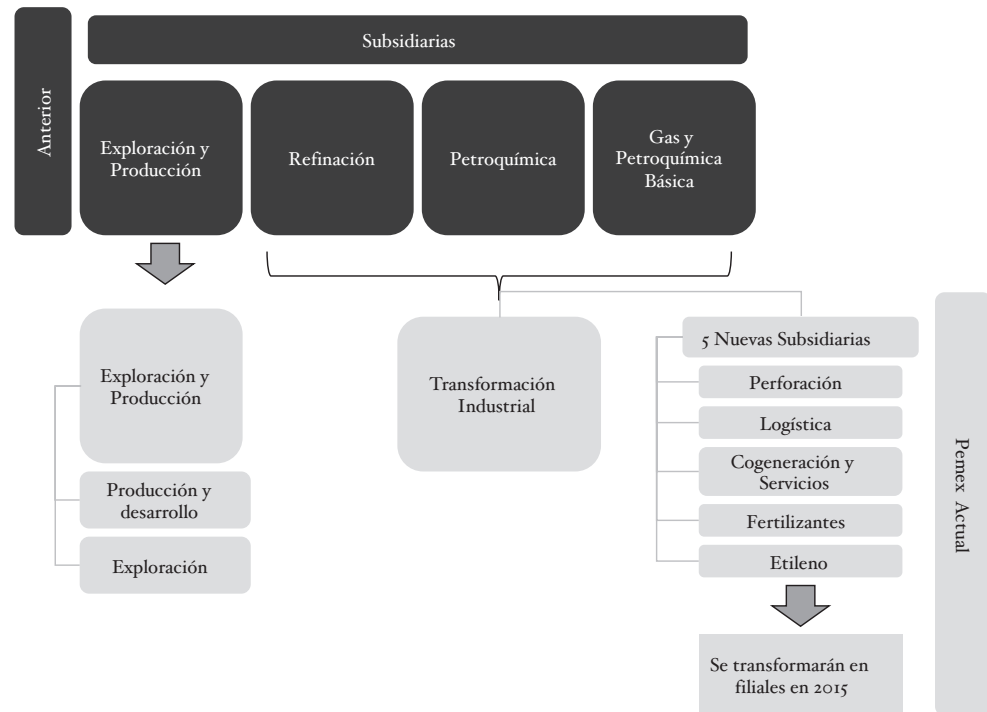
consideran paraestatales y se organizan conforme al derecho privado.

Pemex cuenta con una estructura corporativa determinada por su Consejo de Administración que debe atender la optimización de recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos, la transparencia y las mejores prácticas internacionales.

En noviembre de 2014, el Consejo de Administración aprobó su nueva estructura corporativa, siendo Exploración y Producción la única subsidiaria del esquema anterior que se mantiene. Las demás subsidiarias —Refinación, Petroquímica y Gas— se consolidaron en Transformación Industrial y se crearon cinco subsidiarias —Perforación, Logística, Cogeneración y Servicios, Fertilizantes y Etileno— que deberán transformarse en filiales en 2015 (ver figura 2).

Figura 2

Modificaciones a la estructura corporativa de Pemex



Fuente: elaboración propia con información de Pemex (2014b).

Paso 2: las nuevas reglas del juego

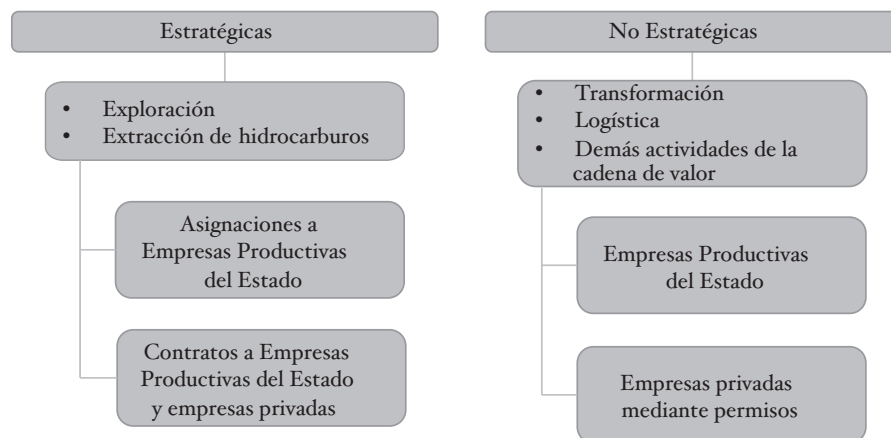
La reforma cambió la división existente entre actividades estratégicas y no estratégicas. Previo a la reforma la petroquímica básica se consideraba entre las actividades estratégicas, lo mismo que la exploración y extracción de hidrocarburos. Tras la reforma, la petroquímica básica deja de considerarse estratégica por lo que se une a las actividades que comprenden la transformación, logística y las demás actividades de la cadena de valor industrial del sector hidrocarburos que pueden ser realizadas tanto por empresas públicas como privadas.

Bajo este nuevo esquema, las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos pueden realizarse a través de asignaciones, que se otorgan exclusivamente a Pemex u otras EPEs, o a través de contratos que se podrán otorgar tanto a Pemex como a empresas privadas, o a una asociación entre ambas. El presente análisis se enfocará en las actividades estratégicas (ver figura 3).²

² Al momento de elaborar el artículo, Pemex y sus subsidiarias son las únicas EPEs en el sector, por lo que en adelante haremos referencia únicamente a Pemex.

Figura 3

Actividades del sector hidrocarburos



Fuente: elaboración propia con información de Sener (2014).

Asignaciones

Las asignaciones son el mecanismo a través del cual la Sener otorga a Pemex campos para la exploración y extracción de hidrocarburos. Para otorgar dichas asignaciones se requiere que la Sener justifique que son el mecanismo más adecuado para garantizar los intereses del Estado, el abasto de hidrocarburos y que el asignatario cuenta con capacidad técnica, financiera y de ejecución, por lo que no se requieren de un proceso de licitación.

Las primeras asignaciones fueron otorgadas a Pemex a través del proceso conocido como Ronda cero que se describe a continuación.

Ronda cero

Con el objeto de mantener la producción nacional de hidrocarburos y de que Pemex continúe operando y compitiendo frente a los nuevos participantes privados, la reforma le permitió elegir aquellos campos en los que deseaba mantener su producción. Dichos campos se le otorgaron durante la Ronda cero.

Pemex sometió a consideración de la Sener la adjudicación de las áreas en exploración y campos productivos que estuviera en capacidad de operar, esto es, las áreas en las que cuenta con descubrimientos comerciales, incluyendo aguas profundas del Golfo de México, y las cuencas del sureste, donde cuenta con inversiones en proyectos de exploración. En el

caso de Chicontepec, se concentró en áreas con mayor actividad y conservó los contratos integrales que mantiene con terceros, donde también liberó áreas para la participación de particulares. En resumen, de acuerdo con la Sener, Pemex solicitó el 83% de las reservas probadas y probables (2P) y el 31% de los recursos prospectivos (posibles).

El 13 de agosto de 2014, la Sener otorgó a Pemex 120 asignaciones, que le dan derecho a continuar con el 71% de la producción nacional de petróleo y el 73% de la producción de gas. En términos de volumen de reservas probadas y probables, se asignaron 20,589

millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce), esto es, prácticamente el 100% del volumen solicitado y equivalentes a 15.5 años de producción, lo que considera un nivel de producción de 2.5 millones de barriles diarios (Sener, 2014b).

En cuanto a recursos prospectivos, se asignaron 23,447 mmbpce, esto es, 67% de lo solicitado, alrededor de cinco años de producción. Con esto, Pemex cuenta con el 83% de las reservas probadas y probables y el 21% de los recursos prospectivos del país, por lo que seguirá siendo un participante importante en el sector en los próximos años (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Resultados de la Ronda cero: reservas y recursos prospectivos otorgados

Tipo	Volúmen Otorgado mmbpce	Otorgado / Solicitado %	Superficie Otorgada km ²	Reservas / Producción (años)
Reservas				
2P	20,589	100	17,010	15.5
Recursos Prospectivos	23,447	67	72,897	5.0*
Convencional	18,222	71	64,489	
No Convencional	5,225	59	8,408	

*Calculado con base en la reserva a incorporar y con una producción de 2.5 millones de barriles diarios los próximos 20 años.

Fuente: Sener (2014).

Contratos

La otra modalidad a través de la cual el Estado puede realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos son los contratos. Éstos los celebra el Ejecutivo Federal por conducto de la CNH, con base en los lineamientos establecidos por la Sener y

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de un proceso de licitación.

Los contratos pueden otorgarse a Pemex, a privados o a una asociación entre ambos. Pueden incluir una participación estatal a través de Pemex o de un vehículo financiero cuando el área contractual a li-

citar coexista, a distinta profundidad, con la de una asignación y cuando existan oportunidades para impulsar la transferencia de tecnología a Pemex.³ Los contratos que el Gobierno federal puede celebrar son de: (i) servicios, (ii) utilidad compartida, (iii) producción compartida y (iv) licencia.

En los contratos de prestación de servicios integrales, por ejemplo, un contratista realiza obras y servicios requeridos por Pemex y su pago se determina en función del cumplimiento de dichos servicios y de indicadores cuantificables utilizados en la industria petrolera internacional (Pemex, 2012).

En los contratos de utilidad compartida, el gobierno y la empresa contratada comparten las utilidades netas resultantes de la venta de los hidrocarburos extraídos. A los ingresos brutos se restan regalías y otras contraprestaciones para el Gobierno y la recuperación de costos para las empresas (Guzmán, 2014).

En el caso de los contratos de producción compartida, los costos de extracción asumidos por el Gobierno y la empresa son pagados a ésta con recursos provenientes de la misma explotación. El volumen de producción restante se divide entre la compañía y el Gobierno conforme a porcentajes establecidos en los contratos. Mientras que en los contratos de licencia, el Gobierno otorga a las empresas derechos para disponer de los recursos que obtenga en una determinada área y éstas pagan regalías o impuestos por su aprovechamiento (Ibídem).

Selección de participantes

Los campos productivos que no son objeto de asignaciones; se licitan a través de contratos.

La Sener, como cabeza del sector, diseña los contratos con la asistencia técnica de la CNH y la opinión de la SHCP. El proceso incluye la selección de áreas a licitar y sus bases, los criterios de precalificación y los mecanismos de adjudicación de contratos.

La CNH, con base en los lineamientos de la Sener y las condiciones económicas y fiscales establecidas por la SHCP, lleva a cabo las licitaciones para la adjudicación de contratos y los suscribe con los ganadores. En la operación de los contratos, la CNH se encarga de aprobar los planes de exploración y extracción, así como de autorizar la perforación de pozos.

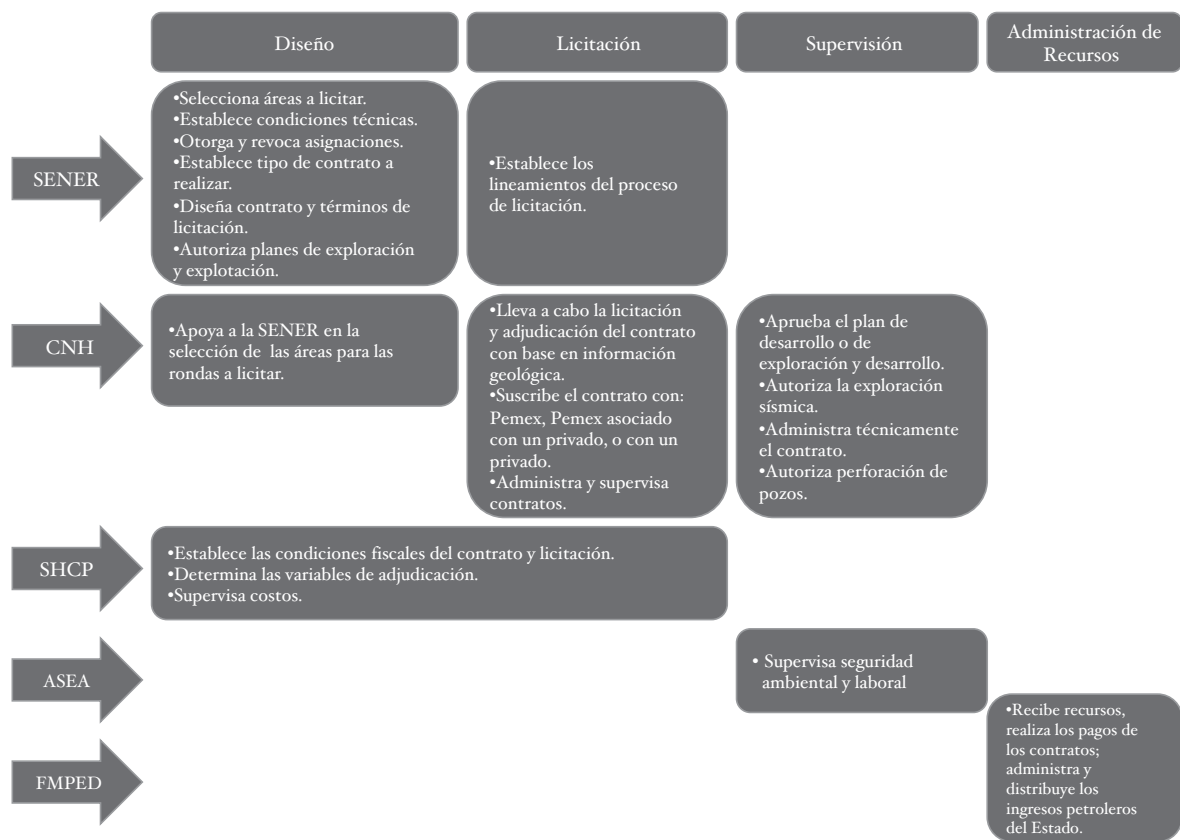
³ La participación de Pemex no podrá exceder del 30% de la inversión del proyecto. Además, cuando existan yacimientos transfronterizos la participación del Estado a través de Pemex será de al menos 20%.

En este proceso, la Asea establece estándares de seguridad industrial y de medio ambiente y supervisa y, de ser necesario, sanciona a los contratistas.

Los contratos se adjudican a quien ofrezca la mayor cantidad de recursos para el Estado. Para el caso de los contratos de licencia, su adjudicación se hará a quien garantice una mayor regalía y un mayor monto de inversión. Mientras que los contratos de utilidad compartida y de producción compartida se otorgarán a quien ofrezca un mayor porcentaje de utilidad para el Estado y un mayor monto de inversión.

Figura 4

Proceso contractual de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos



Fuente: elaboración propia con información de Sener (2014).

Adicionalmente, la reforma creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED), que se encarga de captar y distribuir los ingresos que recibe el Estado, sin incluir los impues-

tos, por los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos (ver figura 4).⁴

Ronda uno

En la primera ronda de selección de participantes, esto es, la primera licitación de campos productivos, el Gobierno federal planeaba licitar 169 bloques, 109 de los cuales correspondían a áreas de exploración y 60 a campos de extracción. Las reservas 2P y recursos prospectivos a licitar representaban un volumen de 3,882 mmbpce y 14,606 mmbpce, respectivamente. Sin embargo, ante la caída en los precios internacionales del petróleo y la volatilidad en el mercado, dicha ronda de licitación se modificó (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Primera aproximación a la Ronda uno:
reservas y recursos prospectivos

Tipo	Volúmen (mmpce)	Bloques/ Campos	Superficie km ²	Inversiones a 4 años (millones de dólares)	Inversiones anuales (millones de dólares)
Exploración (R. Prospectivos)	14,606	109	25,903	19,000	4,750
Explotación (<i>Reservas 2P</i>)	3,782	60	2,597	15,100	3,775
Asociaciones Pemex					
<i>Reservas 2P</i>	1,557	14	ND	16,400	4,100
<i>Reservas 3P</i>	2,664				
			Total	50,500	12,625

Nota: Las reservas 1P o reservas probadas, tienen una probabilidad de extracción de al menos 90%.

Las reservas 2P se refiere a la suma de las reservas 1P y las reservas probables que en conjunto tienen una probabilidad de extracción de al menos 50%.

Las reservas 3P es la suma de las reservas 1P, 2P y las reservas posibles, que en conjunto tienen una probabilidad de extracción de al menos 10%.

Fuente: Sener y CNH (2014)

Actualmente, la Ronda uno comprende tres procesos licitatorios. La primera convocatoria se publicó el 11 de diciembre de 2014 y la fecha de presentación de las propuestas fue el 15 de julio de 2015. En esta convoca-

⁴ Para una mayor comprensión de la operación del FMPED, ver revista *Pluralidad y Consenso*, no. 24, año 5, abril-junio, Senado de la República, 2015. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista24/b.pdf>

toría se licitaron 14 áreas contractuales para exploración y extracción de hidrocarburos en aguas someras mediante contratos de producción compartida que representan un total de 4,222 km² frente a las costas de Veracruz, Tabasco y Campeche.

La segunda convocatoria fue emitida el 27 de febrero de 2015 y se espera que la fecha de presentación de la propuesta sea el 30 de septiembre del año en curso. Se trata de la licitación de cinco áreas para la extracción de hidrocarburos en aguas someras, por un área de 280.9 km² frente a las costas de Tabasco y Campeche (CNH, 2015).

Finalmente, en mayo de 2015 se publicó la tercera convocatoria, a través de la cual se licitan 26 áreas de extracción terrestres, a través de contratos de licencia en un área de alrededor de 807 km² ubicada en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, no obstante, en junio se estableció que serían 25 áreas por una superficie de 777.6 km² (CNH, 2015b).

Cabe señalar que dentro de la misma Ronda uno aún queda por definir las licitaciones correspondientes a las áreas de aguas profundas y de Chicontepec y recursos no convencionales.

Resultados de la Ronda uno

El 15 de julio se dieron a conocer los resultados de la Ronda uno; de los 14 bloques a licitar solo dos fueron adjudicados; lo anterior representó un éxito de 14%. Ambos bloques fueron adjudicados al consorcio integrado por las empresas Sierra Oil & Gas (México), Talos Energy (Estados Unidos) y Premier Oil (Inglaterra).

El primero de los bloques adjudicados, correspondiente al área 2 de licitación, abarca una superficie de 194km² y el segundo, correspondiente al área 7, abarca 465km². La Sener (2015b) informó que los

contratos asignados tienen asociada una inversión por 2,700 millones de dólares durante la vigencia de los mismos.

Cabe señalar que de acuerdo con información de la propia CNH, la probabilidad máxima de éxito comercial de los campos adjudicados es de 20 y 14%, respectivamente, y la de éxito geológico de 40 y 23%, en cada caso (CNH, 2015).

El consorcio ganador propuso una participación del Estado en la utilidad operativa de 55.99% en el primer bloque y de 68.99% en el segundo. En ambos casos el mínimo establecido por el Gobierno era de 40%. En lo que se refiere al porcentaje de incremento en el programa mínimo de trabajo para cada bloque, el consorcio propuso un 10%, mientras que el valor mínimo establecido por el Gobierno era de 0% en ambos casos (CNH, 2015c, 2015d).

Finalmente, el 17 de julio de 2015 el órgano de gobierno de la CNH emitió el fallo en el que se adjudicaron los dos campos arriba mencionados al consorcio ganador y estableció como fecha límite para la entrega de los contratos correspondientes el 21 de agosto.

Las 12 áreas de licitación restantes se declararon desiertas, debido a que las empresas participantes —18 empresas en siete consorcios—, no presentaron propuestas de participación, o bien, éstas no alcanzaron los valores mínimos requeridos por el Gobierno.

Paso 3: las contribuciones de los jugadores a los ingresos públicos

Los derechos, impuestos y demás contraprestaciones que causen los nuevos jugadores del sector son especialmente importantes para las finanzas públicas del

país, ya que hasta 2014, alrededor de la tercera parte de los ingresos públicos depende de la venta y exportación de hidrocarburos.

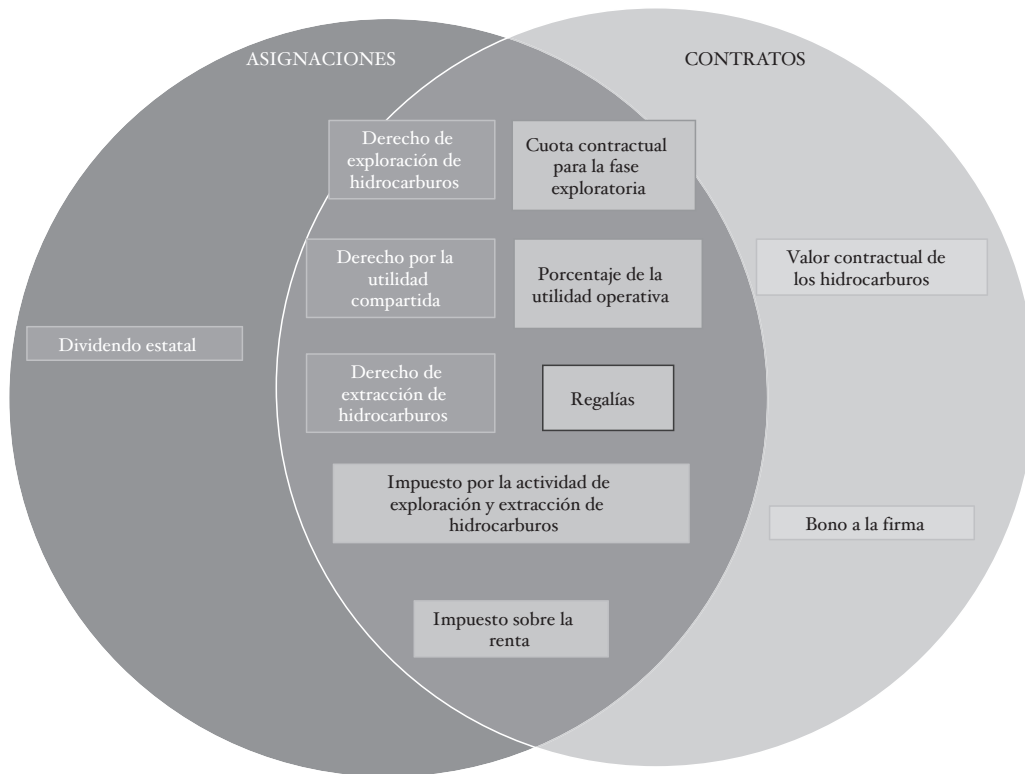
Los términos fiscales en el sector hidrocarburos son un componente esencial en la determinación de la rentabilidad de la inversión, pues tienen el potencial de atraer o alejar a los participantes del mismo. De acuerdo con un documento de trabajo de dos economistas del Fondo Monetario Internacional (Medas y Zakharova, 2009), el diseño del régimen fiscal debe permitir a los países productores de hidrocarburos

encontrar un balance adecuado entre riesgo, rentabilidad y participación del Estado en la renta petrolera. Por ello, el gobierno debe seleccionar cuidadosamente sus instrumentos fiscales con el objeto de obtener una adecuada proporción de la renta sin alejar a los posibles inversionistas (Sunley et al., 2003).

En la siguiente figura se describen los derechos e impuestos que pagarán asignatarios y contratistas. En la intersección de ambos conjuntos se encuentran aquellos cuya determinación es similar y que básicamente sólo difieren en su denominación (ver figura 5).

Figura 5

Derechos e impuestos que pagan asignatarios y contratistas



Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LISH) y la Ley de Petróleos Mexicanos.

Asignatarios

- Los asignatarios pagarán anualmente el dividendo estatal de forma exclusiva, a la Tesorería de la Federación de acuerdo al Artículo 97 de la Ley de Pemex. Los demás impuestos y derechos tienen cierta similitud con los que pagarán los contratistas.

Contratistas

- Los contratos —de licencia— pagan de forma exclusiva una tasa por el valor contractual de los hidrocarburos y un bono a la firma —Artículo 6 de la LISH—.

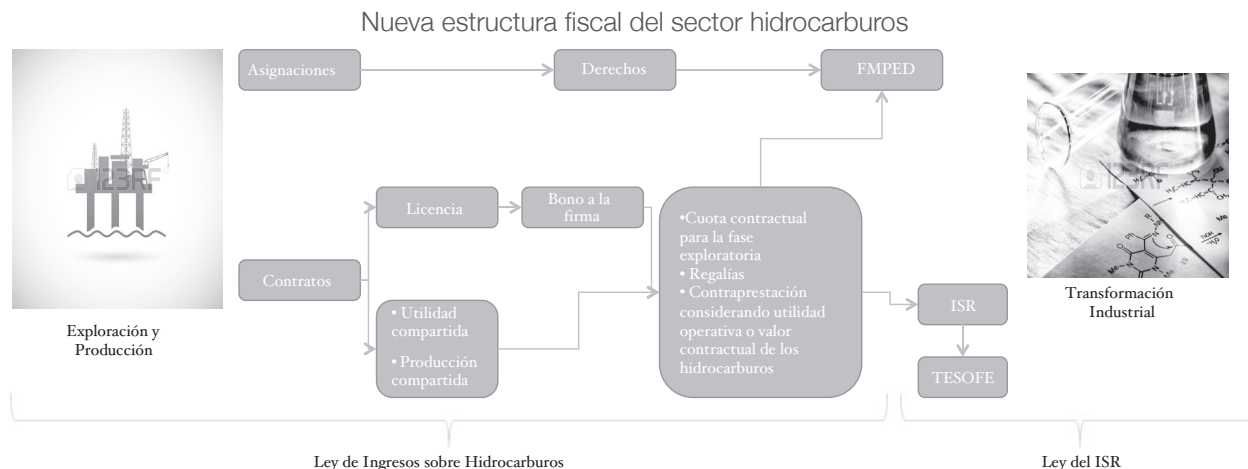
Ambos

- Los asignatarios pagan el Derecho por la Utilidad Compartida (DUC) como un porcentaje fijo de la utilidad, menos las deducciones permitidas; en tanto que los contratistas pagan de forma similar un porcentaje de la utilidad operativa menos la recuperación de costos; este último porcentaje varía dependiendo de cada contrato —Artículos 11,12 y 39 de la LISH—.

- Los asignatarios pagan el Derecho de Exploración de Hidrocarburos (DEXP); en tanto que los contratistas una cuota contractual para la fase exploratoria. En ambos casos, durante los primeros 60 meses pagarán 1,150 pesos por km² y a partir del mes 61 pagarán 2,750 pesos por km² —Artículos 6, 11, 12 y 42 fracción II de la LISH—.
- Tanto los asignatarios como los contratistas pagan el Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (IAEEH) en un monto de 1,500 pesos por km² durante la fase de exploración y 6,000 pesos por km² durante la fase de extracción —Artículos 54 y 55 de la LISH—.
- De igual forma, tanto asignatarios como contratistas pagarán el Impuesto sobre la Renta (ISR) a una tasa del 30% —Artículo 2 de la LISH—.
- Los asignatarios están obligados al pago del Derecho de Extracción de Hidrocarburos (DEXT), cuya base de cálculo es similar al de las regalías que pagan los contratistas —Artículos 24 y 44 de la LISH—.

Cabe señalar que los ingresos por contraprestaciones y derechos serán recibidos y distribuidos por el FMPED (ver figura 6).

Figura 6



Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la Ley de Hidrocarburos.

Contratos y contraprestaciones

Los conceptos que los contratistas tienen que pagar al Estado difieren por tipo de contrato. Tanto las licencias como los contratos de utilidad y de producción compartida pagan una cuota contractual por la fase exploratoria. Sin embargo, los contratos de licencia pagan el bono a la firma y una tasa al valor contractual de los hidrocarburos de forma exclusiva. Por su parte, los contratos de producción y utilidad compartida pagan un porcentaje de la utilidad operativa.

En lo que se refiere a las contraprestaciones referidas a favor de los contratistas, éstas también varían con cada tipo de contrato. Los contratos de licencia reciben la transmisión de la propiedad de los hidrocarburos extraídos y los de utilidad compartida reciben la recuperación de costos y un remanente de la utilidad de operación —Artículo 6 de la LISH—. En tanto, los contratos de producción compartida reciben una proporción de la producción contractual de hidrocarburos, equivalente al valor de la recuperación de costos y del remanente de la utilidad operativa correspondiente (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Contraprestaciones de los contratistas

	Bono a la Firma	Cuota Contractual para la fase exploratoria	Regalías	Tasa al valor contractual de los hidrocarburos	Porcentaje de la Utilidad Operativa	A favor del Contratista
Contratos de Licencia	✓	✓	✓	✓		Transmisión onerosa de los hidrocarburos extraídos
Contratos de Utilidad Compartida		✓	✓		✓	Recuperación de costos. Remanente de la Utilidad de Operación
Contratos de Producción Compartida		✓	✓		✓	Proporción de la producción contractual equivalente al valor de la recuperación de costos y del remanente de la utilidad de operación.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Recuadro 2. Apertura gradual de los mercados de gasolina, diésel y gas

A partir del 1 de enero de 2018, los precios de la gasolina y el diésel se liberalizarán y serán determinados por las condiciones de su mercado. Mientras tanto, la regulación sobre precios máximos al público de gasolinas y diésel será establecida por el Ejecutivo Federal, quien preverá ajustes congruentes con la inflación esperada, mientras que la CRE continuará participando en la regulación de las ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2017.

Con relación al expendio al público de gas licuado de petróleo, los precios al público se determinarán bajo condiciones de mercado a partir del 1 de enero de 2017, o antes, lo cual depende de la fecha en que se implemente un programa de apoyos focalizados a los consumidores, que deberá instrumentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

Paso 4: los retos para disfrutar el juego al máximo

La reforma constituye la respuesta del Estado a la caída tanto de la plataforma de producción como de las reservas de hidrocarburos. Se espera que la participación del sector privado, atraído por la rentabilidad y la flexibilidad del marco fiscal del sector, contribuya a revertir dicha tendencia y se obtengan ingresos públicos adicionales por la venta de hidrocarburos. Pese a esto, existen problemas y retos que podrían limitar el éxito de la reforma. A continuación se describe brevemente dicha problemática.

Menores precios

Los menores precios inhiben la inversión en proyectos que podían haber sido atractivos pero cuya rentabilidad es mermada ante tales caídas, lo que afecta especialmente los proyectos que se encuentran en etapas iniciales o de ingeniería y diseño. En materia de finanzas públicas, los ingresos petroleros se verán reducidos hasta que haya nueva producción en volúmenes crecientes, lo cual puede llevar algunos años.

Tan sólo para 2016 se estima que los ingresos presupuestarios serán inferiores en 130 mil millones de pesos por la disminución en los ingresos petroleros (Pérez et al. 2015).

La reciente caída de los precios del crudo es consecuencia tanto de una menor demanda como de la mayor oferta por parte de distintos productores. En un entorno donde el precio del barril sobrepasó los 100 dólares, se dio impulso a la producción. Por ejemplo, de 2012 a 2014, en Estados Unidos la producción de condensados se elevó en más de 2.0 mmbd, lo que ocasionó una reducción en sus importaciones de 8.5 a 7.0 mmbd. Asimismo, los países miembros de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP), con el propósito de conservar sus mercados, decidieron mantener su producción en 30 mmbd y no reducirla (Deloitte, 2015).

Caída en la inversión

En 2015, ante la caída en los precios internacionales del petróleo y en la plataforma de producción y exportación, Pemex realizó un recorte de 62 mil millones de pesos en su presupuesto, con lo que aplazará proyectos como la reconfiguración de refinerías y proyectos de gasolina y diésel, principalmente (*Energíaboy*, núm. 132, marzo de 2015).

Existe también el riesgo de que las reservas y la geología no sean tan prolíficas, por lo que es posible que en los procesos de licitación e inversión no participen las mejores compañías sino las más especulativas. Además, el mundo se encamina a una mayor producción de energías limpias, por lo que las oportunidades de inversión podrían ser menores ante el proceso de transición energética (Shields, 2015).

En el mismo sentido, es conveniente indicar que es posible que la geología del país ofrezca poco po-

tencial petrolero atractivo para las compañías internacionales a precios inferiores a 50 dólares por barril. Por lo que la perspectiva en la producción de petróleo puede no ser tan promisorio en un contexto de alta dependencia de las finanzas públicas hacia los ingresos petroleros y de escasa demanda para los crudos pesados mexicanos (Shields, 2015b).

Fragilidad financiera de Pemex

La caída en los precios y en la inversión en Pemex pone en riesgo su viabilidad financiera, por lo que uno de los principales retos consistirá en verificar si puede mantener y administrar los campos productivos que le fueron asignados durante la Ronda cero, o bien, si por su limitada capacidad financiera, tendrá que migrarlos a contratos en asociaciones con privados.

Un elemento adicional que atenta sobre las finanzas de Pemex, es la necesidad de negociar con su personal un nuevo contrato colectivo de trabajo, esto con el objeto de que el Gobierno federal asuma los pasivos laborales que tiene hasta la fecha y que representan una amenaza para su solidez financiera.

Por otro lado, dado que tras la reforma, Pemex no sale del presupuesto federal, sigue sujeta a restricciones de gasto y de endeudamiento; así como de una importante extracción de recursos por parte del fisco. De esta forma, las finanzas de la empresa no le permitirán posicionarse estratégicamente frente a sus competidores pues los planes de inversión se han cancelado o retrasado (Reyes Heróles, 2015).

Coordinación interinstitucional

La participación de empresas privadas en las actividades de exploración y extracción requiere supervisar de cerca a los participantes. Se debe contar con instituciones fuertes y adecuadamente estructuradas;

las autoridades encargadas de estas actividades necesitan de la aprobación oportuna de presupuestos, planes y programas de trabajo, desarrollo de habilidades y conocimientos, equipos nutridos y dedicados al análisis y seguimiento de los distintos campos licitados (Grunstein, 2015).

La coordinación interinstitucional para la regulación, supervisión y sanción en el sector se convierte en un reto para nuestro país. Dicha coordinación en diversos frentes y entre distintas comisiones y secretarías, no tiene precedentes en la evolución del sector público mexicano y es fundamental para el éxito de la reforma (García, 2014).

En materia ambiental y de seguridad industrial, por ejemplo, sobresale la coordinación que tendrá que darse entre Asea, Semarnat, Sener, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, CNH, CRE e incluso con la Procuraduría General de la República. De hecho, Asea planea incorporar 12 nuevos trámites, 11 normas oficiales mexicanas y seis nuevas regulaciones durante 2015, por lo que la coordinación con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) también será importante. Además, como se mencionó antes, en el proceso de licitación tanto la Sener, como la CNH y la SHCP deben coordinarse para la correcta implementación de la reforma (De Regules, 2015).

Asimismo, existe el riesgo que el marco regulatorio no sea lo suficientemente transparente, imparcial y garante del interés público y de la equidad entre los competidores, y se incurra en los mismos errores y distorsiones como los cometidos en el caso de la apertura del sector bancario (Ibarra, 2015).

Carencia de cuadros técnicos

De acuerdo con Hays —empresa internacional dedicada al reclutamiento profesional— el sector ener-

gético del país requiere de cerca de 27 mil ingenieros y 108 mil técnicos para atender las necesidades de Pemex, CFE y las demás empresas nacionales y extranjeras que participarán en el sector durante los próximos cuatro años. Existe el riesgo de que el país no cuente con los cuadros suficientes para atender la demanda de talento en sectores como el de aguas profundas y energías renovables. Por otro lado, la oferta de ingenieros y técnicos egresados en el país puede estar limitada ya que se requiere que cumplan con requisitos como dominio del inglés y mayores habilidades financieras y de negociación. Ante tal situación, es posible que las empresas incorporen a jubilados e importen talento de otros países (Mentado, 2015).

Pero no sólo se requiere de cuadros técnicos en la industria energética, sino también en las actividades regulatorias y de supervisión, esto es, no se tiene la certeza de contar con los recursos humanos suficientemente preparados para cumplir tales funciones (García, 2015).

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que esta carencia de recursos humanos calificados complica la forma en que las compañías nacionales y extranjeras podrían desarrollar proyectos conjuntos e impulsar la transferencia de tecnología.

Existe entonces, un reto administrativo, político y gerencial tanto en la Sener como en la CNH y la CRE, pues el número de contratos que la Ronda Uno necesita de una gran cantidad de horas hombre en técnicos, ingenieros, abogados y expertos financieros; lo que requiere que sociedad y gobierno se muevan con rapidez y no caigan en incumplimientos, desánimo, decepción y errores (Reyes Heroles, 2014).

También harán falta empresarios que sepan aprovechar las oportunidades que la apertura del sector traerá

consigo. Las empresas mexicanas podrán participar directamente en toda la cadena de valor del sector pero deben ser capaces de competir, asociarse e insertarse en las actividades del mismo (Grunstein, 2015b).

Transparencia y rendición de cuentas

Uno de los problemas que ha generado mayor preocupación es la corrupción que puede presentarse en las actividades del sector hidrocarburos. A nivel mundial existen numerosos ejemplos de países que poseen abundante riqueza petrolera con elevados niveles de pobreza y marginación entre su población. Lo anterior se explica por modelos regulatorios deficientes, inequidad en la distribución del ingreso y prácticas de corrupción que permiten el desvío de beneficios a ciertos grupos y empresas (Acosta, 2015).

En materia de transparencia el reto es que no solo las empresas públicas, sino también las privadas a las cuales se otorguen contratos públicos, cumplan con la normatividad y se sometan al escrutinio público. Este último supuesto permitiría combatir la corrupción, la opacidad y otros problemas que por décadas han afectado a la industria petrolera del país (Dyer, 2015b).

Manipulación de costos

La manipulación de costos presente en algunas empresas privadas que buscan apropiarse de una parte mayor del excedente petrolero, es otro de los riesgos que tanto el fisco como los distintos organismos reguladores deben tener en consideración.

Tras la reforma, el sistema fiscal mexicano en materia de hidrocarburos pasó de ser un esquema basado en mecanismos que extraían la totalidad de la renta petrolera de un único causante cautivo, a un sistema fiscal hasta ahora incierto (Rodríguez, 2015).

Lo anterior presenta un reto para las autoridades fiscales del país, pues deben cobrar efectivamente los impuestos, supervisar que las empresas paguen lo estipulado en los contratos y realizar auditorías financieras.

Conflictos de tenencia y uso de tierras

Un problema adicional tiene que ver con los conflictos sociales que pueden presentarse por la ocupación de tierras ejidales, comunales y de pequeños productores por parte de empresas productoras de hidrocarburos convencionales y no convencionales, así como sus posibles afectaciones al medio ambiente (Arzate, 2015).

Inseguridad

Otro elemento que puede poner en riesgo la implementación de la reforma es el ambiente de inseguridad que vive el país y que varía dependiendo de las regiones y las actividades productivas que se llevan a cabo. Por ejemplo, los ductos pueden verse más vulnerados por robos y la extracción ilegal de combustibles, que aquellas actividades que se realicen en mar abierto. Otra amenaza tiene que ver con la extorsión que también puede afectar a diversos productores principalmente en sitios remotos y donde tanto activos como empleados puedan resultar perjudicados (Dyer, 2015).

Consideraciones finales

La reforma energética tuvo como principales objetivos (i) la reafirmación de la rectoría del Estado en la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo, (ii) la promoción de la competencia en el mercado, (iii) el fortalecimiento del marco regulatorio, (iv) la transformación de instituciones y empresas y (v) la promoción de la transparencia, la seguridad industrial, la protección del medio ambiente y la utilización de energías limpias.

Se otorgaron nuevas facultades a las autoridades del sector, Pemex dejó de ser el único participante en la exploración, extracción y transformación de hidrocarburos y además, se contempló la participación privada en las actividades de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y venta de estos productos.

Para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción, la reforma creó dos grandes figuras y redefinió el papel de las empresas estatales en la exploración y extracción de recursos energéticos. Bajo este nuevo esquema, la inversión y producción del sector de hidrocarburos se realizará mediante asignaciones o a través de contratos.

El nuevo régimen fiscal de estas figuras de participación es flexible, pues las tasas impositivas variarán de acuerdo a las características físicas y económicas de los diferentes campos. Se espera que esta flexibilidad atraiga la inversión nacional e internacional, que permita compartir riesgos en la producción de hidrocarburos y que, al mismo tiempo, asegure ingresos públicos al Estado.

Se estableció además el FMPED como mecanismo de ahorro de largo plazo, que se alimentará con los ingresos provenientes de los derechos y contraprestaciones a favor del Estado que causen los asignatarios y contratistas y que eventualmente asignará recursos a áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

En el corto plazo, los cambios legales aprobados por el Congreso fueron una alternativa a la constante caída tanto en la producción y reservas de hidrocarburos, como en los ingresos fiscales provenientes de dicha actividad. En el mediano y largo plazo, se espera que la reforma permita al país elevar su potencial de producción en aguas profundas; sin embargo, el desarrollo de estos campos requiere de hasta 10 años para la maduración de los proyectos, por lo que los posibles beneficios sólo podrán observarse dentro de varios años.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), la fase exploratoria puede tener lugar entre 2016 y 2018, a lo que seguiría un período de entre uno y dos años para decidir desarrollar comercialmente un campo, con una producción pequeña que se lleva a cabo entre cinco y 10 años después de haberse ganado el contrato. Lo anterior, de acuerdo con el FMI, requerirá de flujos de inversión extranjera directa (IED) de entre 10 y 15 mil millones de dólares entre 2016 y 2019 y de entre 20 y 30 mil millones de dólares entre 2020 y 2025, por lo que es necesario dar seguimiento tanto a los indicadores de producción como de IED a fin de que los objetivos planteados por la reforma se cumplan.

El éxito de esta reforma dependerá de su proceso de implementación y de la previsión y reacción del Estado ante los retos que se presenten en el camino. ■

Fuentes de consulta

- Acosta, Héctor. “En busca de la transparencia”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 85, pp. 18-21, febrero 2015.
- Arzate, Esther. “Las lutitas mueven terrenos”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 84, pp. 30-37, diciembre 2014-enero 2015.
- De Regules, Carlos. “El reto inicial de ASEA: certidumbre jurídica y procedimental”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 88, pp.46-49, mayo 2015.
- Dyer, Dwight. “Industria energética en medio de la inseguridad”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 87, pp. 72-74, abril 2015.
- . “Petróleo transparente”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 88, pp. 62-64, mayo 2015b.
- García, Benjamín. “El conundrum de la reforma energética”, en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, no. 135, vol. XLIX, no 3, septiembre-diciembre de 2014.
- Grunstein, Miriam. “La producción compartida para dummies. Apuntes sobre nuestro primer contrato petrolero”, En *Energíaboy*, México, año 10, número 131, pp. 20-21, febrero de 2015
- . “La licitación 3: ¿La nueva era para la industria petrolera mexicana? O, ¡uno, dos, tres por mí y por todos mis compañeros!”, en *Energíaboy*, México, año 10, núm. 135, pp. 18-19, junio de 2015b.
- Ibarra, Francisco. “México 2015, de la privatización bancaria a la privatización petrolera”, en *Petróleo & Energía*, México, año 12, tomo 87, pp. 46-49, abril 2015.
- Mentado, Pedro. “México carece de cuadros técnicos, empresas exigen especialización y experiencia”, en *Energíaboy*, México, año 10, número 134, pp. 38-51, mayo 2015.
- Reyes Heróles, Jesús. “Reforma energética: actuar en grande”, en *El Universal*, Opinión, 14 de agosto de 2014.
- . “¿Ahogar a Pemex?”, en *El Universal*, Opinión, 12 de febrero de 2015.
- Rodríguez, Víctor. “Modelo endeble y tambaleante”, en *Energíaboy*, México, año 10, número 131, pp. 32-33, febrero 2015.
- Shields, David. “¿Nadaremos en petróleo?”, en *Negocios, Reforma*, 5 de mayo de 2015.
- . “Reforma energética, ¿por buen camino?” en *Negocios, Reforma*, 15 de julio de 2015.
- Sunley Emil, Baunsgaard, Thomas y Simard Dominique. “Revenue from the oil and gas sector: issues and country performance”, en *Fiscal Policy Formulation and Implementation in OilProducing Countries*, Davis, Jeffrey; Ossowski, Rolando y Fedelino Annalisa, eds., pp. 153-83. FMI, 2003.

Fuentes electrónicas

- Bentek Energy. *El nuevo panorama energético de México*, Platt's McGraw Hill Financal, pp. 1-20, marzo de 2015. Disponible en: http://www.bentekenergy.com/documents/El_nuevo_panorama_energ%C3%A9tico_de_M%C3%A9xico.pdf
- CNH. Bases de licitación para la adjudicación de contratos de producción compartida para la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas someras – primera convocatoria, CNH-R01-L01/2014, 11 de diciembre de 2014. Disponible en: http://ronda.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-01/R01L01_Bases-Licitacion_20141211.pdf
- CNH. Bases de licitación para la adjudicación de contratos de producción compartida para la extracción de hidrocarburos en aguas someras – segunda convocatoria, CNH-R01-L02/2015, 2015. Disponible en: <http://ronda.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-02/20150325-Bases-comparadas-20150227.pdf>
- CNH. Bases de licitación para la adjudicación de contratos de licencia para la extracción de hidrocarburos en

- áreas contractuales terrestres – tercera convocatoria, CNH-R01-Lo3/2015, 2015b. Disponible en: http://rondar.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-03/R01Lo3_Bases-Licitacion_20150512.pdf
- CNH. Resumen de resultados del área contractual 2, 2015c. Disponible en: <http://rondar.gob.mx/English/block-02.html>
- CNH. Resumen de resultados del área contractual 7, 2015d. Disponible en: <http://rondar.gob.mx/English/block-07.html>
- Deloitte. Precios del petróleo en crisis. Consideraciones e implicaciones para la industria de petróleo y gas. Deloitte Center for Energy Solutions, Huston, pp. 1-8, 2015. Disponible en: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/Oil_Prices_in_Crisis.pdf
- FMI. *México, selected issues*, IMF country report, no 14/320, pp.1-73, oct. 23, 2014. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14320.pdf>
- Guzmán, Alejandro. “¿Contratos o concesiones?”, en *Energía a Debate*, México, agosto de 2014. Disponible en: <http://energiaadebate.com/%C2%BFcontratos-o-concesiones/>
- Medas, Paulo y Zakharova, Daria. *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*, IMF Working Paper 09/56, 2009. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0956.pdf>
- Pemex. Contratos integrales, exploración y producción, 2012. Disponible en: <http://contratos.pemex.com/Paginas/preguntas.aspx>
- Pemex. Mini boletín, Legislación Secundaria, septiembre 2014. Disponible en: <http://ri.pemex.com/files/content/No.%0202%020Leg.%020Secundaria.pdf>
- Pemex. Boletín de prensa, 18 de noviembre de 2014b. Disponible en: http://www.pemex.com/prensa/boletines_nacionales/Paginas/2014-119_nacional.aspx#.VGobojSG-So
- Pérez, Noel; Ramírez, Luis y Domínguez, Mario. “Pre-criterios 2015: el ajuste fiscal que se avecina”, en *Pluralidad y Consenso*, México, año 5, número 24, pp. 44-52. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista24/c.pdf>
- Rodríguez, Víctor. “Modelo endeble y tambaleante”, en *Energía hoy*, México, año 10, num.131, febrero 2015, pp. 32-33.
- Sener. Prospectiva del Petróleo Crudo y Petrolíferos 2013-2017, 2013. Disponible en: http://sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/Prospectiva_de_Petroleo_y_Petroliferos_2013-2027.pdf
- Sener. Segundo Informe de Labores 2013-2014. Disponible en: http://www.energia.gob.mx/webSener/res/PE_y_DT/pub/2InformeDeLabores.pdf
- Sener. Resultado de la Ronda Cero, 2014b. Disponible en: http://www.energia.gob.mx/rondacero/_doc/Documento%020WEB%020Ronda%020CeroSSH.pdf
- Sener. Publicación de la versión definitiva de las bases de licitación y del modelo de contrato para la Primera Convocatoria de la Ronda Uno. Comunicación social, boletín de prensa no. 012, 09 de junio de 2015. Disponible en: http://rondar.gob.mx/Espanol/pdf/PDF-L-01/R01L01_Boletino08_20150609.pdf
- Sener. Resultados de la licitación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos correspondientes a la primera convocatoria de la Ronda Uno, boletín de prensa 069, 15 de julio de 2015b. Disponible en: http://sener.gob.mx/portal/Default_blt.aspx?id=3241

Leyes u ordenamientos

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Decreto por el que se Expide la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley federal de Derechos

y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Lunes 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5355982

Decreto por el que expide la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la

Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Lunes 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014

“En las naciones que desconocen la naturaleza del comercio es muy común prohibir la exportación de mercancías y conservar en su interior todo aquello que juzgan valioso y útil. No se dan cuenta de que al establecer esa prohibición están haciendo lo contrario de lo que pretenden...”

David Hume, *Ensayo de la Balanza Comercial*

ACE MÁS DE 30 AÑOS MÉXICO COMENZÓ un proceso de liberalización económica que implicó un cambio en la forma en la que el Gobierno promueve el crecimiento económico. Se pasó de una política restrictiva que protegía a la industria nacional de la competencia exterior, a un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones. La liberalización cambió el perfil productivo nacional; México pasó de exportar esencialmente petróleo a comienzos de la década de 1980, a ser principalmente un exportador de manufacturas. En 2014, las exportaciones mexicanas representaron el 33.2% del Producto Interno Bruto (PIB) y aproximadamente el 80.0% de éstas se destinaron a Estados Unidos.

El objetivo de este artículo es describir la evolución, estructura y relevancia del sector exportador en la economía mexicana. Para ello, se hace un esbozo del proceso de apertura comercial por el que México atravesó, y se destaca la aportación del sector al crecimiento del PIB, así como la estructura y destino de

La transformación del sector exportador: mejores productos, mismo cliente

Noel Pérez Benítez*

Mario Iván Domínguez Rivas**

Víctor Ortega Olvera***

Luis Eduardo Ramírez Carbajal****

la oferta exportadora. Posteriormente se profundiza en la estrecha relación del sector con la economía estadounidense, se describe la estructura de las exportaciones hacia dicho país y, por último, se enfatiza el rol que ha adquirido China como principal competidor en algunos bienes mexicanos exportados al mercado estadounidense.

Apertura de la economía mexicana

En 1985, México inició un proceso de apertura al comercio exterior con el Acuerdo Bilateral sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias con Estados Unidos, mismo que comprometió a México a no subsidiar los bienes de exportación. En 1986, México se unió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio —GATT por sus siglas en inglés— con el cual se eliminaron las restricciones para la Inversión Extranjera Directa (IED).

Desde mediados de la década de 1970 el comercio exterior en México comenzó a crecer como resultado de las exenciones fiscales que otorgó el Gobierno al sector exportador para la importación de insumos. En ese sentido, Moreno-Brid y Ros (2010) señalan que el modelo de industrialización de los años 70 no se basó exclusivamente en la sustitución de importaciones (ISI),¹ sino que fue un modelo mixto, al estilo asiático,

* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como director general de Finanzas en el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Funge como investigador “A” adscrito a la Dirección General de Finanzas (DGFI) del IBD.

*** Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeña como analista en la DGFI del IBD.

**** Licenciado en Economía por la Universidad de Colima. Actualmente es investigador “A” adscrito a la DGFI del IBD.

¹ El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue una estrategia de crecimiento económico adoptada por el Gobierno mexicano entre 1940 y 1984, la cual se basó en la protección de la industria nacional por medio de subsidios y protección ante la competencia externa.

que combinó la protección del mercado interno con la promoción de exportaciones.

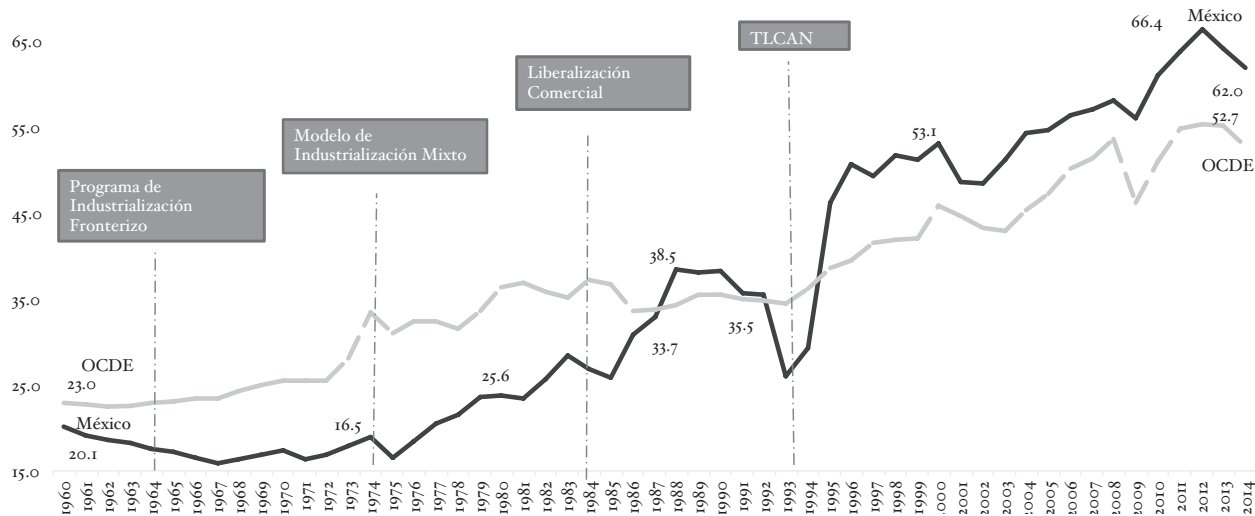
En 1985 se abandonó el modelo ISI y se adoptó el modelo de crecimiento impulsado por exportaciones. Carlos Tello (2007) menciona que entre 1985 y 1987, México pasó de ser de una de las economías más cerradas a una de las más abiertas del mundo. En la gráfica 1, se aprecia que en 1985 el Índice de Apertura en México fue de 25.7, mientras que en 1987 se elevó a 38.5, nivel superior al Índice de Apertura de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El proceso de apertura continuó entre 1986 y 1994 con negociaciones con organizaciones de cooperación tales como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Cuenca del Pacífico, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y en 1994 México se incorporó a la OCDE y entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como resultado de esta nueva política, entre 1982 y 2000 las exportaciones se multiplicaron casi siete veces (Tello 2007), mientras que el Índice de Apertura pasó de 25.6 a 53.1.

Gráfica 1

Índice de Apertura Económica

(Suma de las exportaciones e importaciones dividida por PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En el periodo 1994 a 2010, la tasa de crecimiento promedio del valor de las exportaciones e importaciones fue de 10.8% y 9.7%, respectivamente. En particular, la tasa de crecimiento promedio del valor de las exportaciones e importaciones de manufacturas fue de 11.1% y de 9.3%, respectivamente.

La liberalización económica modificó el modelo de especialización de exportaciones. México pasó de exportar esencialmente petróleo a comienzos de los años 80, a ser un productor de manufacturas. Entre 1985 y 1994, México fue el quinto país con mayor incremento en su participación en el mercado mundial de manufacturas (Moreno-Brid y Ros, 2010).

Actualmente México cuenta con una amplia relación con el exterior a través de 11 Tratados de Libre Comercio (TLCs) con 44 países,² además de 30 acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, y nueve acuerdos de alcance limitado denominados Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial, en el marco de la ALADI. Asimismo, participa en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la APEC, la OCDE y la ALADI. En 2012 el grado de apertura de México fue de 66.4.

Acorde a datos de la OMC, en 2013 el valor de las exportaciones mexicanas representó el 2.0% de las exportaciones mundiales, lo que posicionó a México como el mayor exportador en América Latina y el tercero en América, por debajo de Estados Unidos y Canadá. Cabe señalar que en 1990, el valor de las exportaciones mexicanas representó el 1.17% de las exportaciones mundiales.

Descripción del sector exportador y su relevancia económica

Desde 1994, el peso de las exportaciones en la economía nacional se ha duplicado. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), de 1993 a 2014 las exportaciones pasaron de representar 15.1% del PIB a 33.2%. Este incremento ha sido impulsado principalmente por las exportaciones no petroleras que crecieron de 7.4% del PIB en 1993 a 28.8% en 2014 (ver gráfica 2).

² Uno con América del Norte, siete con América Latina, dos con Europa y uno con Asia; el último en entrar en vigor fue el TLC Único con Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2011.

Gráfica 2

Contribución de las exportaciones al PIB
(Porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales, Inegi.

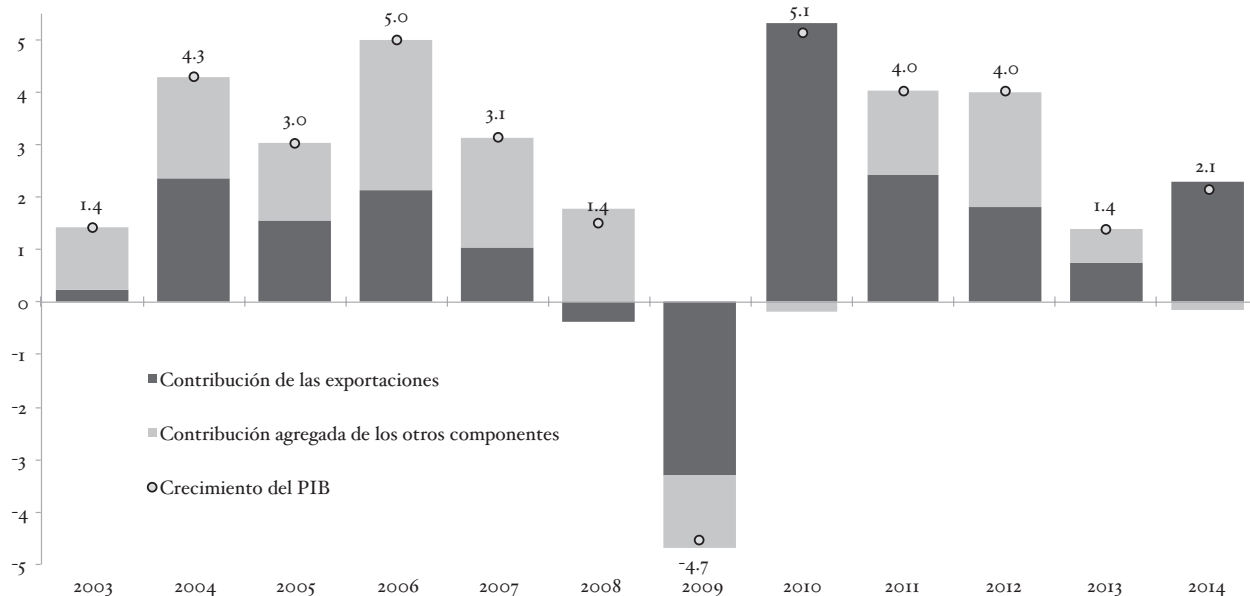
La relevancia de las exportaciones en la economía implica que su comportamiento incide directamente en el crecimiento de la misma. Para identificar el peso relativo de las exportaciones sobre la variación del PIB, se realizó un ejercicio de descomposición del crecimiento que se ilustra en la gráfica 3. Este análisis indica que las exportaciones contribuyen de forma importante a la variación del PIB, tanto en periodos de contracción como de expansión de la economía. Por ejemplo, en 2009, la economía se contrajo 4.7%

del PIB; de esta caída, 3.3 puntos porcentuales son atribuibles a la caída en el sector exportador. A partir de 2010, las exportaciones han contribuido de forma positiva al crecimiento. Durante 2010 y 2014, el crecimiento de las exportaciones representó prácticamente la totalidad del crecimiento de la economía. De acuerdo con lo anterior, conforme el sector exportador ha elevado su participación en el PIB, las variaciones de la demanda externa presentan un mayor impacto en la dinámica económica.

Gráfica 3

Contribución de las exportaciones al crecimiento real del PIB

(Variación porcentual real)



Nota: Los otros componentes son el Consumo Privado, el Consumo de Gobierno, la Formación Bruta de Capital Fijo, las Importaciones, la Variación de Existencias y la Discrepancia Estadística.

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales, Inegi.

Oferta exportadora

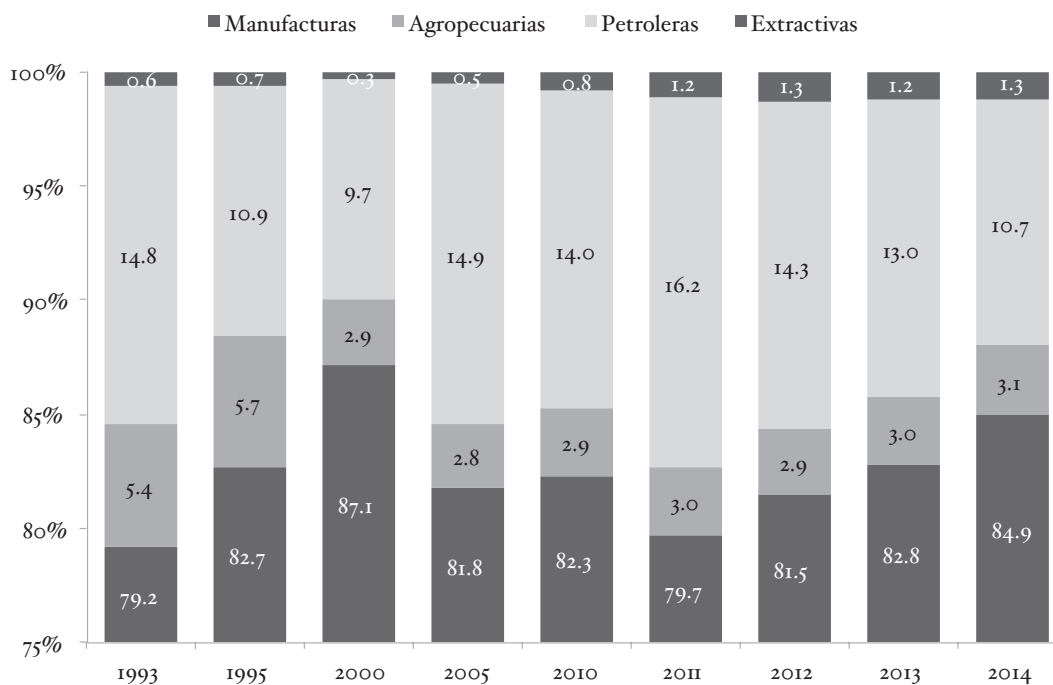
El perfil productivo nacional se modificó con la apertura económica, lo que repercutió en la composición de las exportaciones. En 1982, el petróleo constituyó el 78.0% de las exportaciones (Pérez, Aguilar, Domínguez y Ramírez, 2015). Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, las manufacturas cobraron mayor relevancia hasta llegar a representar 84.9% de las exportaciones en 2014. En dicho año,

las exportaciones petroleras representaron 10.7% del total.

Por su parte, las exportaciones agropecuarias redujeron su participación de 5.4% del total en 1993 a 3.1% en 2014. Mientras que el valor de las exportaciones de minerales metálicos y no metálicos aumentó de 0.6% del total en 1993 a 1.3% en 2014. La gráfica 4 ilustra los cambios de la composición de las exportaciones mexicanas en los últimos 20 años.

Gráfica 4

Exportaciones por tipo de producto
(Porcentaje respecto al valor total de exportaciones)



Fuente: elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Servicio de Administración Tributaria, el Inegi, Banco de México y la Secretaría de Economía.

Exportaciones manufactureras

Las exportaciones manufactureras han pasado de aportar 6.6% del PIB en 1993 a 27.5% en 2014. En este periodo, la participación del sector automotriz en el valor de las exportaciones manufactureras se elevó de 24.7% a 32.4%. Igualmente, la exportación de maquinaria y equipo pasó de representar 9.0% del valor de las exportaciones manufactureras en 1993 a 14.4% en 2014 (ver cuadro 1).

Por su parte, entre los años 1993 y 2014 los productos químicos redujeron su participación en casi un punto porcentual, al pasar de 4.1% a 3.2% del valor de las exportaciones manufactureras, respectivamente. Asimismo, la exportación de textiles pasó de 6.3% del total a 2.5% en el periodo, mientras que la participación de las exportaciones de bienes electrónicos se redujo de 30.3% en 1993 a 21.3% en 2014. El peso relativo de las exportaciones siderúrgicas y minero-metalúrgicas se mantuvo oscilando en 6.0% del valor total de manufacturas.

Cuadro 1

Exportaciones manufactureras por tipo de producto

(Porcentaje respecto al valor total de exportaciones manufactureras)

Rubro	1993	2000	2010	2014
Total de exportaciones manufactureras	100.0	100.0	100.0	100.0
Automotrices	24.7	26.3	26.4	32.4
Maquinaria y Equipo	9.0	13.4	13.7	14.4
Electrónicos	30.3	30.1	27.3	21.3
Siderúrgicas y Minerometalúrgicas	6.0	3.6	7.7	5.9
Químicos	4.1	3.0	3.5	3.2
Textiles	6.3	8.6	2.9	2.5
Otras	19.5	15.0	18.6	20.3

Fuente: elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Servicio de Administración Tributaria, el Inegi, Banco de México y la Secretaría de Economía.

Entre 1990 y 2010, las exportaciones con mayor contenido tecnológico³ han elevado su participación en el sector manufacturero y en conjunto mostraron un crecimiento promedio de 26.0% anual (ver gráfica 5). Este rubro incluye las exportaciones del sector aeronáutico, farmacéutico, equipo de cómputo, equipo médico y equipo de telecomunicaciones (Suárez, 2014).

Durante este periodo, las exportaciones de alta tecnología pasaron de representar el 2.0% del valor total de las exportaciones al 21.0%, lo que sugiere que el sector manufacturero atraviesa por una transformación donde las unidades económicas que lo integran se orientan a actividades de mayor valor agregado en la cadena de valor (Fernández-Stark y Gereffi, 2011).

Asimismo, las mercancías con media-alta intensidad tecnológica también elevaron su participación, al pasar de aportar 30% del valor total de las exportaciones a 40% en el mismo lapso. En este grupo se incorporan las exportaciones del sector automotriz y equipo de transporte, químicos no farmacéuticos, maquinaria y aparatos eléctricos, entre otros bienes.

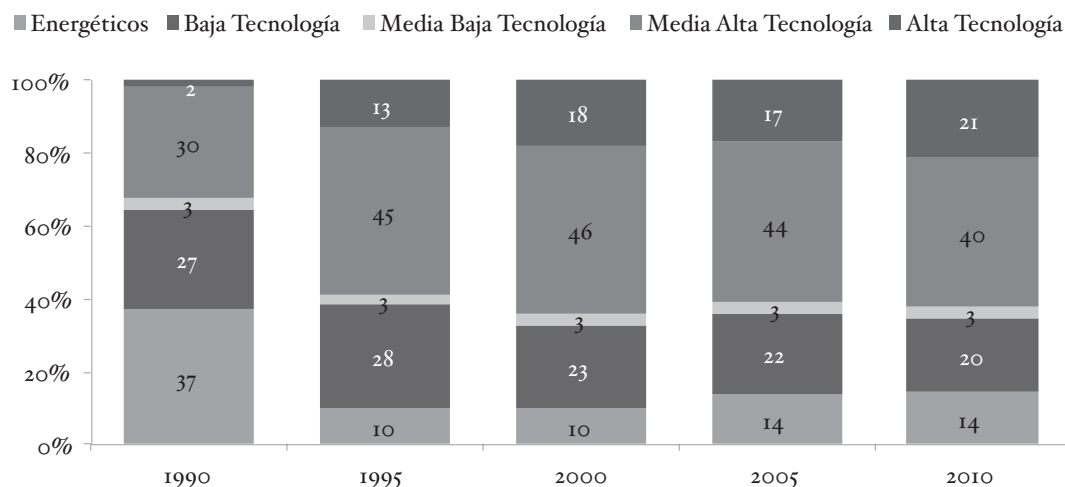
Por el contrario, las exportaciones de baja intensidad tecnológica y los energéticos han reducido su participación en el valor de las exportaciones. Las primeras incluyen, entre otros, los alimentos procesados y los textiles, que pasaron de generar 27.0% de las exportaciones en 1990 a

³ Con base en la Clasificación de Industrias Manufactureras según su intensidad tecnológica (OCDE, 2011).

20.0% en 2010. Mientras que los energéticos que básicamente son exportaciones petroleras se redujeron de 37% a 14% en dicho periodo.

Gráfica 5

Exportaciones por intensidad tecnológica
(Porcentaje respecto al valor total de exportaciones)



*Con base en la Clasificación de Industrias Manufactureras según su intensidad tecnológica (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2011).

Fuente: tomado de Suárez (2014).

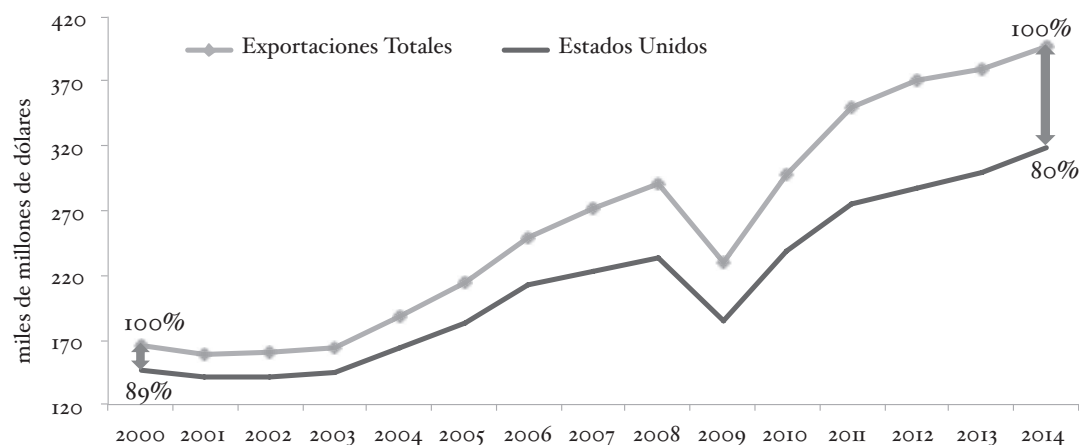
El avance del sector manufacturero implica una oportunidad para el desarrollo del mercado interno, a partir del contenido nacional de los productos exportados. De acuerdo con el Inegi, entre 2007 y 2014 el porcentaje de insumos nacionales utilizados por empresas manufactureras del programa de Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) pasó de 23.8% a 27.8%. Aun cuando estos datos reflejan un avance en la tarea de integrar al mercado interno con el sector exportador, existe una amplia oportunidad para potenciar los beneficios de la capacidad exportadora y distribuirlos hacia otros sectores de la economía nacional.

¿A dónde exporta México?

Las exportaciones mexicanas se encuentran altamente concentradas en los mercados de Norteamérica; específicamente Estados Unidos concentró 80.2% del total en 2014. Sin embargo, como se ilustra en la gráfica 6, la concentración de las exportaciones a Estados Unidos se ha reducido desde el año 2000, cuando éstas representaron 88.7% del total.

Gráfica 6

Exportaciones a Estados Unidos
(Porcentaje respecto al total)



Fuente: elaboración propia con datos del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior, integrado por el Servicio de Administración Tributaria, el Inegi, Banco de México y la Secretaría de Economía.

Al respecto, información del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Comercio Exterior permite ver que entre los años 2000 y 2014, la cartera de destinos de las exportaciones mexicanas se ha diversificado, aunque la concentración persiste. Las exportaciones a Europa aumentaron de 3.8% del total a 5.5%, a Asia de 1.1% a 3.2%, a América Latina de 2.8% a 6.0%, y al resto del mundo de 1.5% a 2.4%.

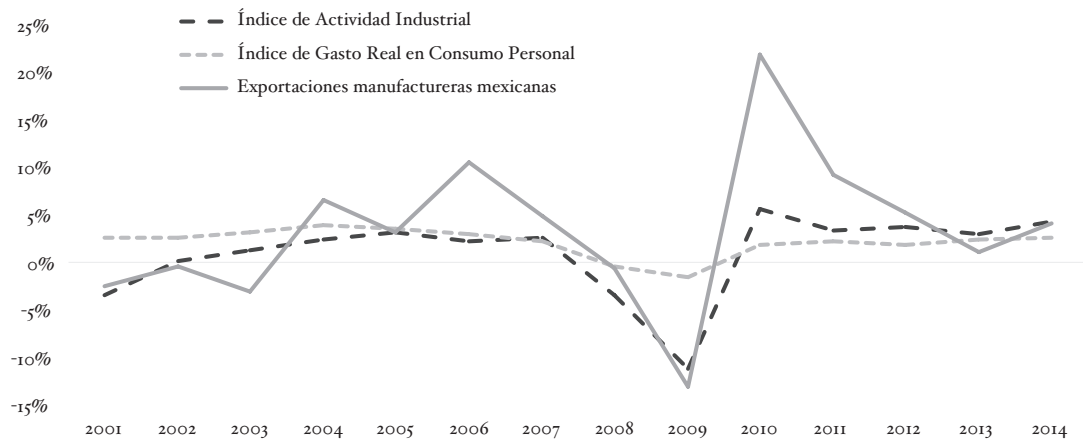
Pese a la diversificación en el destino de las exportaciones de México, su estrecha relación comercial con Estados Unidos es resultado de la cercanía geográfica y el TLCAN, situación que se refuerza con el hecho de que dicho país es el principal importador de mercancías en el mundo con 12.3% del total, de acuerdo con datos de la OMC.

Vínculo con la economía estadounidense

Por lo anterior, el desempeño de la economía estadounidense, y en específico su demanda de importaciones repercute en la actividad del sector exportador mexicano. Al respecto, en la gráfica 7 se muestra la relación entre la actividad económica de Estados Unidos, descrita mediante el Índice de Actividad Industrial y el Índice de Gasto Real en Consumo, y las exportaciones manufactureras de México a ese país.

Gráfica 7

Actividad económica de Estados Unidos y exportaciones manufactureras de México hacia ese país
(Tasa de crecimiento real anual)



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y de la Reserva Federal del Banco de San Luis.

⁴ Un coeficiente de correlación puede tomar valores de -1 a 1. Cuando el coeficiente es 1 significa que existe una fuerte correlación positiva; así, al aumentar el valor de una de las variables comparadas, la otra presenta el mismo comportamiento, y viceversa cuando el resultado es -1. Es importante resaltar que este coeficiente no implica causalidad.

De acuerdo con el análisis, el coeficiente de correlación entre las exportaciones manufactureras y el Índice de Actividad Industrial de los Estados Unidos es de 0.80,⁴ cifra superior al 0.45 observado entre las exportaciones manufactureras y el Índice de Gasto Real en Consumo. Este resultado, aunque no explica causalidad, indica que existe una estrecha relación entre la dinámica de las exportaciones manufactureras de México y la actividad industrial en Estados Unidos.

Por lo tanto, el comportamiento de la economía estadounidense y, en particular, de su sector industrial, incide en las exportaciones mexicanas y, en consecuencia, en la economía de México.

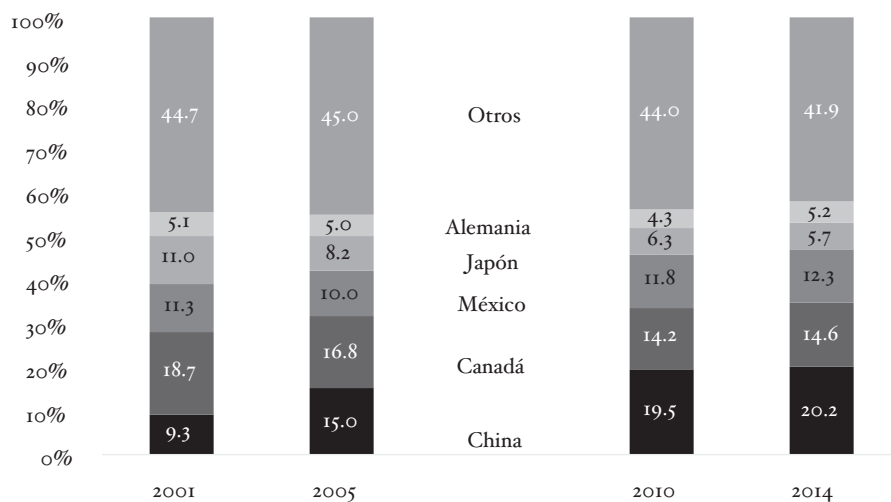
Participación en el mercado estadounidense

Dado que Estados Unidos es nuestro principal mercado de exportación, es importante estudiar también la competencia de otros países cuya composición de exportaciones es similar a las mexicanas. Esta competencia podría restar participación y afectar al sector exportador mexicano.

La gráfica 8 muestra que China, Canadá, México, Japón y Alemania concentran más del 50% del valor de las importaciones de Estados Unidos. Entre 2001 y 2014 México mantuvo un nivel de entre 10.0% y 12.3% de las importaciones, mientras que la participación de China ha aumentado desde que se integró a la OMC en 2001, al pasar de 9.3% a 20.2%. Por el contrario, Japón y Canadá perdieron participación en 5.3 y 4.1 puntos porcentuales, respectivamente.

Gráfica 8

Importaciones de Estados Unidos por país de origen
(Porcentaje respecto al total del valor de las importaciones)



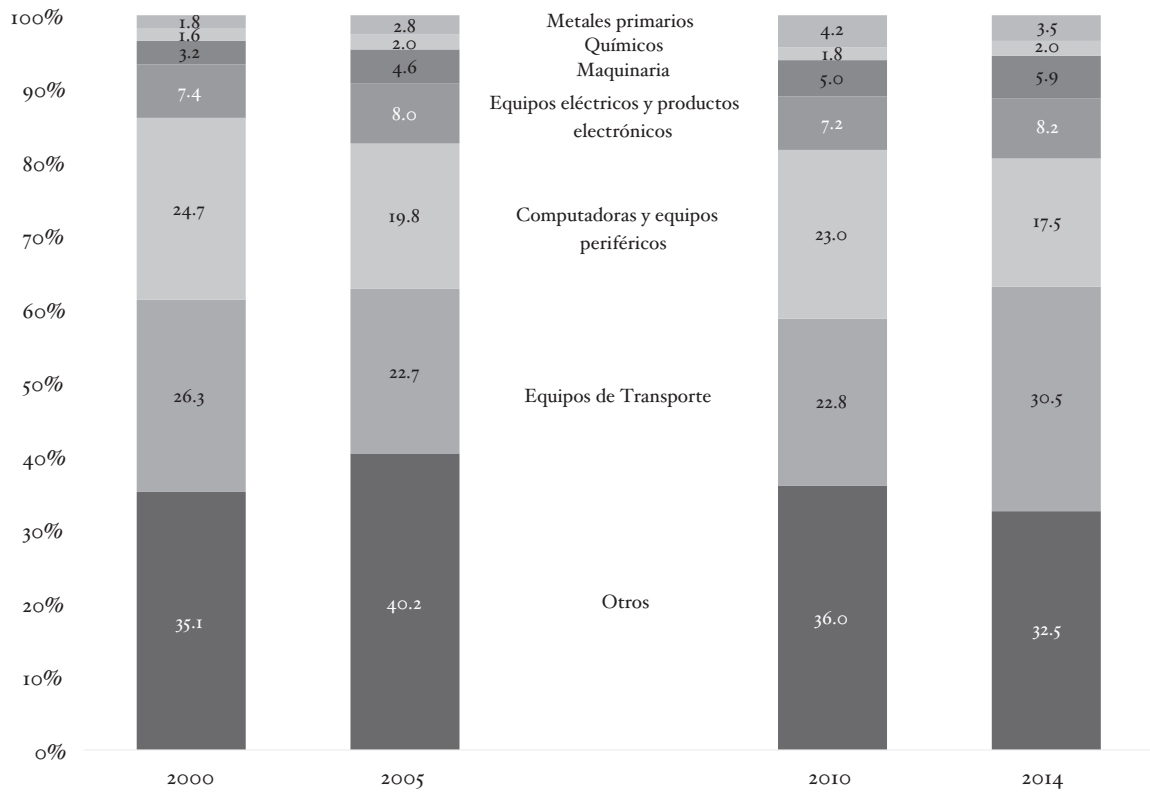
Fuente: elaboración propia con datos de *Trademap, International Trade Center*.

La mayor parte de las exportaciones de México a Estados Unidos son manufacturas; las que tienen mayor peso relativo son equipos de transporte, computadoras y equipos periféricos, equipos eléctricos, productos electrónicos y componentes, maquinaria, metales primarios y químicos.

En 2014, estos productos representaron 68% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, de las cuales, el rubro de equipo de transporte representó 30,5% de lo exportado a dicho país⁵ (ver gráfica 9).

Gráfica 9

Exportaciones de México a Estados Unidos
(Porcentaje respecto al valor total de las exportaciones)



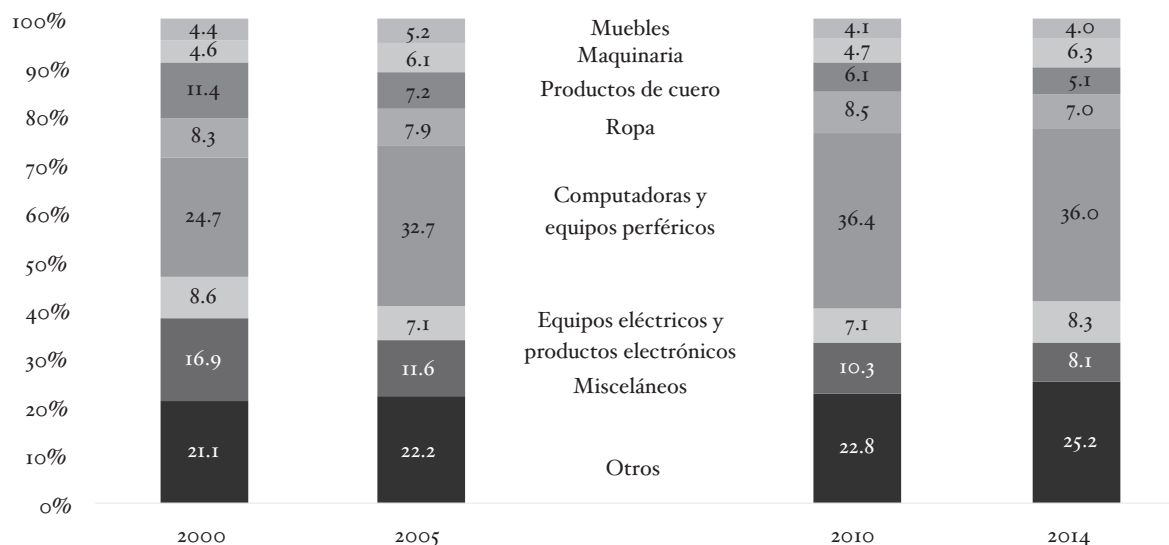
Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

Por otro lado, las principales exportaciones chinas a Estados Unidos corresponden a computadoras y equipos periféricos, misceláneos, maquinaria, ropa, productos de cuero y aliado, eléctricos, artefactos eléctricos y componentes, y muebles y productos relacionados. En 2014, estas manufacturas representaron 74.8% de dichas exportaciones. En especial destaca el rubro de computadoras y equipos periféricos que pasó de representar 24.7% del total en el año 2000 a 36.0% en 2014 (ver gráfica 10).

⁵ Las clasificaciones corresponden al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

Gráfica 10

Exportaciones de China a Estados Unidos
(Porcentaje respecto al valor total de las exportaciones)

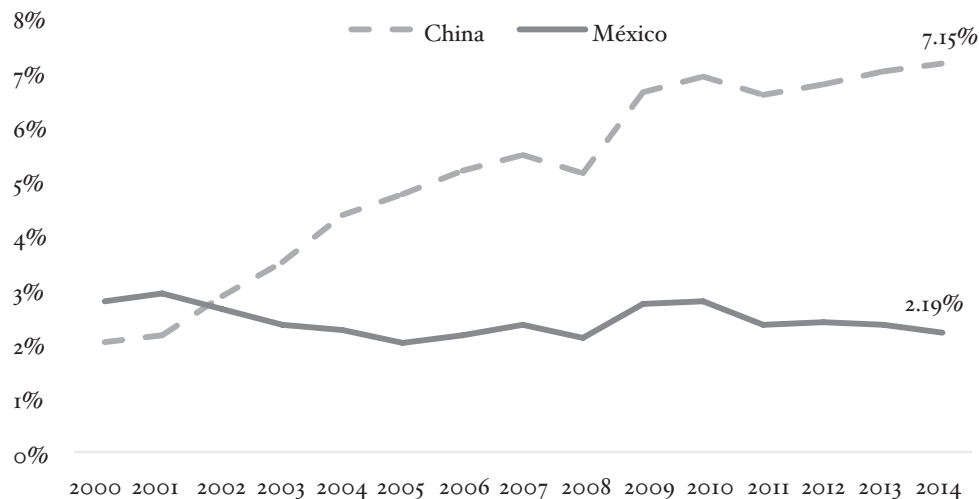


Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

Aunque la estructura de las exportaciones de ambos países a Estados Unidos es variada, destaca la importancia de manufacturas como computadoras y equipos periféricos, equipos electrónicos, artefactos eléctricos y componentes, así como maquinaria. Estos productos pueden presentar cierto grado de competencia entre ambos países. En particular, en la gráfica 11 se ilustra el incremento de las exportaciones chinas de computadoras y equipos periféricos a Estados Unidos, que contrasta con la tendencia a la baja de las mexicanas.

Gráfica 11

Computadoras y equipos periféricos
chinos y mexicanos importados por Estados Unidos
(Porcentaje respecto al valor total de las importaciones
de Estados Unidos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

Sin embargo, México destaca en la exportación de equipos de transporte, rubro que en el caso de las exportaciones chinas a Estados Unidos se ha mantenido con un menor peso relativo. De hecho, México ha recibido importantes inversiones en este sector: entre 2006 y 2013 se han invertido 19,175 millones de dólares y sólo en 2013 la IED fue 1,932.1 millones de dólares, lo que representó el 9.4% del total de la IED. Un factor que hace atractivo a México para la inversión es que los costos de manufactura son inferiores, por ejemplo 16% menores que en Estados Unidos y 9% menores que en China (Pro México, 2015). Por otro lado, la cercanía geográfica reduce los costos de transporte y facilita el comercio de estos bienes.

A pesar de la competencia en rubros como computadoras y equipos periféricos, México ha mantenido e incluso aumentado su participación en el sector transporte como consecuencia de las inversiones realizadas y las ventajas que ofrece frente a países como China. Lo anterior es un ejemplo de que la competencia con otros países es una realidad que seguirá presente y que debe motivar al dinamismo y adaptación de las exportaciones.

Recuadro 1. Balanza comercial de bienes y servicios según su uso

La balanza comercial es el instrumento que registra el valor de los bienes que entran y salen de un país; su saldo resulta de la diferencia entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones de bienes que son comerciados; éste será deficitario si las importaciones superan a las exportaciones y superavitario en caso contrario.

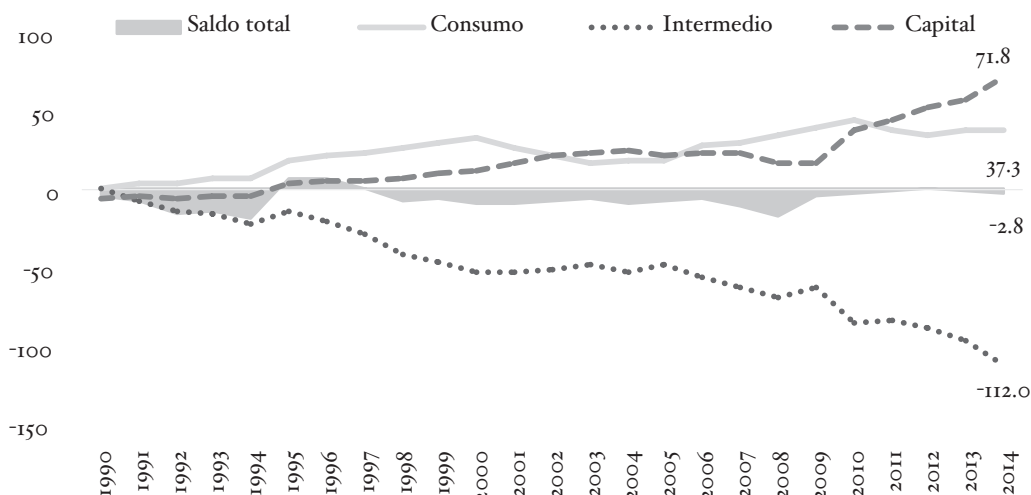
Una forma de clasificar las exportaciones e importaciones es según su uso. De esta forma se dividen en

tres categorías: bienes de consumo, bienes de uso intermedio y bienes de capital. Los primeros corresponden a bienes finales. Los de uso intermedio incluyen insumos y los de capital abarcan maquinaria y equipo, en ambos casos para la producción de bienes finales.

En la gráfica 12 se aprecia que el saldo de la balanza comercial ha sido deficitario. Por una parte el saldo de bienes intermedios muestra un déficit creciente que no alcanza a ser compensando con el saldo positivo en los bienes de consumo y capital.

Gráfica 12

Balanza comercial por tipo de bien
(Miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Inegi.

Respecto a las exportaciones por tipo de bien, las correspondientes a bienes de capital pasaron de representar 5% en 1990 a 28% en 2014, mientras que aquellas de bienes de consumo transitaron de 21% a 24% en el mismo periodo y por último las exportaciones de bienes intermedios se redujeron de 74% a 48% del total. Por otro lado, las importaciones de

bienes de capital pasaron de representar 22% del total en 1990 a 10% en 2014; las de bienes de consumo se mantuvieron prácticamente sin cambios pues en 1990 representaban 16% de las importaciones y en 2014 su participación fue de 15%; mientras que las importaciones de bienes intermedios pasaron de 62% en 1990 a 76% en 2014.

Conclusiones

El presente artículo describe la evolución, las características y relevancia del sector exportador mexicano. La composición de la oferta exportadora mexicana es ahora más diversa de lo que era antes de la liberalización económica ocurrida en las décadas de 1980 y 1990. México pasó de exportar hidrocarburos a manufacturas, mismas que en los últimos años han aumentado su contenido tecnológico. El beneficio de esta transformación es la menor exposición a las fluctuaciones del mercado internacional de materias

primas o *commodities*, lo que brinda mayor estabilidad a la actividad económica.

Por otro lado, la escasa diversificación del destino de las exportaciones mexicanas ha ligado el desempeño del sector exportador a las variaciones de la demanda de Estados Unidos. Dada la relevancia que las exportaciones representan para el PIB, la dinámica de la economía estadounidense es un factor importante en el crecimiento de la economía mexicana. En este sentido, la entrada de nuevos competidores al mercado estadounidense representa un reto constante para que el sector exportador mexicano mantenga su relevancia como socio comercial. ■

Fuentes de Consulta

Hume, David. *Ensayo sobre la Balanza Comercial*. 1758.

Margulis, M y R Tiurán. *Desarrollo y población en la frontera norte: el caso de Reynosa*. México, DF: El Colegio de México, 1986.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros. *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana: Una Perspectiva Histórica*. México, DF, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Jesús. Santamaría y Juan Carlos Rivas. *Industrialization and Economic Growth in Mexi-*

co after NAFTA: The Road Travelled. Development and Change, 2005: 1095-1119.

Pérez, Noel; Heber Aguilar; Iván Domínguez y Luis Ramírez. “Evolución Reciente del Mercado Petrolero: Riesgos para México.” *Pluralidad y Consenso*, 24 (2015): 58-68. También disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revisata23/d.pdf>

Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México, DF, UNAM, 2007.

Fuentes Electrónicas

- Banco de México. Estadísticas. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>. Consultado en junio de 2015
- Banco Mundial. Datos: Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador>. Último acceso: 18 de junio 2015.
- Bureau of Economic Analysis. *National Income and Product Accounts*. Disponible en: http://www.bea.gov/news-releases/national/gdp/2015/gdp1q15_3rd.htm. Consultado en junio de 2015.
- Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria de la División de Análisis Económico y Estadístico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Technology Intensity Definition*. Julio del 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf>
- Fernández-Stark, Karina y Gary Gereffi. Manual: Desarrollo Económico Local y Cadenas Globales de Valor. Carolina del Norte, Estados Unidos: Universidad de Duke. Disponible en: http://www.cggc.duke.edu/pdfs/14_DIC_2012_Duke_CGGC_Manual_DELGVC_Version_corta.pdf
- Fondo Monetario Internacional. Perspectivas de la Economía Mundial. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>
- Fondo Monetario Internacional, julio de 2015. Artículo IV, Estados Unidos. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2015/060415s.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Banco de Información Económica. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. Consultado en junio de 2015.
- Moreno-Brid; Juan Carlos y Jaime Ros, “Mexico’s market reforms in historical perspective”. CEPAL review, número 84, pp. 34-56, 2004. También disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/9/22339/P22339.xml&xsl=/revista/tpl-i/p39f.xsl&base=/revista/tpl-i/top-bottom.xsl>
- Naciones Unidas. *Comtrade Database*. Disponible en: <http://comtrade.un.org/>. Consultado en junio de 2015.
- Naciones Unidas. *Trade Map*. Recuperado el 19 de Junio de 2015. Disponible en: <http://www.trademap.org/Index.aspx>
- Pro México. Pro México, Inversión y Comercio, julio de 2015. Disponible en Mexico investment map: http://mim.promexico.gob.mx/wb/mim/auto_perfil_del_sector
- Federal Reserve Bank of Saint Louis. *Federal Reserve Economic Data*. Disponible en: <https://research.stlouisfed.org/fred2/series/INDPRO/>. Consultado en junio de 2015.
- Secretaría de Economía. *Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)*. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>. Consultado en junio de 2015.
- Secretaría de Economía. *Países con Tratados y Acuerdos firmados con México*. Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos>. Consultado en junio de 2015.
- Suárez, Narciso. “México: ¿exportador de productos baratos y con poco valor agregado?”, 2014. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/04/16/mexico-exportador-de-productos-baratos-y-con-poco-valor-agregado/> Consultado en junio de 2015.
- United States Census Bureau. *U.S. International Trade Statistics*. Disponible en: http://censtats.census.gov/naics3_6/naics3_6.shtml. Consultado en junio de 2015

ESTADO Y SOBERANÍA

AS DISCUSIONES ACADÉMICAS SOBRE EL Estado de derecho, por lo general, ocurren en el ámbito de teorías sociopolíticas que están aparentemente alejadas de los retos y problemas que se presentan de la vida cotidiana. No obstante, la fragilidad del Estado de derecho, y particularmente el fenómeno de la impunidad, tienen consecuencias concretas, directas y frecuentes sobre la vida diaria de las personas. Pocos enfoques han logrado articular una discusión integral del ámbito teórico y de los crímenes y violaciones a derechos humanos que ocurren frecuentemente en contextos de impunidad sistemática. Al respecto, Gary Haugen y Victor Boutros señalan que:

Para una persona pobre, en un país en vías de desarrollo, la pelea por los derechos humanos no es una lucha abstracta orientada a las libertades políticas o a la persecución de grandes crímenes de guerra, sino que es una cuestión de supervivencia diaria. Es la lucha por evitar las extorsiones y los abusos por parte de la policía local, la lucha por no ser forzados a la esclavitud o por que no les sea robada su tierra, la lucha por no ser arrojados

La impunidad: el polo opuesto al Estado de derecho

Carlos Alberto Galindo López*

Susana Ramírez Hernández**

Noé Roberto Castellanos Cereceda***

arbitrariamente, sin la posibilidad de tener un juicio justo, dentro de cárceles sobrepobladas y atestadas de enfermedades. Para las mujeres y los niños, es la lucha por no ser abusados, violados, acosados o forzados al comercio sexual. (Haugen y Boutros, 2010, párr. 1)

En México, al igual que en muchos otros países en desarrollo, existe un marco normativo que criminaliza los actos de abuso y de violencia que Haugen y Boutros describen. Aunque este marco normativo sea perfecto y con grandes áreas de oportunidad, el principal problema no es su ausencia, sino su aplicabilidad. El problema fundamental que afecta a nuestro país, así como a muchos otros en el mundo, consiste en encontrar maneras eficaces y eficientes de hacer valer la ley. Aunque lo anterior pareciera una verdad evidente desde hace tiempo, sólo hasta ahora la lucha contra la impunidad y la búsqueda por el imperio de la ley están tomando lugares centrales en la agenda internacional:

Pocas, si no es que ninguna organización de derechos humanos o de cooperación para el desarrollo se enfocan en la construcción de sistemas públicos de justicia que trabajen para los pobres. Aunque Naciones Unidas, algunas agencias gubernamentales y las organizaciones de derechos humanos hacen una importante labor llamando la atención pública sobre violaciones a derechos humanos y presionando por reformas legales, ninguna mide su éxito según su habilidad para llevar la aplicación de la ley a las comunidades locales de los países en desarrollo. (Haugen y Boutros, 2010:párr. 17)

* Candidato a doctor en Filosofía de la Ciencia en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como investigador titular "C" adscrito a la Dirección General de Investigación Estratégica (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Especialista en Desarrollo Social y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Es investigadora titular "A" adscrita a la DGIE del IBD.

*** Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM. Actualmente se desempeña como investigador titular "C" adscrito a la DGIE del IBD.

Por estos y otros motivos la estimación de diversas características relacionadas con el fenómeno de la impunidad es una tarea relevante, tanto para el Estado como para la sociedad en general. Las mediciones serias y rigurosas no sólo pueden servir para diagnosticar la magnitud y la nocividad de esta problemática, sino también para diseñar, implementar y evaluar los marcos normativos y las políticas públicas destinadas a combatirla. Estas mediciones incluso pueden servir, en el ámbito académico, como puentes vinculantes entre las macro-teorías sobre el Estado y las afectaciones cotidianas, y muy particulares, que provoca la impunidad sobre la vida de las personas.

En el sentido teórico, en el presente artículo proponemos entender la impunidad como una fuerza opuesta al Estado de derecho y no sólo como su expresión imperfecta. Esto porque, aún bajo el entendido de que las normas son siempre perfectibles, las dificultades para su aplicación efectiva son las que parecen afectar en mayor medida el Estado de derecho. En el sentido práctico, en el presente artículo examinamos de manera sintética los resultados para México y otros países del Índice Global de Impunidad, recientemente publicado por la Universidad de las Américas Puebla, y del Índice del Estado de Derecho, del World Justice Project.

1. La impunidad

Mariclaire Acosta (2011) explica que la impunidad puede definirse como la *ausencia de castigo* frente a la comisión de un delito, lo cual implica la preexistencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de delitos, así como el establecimiento de procedimientos para investigar los hechos ocurridos y sancionar a los responsables. Las fallas de este sistema y de los procedimientos de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sentencia, que derivan en la ausencia de castigo, representan el origen de la impunidad. En el mismo sentido, Hernando Valencia (2003) advierte que la impunidad representa “la falta más grave de cualquier sistema jurisdiccional porque el delito sin sanción fomenta la venganza, exalta a los verdugos y humilla a las víctimas, atribuye responsabilidades colectivas y no individuales, e impide la reconciliación y la paz” (p. 224).

Debido a que la impunidad es producto de fallas sistémicas e institucionales, puede considerarse que este fenómeno representa la

institucionalización de la injusticia por parte de aquellos actores que están llamados a hacer justicia. De acuerdo con la Declaración de Santiago de Chile de 1996 la impunidad sistemática no sólo acumula injusticias sino que incentiva la voluntad de cometer delitos y genera condiciones favorables para las violaciones a los derechos humanos, afectando así tanto a individuos como a sociedades enteras (Codepu, FASIC, Serpaj, 1996).

Existen diversas dimensiones clasificatorias de la impunidad. La más utilizada deriva de su aspecto jurídico y se refina mediante las características de ocurrencia del fenómeno y de los actores involucrados. En un primer nivel normativo se consideran las siguientes dos categorías (Tayler, 1996; Ossorio, 2006; Naciones Unidas, 2005):

- La impunidad *de hecho* alude a la debilidad e ineficacia de las instituciones, en especial de los poderes judiciales, para castigar las conductas delictivas.
- La impunidad *de derecho* se refiere a leyes, decretos o instituciones jurídicas que impiden que ciertas personas implicadas en violaciones a derechos humanos comparezcan ante la justicia.¹ Es decir, las propias normas disponen de antemano la inmunidad de estos individuos. Los ejemplos más conocidos son el llamado derecho de asilo, la amnistía, el indulto, la prescripción y la exención de pena.

La impunidad *de hecho* puede subdividirse, a su vez, en otras dos categorías que enfatizan el tipo de actores que resulta beneficiado/afectado por el tipo de impunidad, lo cual se relaciona con la frecuencia de ocurrencia del fenómeno (Bailey, 2014; Amnistía Internacional, 1999):

- No se castigan los delitos cometidos por individuos que ostentan influencias políticas o que gozan de una situación de riqueza, de tal manera que, en la práctica cotidiana, su actuación se considera *por encima de la ley*. Esto viola el principio de igualdad, el cual es un fundamento básico del Estado de derecho.
- El sistema de justicia padece una disfuncionalidad generalizada, de tal manera que se sanciona una fracción mínima de actos criminales y, al mismo tiempo, el sistema encarcela a muchas personas que esperan un juicio y que podrían ser inocentes.

¹ La discusión de la impunidad *de derecho*, es decir la que ocurre cuando el propio marco normativo perdona la comisión de crímenes a actores específicos, fue muy relevante en América Latina durante las últimas décadas del siglo pasado, cuando finalizaron las dictaduras militares de varios países y los posteriores gobiernos civiles promulgaron amnistías e indultos para aquellos militares que habían cometido violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

Hoy en día, en muchos países en vías de desarrollo, el tipo de impunidad derivada de la disfuncionalidad del sistema de justicia es el que mayores afectaciones sociales produce debido a su extensión y frecuencia. Esta forma de impunidad es la que refleja en mayor medida la *institucionalización de la injusticia*, lo cual podría parecer un fenómeno reciente circunscrito a factores políticos muy particulares. Sin embargo, en la mayoría de los países en vías de desarrollo se presentan problemáticas similares:

En lugar de cumplir con el mandato postcolonial de servicio al público, la policía y el poder judicial en los países en desarrollo a menudo sirven a un conjunto reducido de intereses elitistas. Los sistemas públicos de justicia en estos países nunca fueron diseñados para servir a los pobres, lo que significa que a menudo no existe un mecanismo de disuasión creíble que logre frenar a quienes cometen crímenes en su contra [...] Sin la presión de otros actores poderosos, las élites tienen pocos o ningún incentivo para construir instituciones legales que sirvan a los pobres. Un sistema funcional sólo limitaría su poder, y requeriría un compromiso sustantivo en recursos financieros y humanos. Por el momento, ellos no ven ningún beneficio tangible que justifique dicho esfuerzo: para ellos, un sistema de justicia funcional puede, de hecho, representar un problema (Haugen y Boutros, 2010:párr. 17).

La explicación anterior de la disfuncionalidad sistémica puede complementarse con particularidades perniciosas de los llamados sistemas inquisitorios, propios de muchos países en vías de desarrollo —de ahí la importancia de las reformas en curso del sistema mexicano de justicia penal y de su Ministerio Público—. Al respecto, Manuel Ossorio señala que:

Cabría añadir que la posibilidad del poder público, especialmente del Ejecutivo, de mantener impunes

delitos que sirven un interés político, es mucho mayor en aquellos países en que falta la oralidad (léase publicidad) de los juicios, y en que se veda toda facultad a los particulares de mantener la acusación privada y aun la popular, confiándola tan sólo al ministerio fiscal, órgano estatal frecuentemente vinculado con el Poder Ejecutivo (Ossorio, 2006: 474).

Las afirmaciones anteriores pudieran parecer exageradas o fuera de proporción con la realidad nacional. No obstante, los académicos que han examinado la administración de justicia en México coinciden en externar diagnósticos igualmente severos. Por ejemplo, después de un estudio de observación participativa, Ana Laura Magaloni expresó lo siguiente:

El sistema de persecución criminal mexicano se diseñó para funcionar en un contexto político autoritario y en un país con baja incidencia delictiva. Al desaparecer estas dos condiciones que lo hacían funcionar, lo que ha quedado es una procuración de justicia obsoleta, ineficiente e impotente para alcanzar resultados medianamente satisfactorios para la ciudadanía [...] Lo que hoy observamos en una agencia del MP [Ministerio Público] son las remembranzas y los vestigios de ese viejo sistema sin las condiciones o presupuestos que lo hacían operar. El único camino posible para comenzar a resolver la enorme debilidad de la procuración de justicia en México es rompiendo de raíz los asideros del viejo modelo de persecución criminal autoritario (Magaloni, 2009, *Resumen*).

2. El Estado de derecho y la impunidad

Existen diversas definiciones académicas del Estado de derecho, de entre las cuales la característica esencial y que ha permanecido a través del tiempo, es el

llamado imperio de la ley (Fernández, 2000). Por este motivo, la impunidad entendida como ausencia de la aplicación de la ley o más específicamente como ausencia de castigo a las violaciones a la ley, representa el polo opuesto al Estado de derecho. Por ejemplo, la tradicional definición de Elías Díaz (1972, p. 29) incluye las siguientes “exigencias más básicas e indispensables a todo Estado de Derecho”:

- a. Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b. División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- c. Legalidad de la administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.
- d. Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.

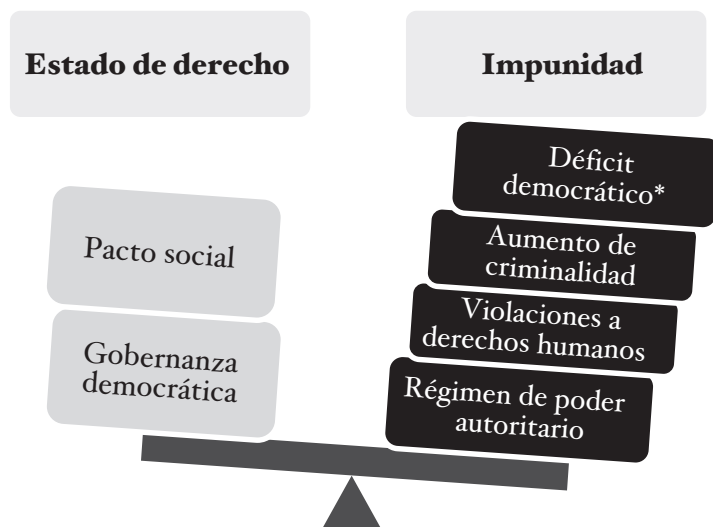
Por su parte, John Bailey (2014) define de manera sintética al Estado de derecho como aquél donde “existe respeto hacia la ley y la disposición de acatarla” (p. 28). Los elementos básicos e indispensables para este autor son los siguientes:

1. Los funcionarios y las instituciones se rigen por la ley y dan cuenta de sus actos ante tribunales.
2. Los ciudadanos tienen acceso a tribunales o a mecanismos de arbitraje para resolver conflictos entre ellos.
3. Impera una cultura de la legalidad, en la que los ciudadanos valoran la licitud, y participan en la creación e implementación de las leyes.

Es relevante hacer notar que el respeto hacia la ley, sustento del Estado de derecho, no sólo es responsabilidad de la sociedad, sino que es un requisito fundamental de la actuación de los gobernantes y funcionarios públicos. De esta manera (ver Bailey 2014), representan el polo opuesto al Estado de derecho. Diversos autores señalan esta relación por oposición, aunque enfatizan distintos aspectos y consecuencias de la impunidad (ver esquema 1). Por ejemplo, Javier Chinchón (2014) señala que la ausencia de castigo representa uno de los principales obstáculos para la consolidación y el disfrute de los derechos humanos, la seguridad, la libertad y la justicia, los cuales son factores imprescindibles para garantizar un Estado democrático.

Esquema 1

Contraposición del Estado de derecho y la impunidad



* Como parte del déficit democrático se pueden incluir la desconfianza en las instituciones y la pérdida de legitimidad por parte del gobierno.

Fuente: elaboración propia con base en Bailey (2014), Acosta (2011) y Amnistía Internacional (1999).

La relación entre la impunidad y el Estado de derecho puede identificarse más fácilmente a través de los componentes de este último. Bailey (2014) señala que el Estado de derecho puede ser entendido a partir de dos componentes principales:

1. El *contrato social* se refiere al pacto entre individuos que permite designar a una autoridad común, la cual debe ser obedecida por todos siempre que ésta vele por el orden social y por las libertades de los propios individuos.
2. La *gobernanza democrática* es el proceso a través del cual se realiza este pacto entre la sociedad y el gobierno. Incluye las reglas de acceso al poder (régimen democrático) y las reglas de ejercicio del poder (con énfasis en el sistema legal, integrado por normas formales, colectivamente sancionadas y reconocidas), así como el marco institucional del propio

Estado (Mazzuca, 2010). Este elemento alude a la habilidad del Estado para distribuir bienes relevantes para el bienestar de los individuos y garantizar sus derechos fundamentales (Mainwaring y Scully, 2010).

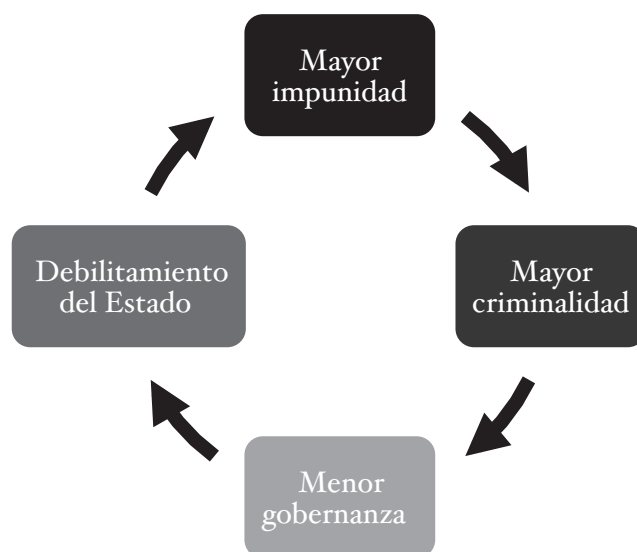
La seguridad ciudadana, explica Bailey (2014), es un requisito central del Estado de derecho porque se requiere un nivel mínimo de orden y legalidad a fin de transmitir confianza a la sociedad en que las reglas se aplican a todos y se ejecutan de manera universal. Este autor distingue dos tipos de equilibrios dinámicos entre la seguridad y la gobernanza democrática, a partir de los cuales puede inferirse la relación entre Estado de derecho e impunidad. El *equilibrio alto* o ciclo sinérgico ocurre cuando el comportamiento del régimen, a través de instituciones eficientes, capaces e imparciales, fomenta la confianza ciudadana en su

sistema policial y de justicia, logrando que la ciudadanía tenga la voluntad de obedecer y cumplir la ley. Por el contrario, se tiene un *equilibrio bajo* o ciclo de deterioro cuando los problemas de inseguridad interactúan con instituciones judiciales débiles, ineficientes e incluso predatorias. Si las reglas de poder no benefician a la gente, si el marco normativo e insti-

tucional es débil y desigual, generando desconfianza e incumplimiento del mismo entre la sociedad y el gobierno, entonces podemos hablar de un Estado de derecho frágil y de la fractura del contrato social con tendencias, más o menos agudas, hacia su desaparición (ver esquema 2).

Esquema 2

Ciclo de deterioro del Estado de derecho



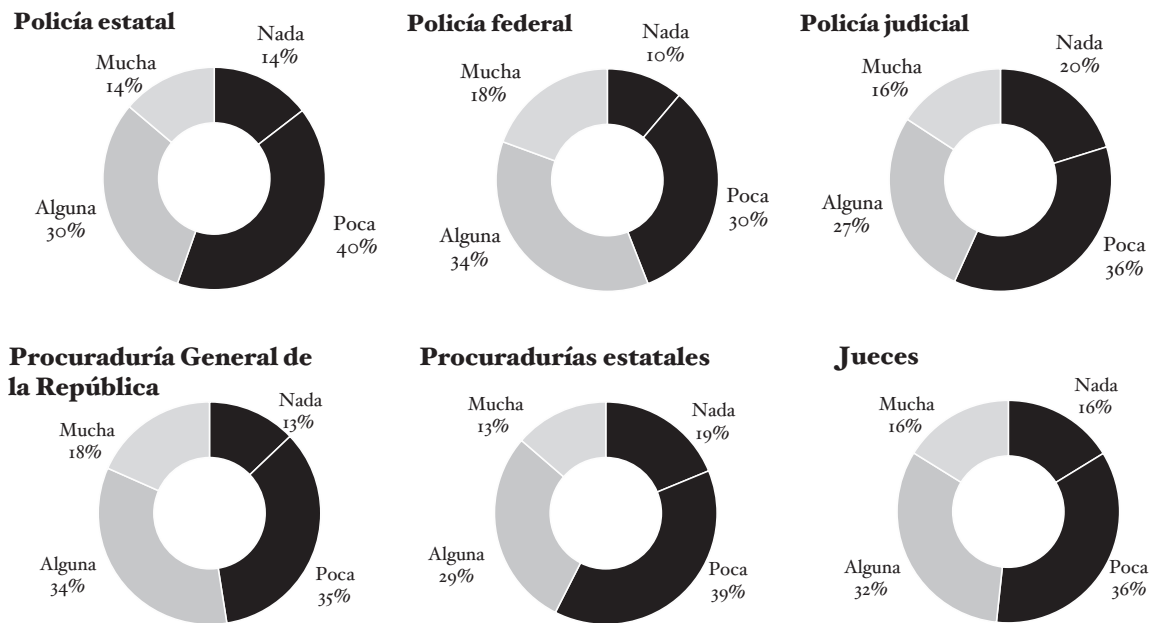
Fuente: elaboración propia con base en Bailey (2014).

En el sistema de administración de la justicia penal o criminal, recae la responsabilidad última de combatir la impunidad y evitar el deterioro del Estado de derecho. Al respecto, Bailey (2014) señala que este sistema, entendido como el nexo entre la policía, los fiscales y los abogados defensores —a través de los jueces y los encargados de las cárceles y de la rehabilitación de los delincuentes—, representa a la propia ley puesta en práctica. En este sentido, si la sociedad percibe a la policía y al sistema judicial en general como efectivos y fieles a la ley, existe un

principio de confianza que contribuye a la seguridad ciudadana. Por el contrario, si los árbitros del sistema (incluidos policías, agentes del ministerio público y jueces) no llevan a cabo su labor de detectar y castigar a los infractores, los ciudadanos dejan de confiar en estas instituciones y no poseen mayores incentivos para conducirse de acuerdo con las reglas. Desafortunadamente, señala Bailey, en México se ha perdido la confianza en la policía y en el sistema judicial, dando como resultado una cultura de ilegalidad (ver gráfica 1).

Gráfica 1

Porcentaje de la población de 18 años y más según nivel de confianza en las fuerzas policiales, procuradurías de justicia (Ministerio Público) y jueces, marzo y abril de 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2014*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Para algunas personas, pudiera ocurrir que sus percepciones de confianza en ciertas instituciones sean muy distantes de los promedios nacionales mostrados en la gráfica 1. Esto pudiera deberse a que las percepciones personales provienen de experiencias e interacciones particulares con funcionarios e instituciones muy específicos. No obstante, diversas encuestas y sondeos de opinión, bajo distintas metodologías, captan consistentemente estos bajos niveles de confianza en las instituciones de seguridad y justicia.²

En este sentido, es relevante recordar que este tipo de interacciones no son iguales para todos los mexicanos, toda vez que ocurren intermedias por factores subjetivos tales como el estatus socioeconómico y el conocimiento de normas y reglamentos que tenga cada persona. En particular, las personas en situación de pobreza y aquellas que pertenecen a

² Además de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el lector interesado puede revisar los ejercicios estadísticos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, del Latinobarómetro, del Barómetro de las Américas, del Grupo Reforma, de la empresa Parametría, etcétera.

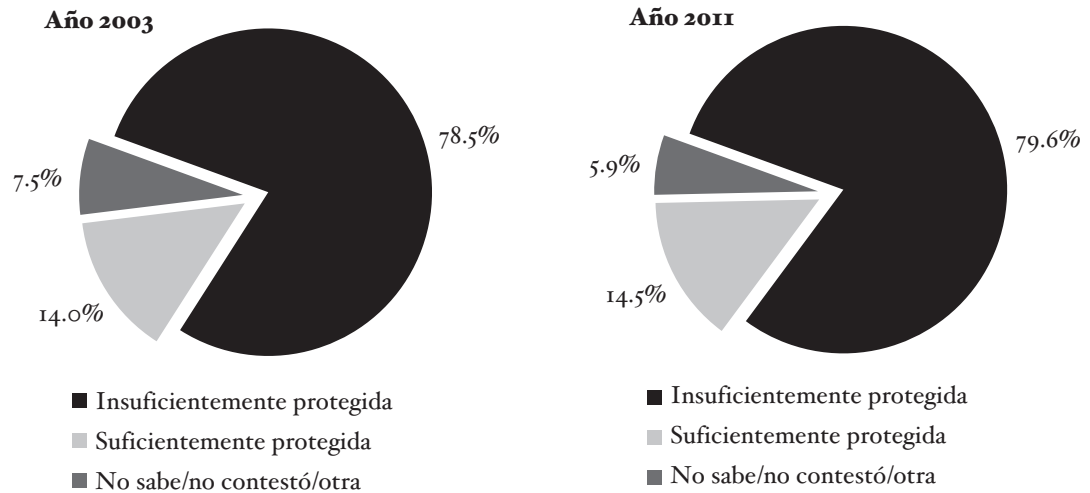
grupos frecuentemente vulnerados experimentan la faceta más negativa de las instituciones y los servidores públicos encargados de la seguridad y la justicia:

Para la mayoría de personas pobres en el mundo, la fuerza local de policía es su principal contacto con el sistema de justicia. Una persona pobre, en promedio en los países en desarrollo, probablemente nunca ha conocido a un policía que no sea, en el mejor de los casos, corrupto o, en el peor de los casos, gratuitamente violento. De hecho, la presencia criminal más penetrante para las personas pobres en el mundo es, con demasiada frecuencia, la propia fuerza policial [...] De acuerdo con un estudio de 1999 del Banco Mundial, las personas pobres en los países en desarrollo ven a la policía como un grupo de ‘vigilantes y criminales’ que activamente los acosan, oprimen y tratan con crueldad. Para empeorar las cosas, en aquellos casos donde los oficiales de la policía local se inclinan por proteger a los pobres, frecuentemente carecen del entrenamiento, de recursos y del mandato legal para conducir investigaciones proactivas. Como resultado, cuando se enfrentan a un peligro o a una crisis, los pobres no corren hacia la policía, sino que corren para alejarse de ella (Haugen y Boutros, 2010, párrafo 3).

Si bien la literatura especializada enfatiza la vulnerabilidad ante los abusos de autoridad que sufren las personas en situación de pobreza y los grupos tradicionalmente discriminados, el caso mexicano es de llamar la atención toda vez que la baja confianza en las instituciones de seguridad y justicia es un fenómeno bastante extendido entre la población. Esta baja confianza generalizada entre la población mexicana puede estar relacionada con facetas específicas de la impunidad; por ejemplo, la gran mayoría de las personas en México se siente desprotegida ante los abusos de la autoridad y, lo que es peor, esta percepción no ha mejorado ni un ápice durante la última década (ver gráfica 2).

Gráfica 2

Percepción de protección ante los abusos de la autoridad entre la población mexicana, 2003 y 2011.



Fuente: elaboración propia con datos de la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003 y 2011.

Es relevante notar que las percepciones captadas por las encuestas y sondeos de opinión coinciden con estudios y reportes especializados. Un ejemplo reciente, retomado por diversos medios de comunicación, es el último reporte sobre la situación que guardan los derechos humanos en México, el cual es emitido anualmente por el Departamento de Estado del Gobierno estadounidense:

Problemas importantes relacionados con los derechos humanos incluyen la participación de la policía y del ejército en violaciones graves, tales como ejecuciones extrajudiciales, tortura, desapariciones y abuso físico. La impunidad y la corrupción permanecen como problemas serios, particularmente a niveles estatales y locales tanto entre las fuerzas de seguridad como en el poder judicial. Las organizaciones criminales mantienen altos niveles de comisión de secuestros y de violencia ejercida contra los periodistas y otros actores, limitando así la libertad de expresión [...] La impunidad en casos de abusos a derechos humanos sigue siendo un problema en todo el país con tasas extremadamente bajas de persecución para todas las formas de crimen. No se cuenta con información fácilmente

accesible al público, ni en general ni de casos particulares, sobre investigaciones gubernamentales relacionadas con acusaciones de violaciones a derechos humanos (Departamento de Estado, 2015, p. 1).

3. Las carencias de información

En México acostumbramos suponer que contamos con suficiente información estadística para guiar nuestras decisiones. De hecho, es común escuchar en foros y declaraciones públicas que el país está *sobrediagnosticado*. No obstante, aunque existen múltiples fuentes de datos estadísticos, lo cierto es que estos datos no conforman series históricas de información oportuna, relevante, precisa, detallada y confiable. El análisis y la discusión de la información oficial disponible exceden por mucho el objetivo del presente artículo, además de que este tema ya ha sido tratado en extenso en un artículo anterior de la presente revista (ver Galindo y Ramírez, 2015),³ motivo por el cual, en el presente trabajo sólo se advierte la importancia de reconocer y tener en cuenta las limitaciones de información que existen en México. Esto porque, dentro de este contexto de carencias adquiere aún mayor relevancia la existencia y el uso de mediciones tales como el Índice Global de Impunidad y el Índice del Estado de derecho.

Por ejemplo, diversas organizaciones civiles especializadas en temas de seguridad pública advirtieron a finales del año pasado que la estrategia gubernamental *va a ciegas* debido a la baja calidad de la información disponible sobre incidencia delictiva:

Los expertos de los organismos civiles como México Unido contra la Delincuencia, Observatorio Nacional Ciudadano y Causa en Común, señalaron que los reportes oficiales sobre criminalidad presentan inconsistencias, imprecisiones, omisiones, errores y modificaciones injustificadas, además de la falta de una metodología clara, única y pública para procesar los datos, situación que daña la credibilidad en el gobierno en este tema [...] Los especialistas insistieron en la importancia de la información sobre incidencia delictiva, al recordar que ésta es el sustento de las evaluaciones públicas que el gobierno realiza sobre su propia estrategia, así como de la toma de decisiones (CNN México, 21/10/2014, “Organismos civiles advierten que la estrategia de seguridad *va a ciegas*”).

³ Para el lector interesado, el artículo de Galindo y Ramírez (2015) se encuentra disponible en línea: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revis-ta23/b.pdf>

Si los datos de delitos son poco confiables, la información sobre los recursos y las políticas gubernamentales en materia de seguridad y justicia representa un problema aún mayor, toda vez que su disponibilidad pública es notablemente más restringida. Para la sociedad en general, este tipo de datos son virtualmente inexistentes. Vale la pena dejar en claro que este tipo de afirmaciones no son exageraciones, diversos activistas y académicos coinciden en señalar lo anterior. Por ejemplo, al discutir el caso de México y de otros países de Latinoamérica, Bailey (2014) explica que contamos con poca información sobre la criminalidad, y mucha de la que utilizamos es errónea, pero las mayores carencias son las siguientes:

Si definir y medir las tendencias criminales en un país representa un desafío, el esfuerzo de comparar tendencias en diferentes países es aún más complicado. Las definiciones legales resultan inconsistentes, los gobiernos manipulan estadísticas y los medios tergiversan las tendencias 'reales'. Pero irónicamente, si carecemos de datos auténticos sobre la criminalidad y los criminales, podría afirmarse que sabemos menos acerca de la policía uniformada (preventiva), y casi nada sobre la policía investigadora (vestida de civil), los fiscales y los jueces, o los abogados defensores de los criminales. El universo de las agencias y el personal de seguridad privada, típicamente más numeroso que su equivalente público, casi no ha sido explorado. También sabemos poco sobre las prisiones, más allá de su terrible hacinamiento y violencia (Bailey, 2014, p. 29).

4. El Índice Global de Impunidad

De acuerdo con los propios autores de este índice, su principal interés fue elaborar un indicador capaz de reflejar el fenómeno de la impunidad en el mayor número posible de países y que, además, permitiera hacer propuestas concretas de política pública (Le Clercq y Rodríguez, 2015). Con estos objetivos, el índice pretende capturar la naturaleza multidimensional de la impunidad en dos áreas de la gestión gubernamental, las cuales son cruciales para la capacidad del Estado para prevenir y combatir este fenómeno: los sistemas de seguridad y de justicia.

Las dimensiones que se examinan, en estas dos áreas gubernamentales, son los recursos estructurales, la funcionalidad de ambos sistemas y la perspectiva de derechos humanos. Estas tres dimensiones contemplan al

interior variables que miden el comportamiento de los Estados frente a la impunidad. Las variables seleccionadas para la primera edición de este índice, las cuales posiblemente se modifiquen en ediciones posteriores puesto que los propios autores advierten su interés en actualizaciones futuras, son aquellas que la literatura académica identifica como esenciales para la caracterización del fenómeno y cuya disponibilidad estadística es consistente para los 59 países analizados.⁴

La *dimensión estructural* pretende reportar las capacidades gubernamentales instaladas para castigar, de acuerdo con las reglas del debido proceso, a quienes infringen el Estado de derecho (Le Clercq y Rodríguez, 2015, p. 30). Esto se capta a partir de dos tipos de variables: de capital humano y de infraestructura. La *dimensión funcional* tiene por objetivo registrar la manera en que operan las áreas de gobierno encargadas de castigar a quienes violentan el Estado de derecho, independientemente de su marco normativo, o de sus capacidades e infraestructura institucional (p. 31). Mientras que la dimensión estructural habla de capacidades instaladas, la dimensión funcional se refiere a los resultados sociales que arroja el funcionamiento y acomodo institucional de cada país. En lo que respecta a la *dimensión de los derechos humanos*, ésta se refiere a los delitos cometidos contra la población, no por individuos como en las anteriores dimensiones, sino por el propio Estado que también quedan sin castigo (p. 32). Esta dimensión evalúa la situación de los derechos humanos a nivel nacional, lo cual convierte al Índice Global de Impunidad en una propuesta integral frente al tema. Todas las variables utilizadas en la construcción del índice, tanto para las áreas gubernamentales de interés como para cada una de sus tres dimensiones, se muestran en el cuadro 1.

⁴ Los países examinados en esta primera edición, de acuerdo a su posicionamiento dentro del índice, fueron Croacia, Eslovenia, República Checa, Montenegro, Bulgaria, Malta, Polonia, Suecia, Lituania, Serbia, Noruega, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Países Bajos, Austria, Andorra, Alemania, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Portugal, Italia, Suiza, Canadá, Chipre, Francia, Singapur, Rumania, Hungría, Letonia, Albania, Costa Rica, Japón, Irlanda, Barbados, Paraguay, Mongolia, Panamá, Ucrania, Trinidad y Tobago, República de Moldavia, Bahamas, España, Guayana, Estados Unidos de América, Chile, Armenia, Jamaica, Argentina, Georgia, República de Corea, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Federación de Rusia, Turquía, Colombia, México y Filipinas.

Cuadro 1

Componentes del Índice Global de Impunidad

Dimensiones	Sistema de Seguridad	Sistema de Justicia
Estructural	<ul style="list-style-type: none"> Personal de policía por cada 100 000 habitantes. Reclusos entre capacidad total penitenciaria. Personal carcelario entre capacidad total de los penales. Personal carcelario entre total de reclusos. 	<ul style="list-style-type: none"> Número total de jueces y magistrados profesionales por cada 100 000 habitantes.
Funcional	<ul style="list-style-type: none"> Personas contra las que se iniciaron causas frente a tribunales entre personas en contacto formal con la policía. 	<ul style="list-style-type: none"> Personas contra las que se iniciaron causas frente a los tribunales entre el número de jueces. Encarcelados entre condenados. Porcentaje de encarcelados sin sentencia. Encarcelados por homicidio entre homicidios totales.
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> Ejecuciones extrajudiciales. Tortura. 	<ul style="list-style-type: none"> Desaparecidos. Encarcelamiento político.

Fuente: índice Global de Impunidad 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla.

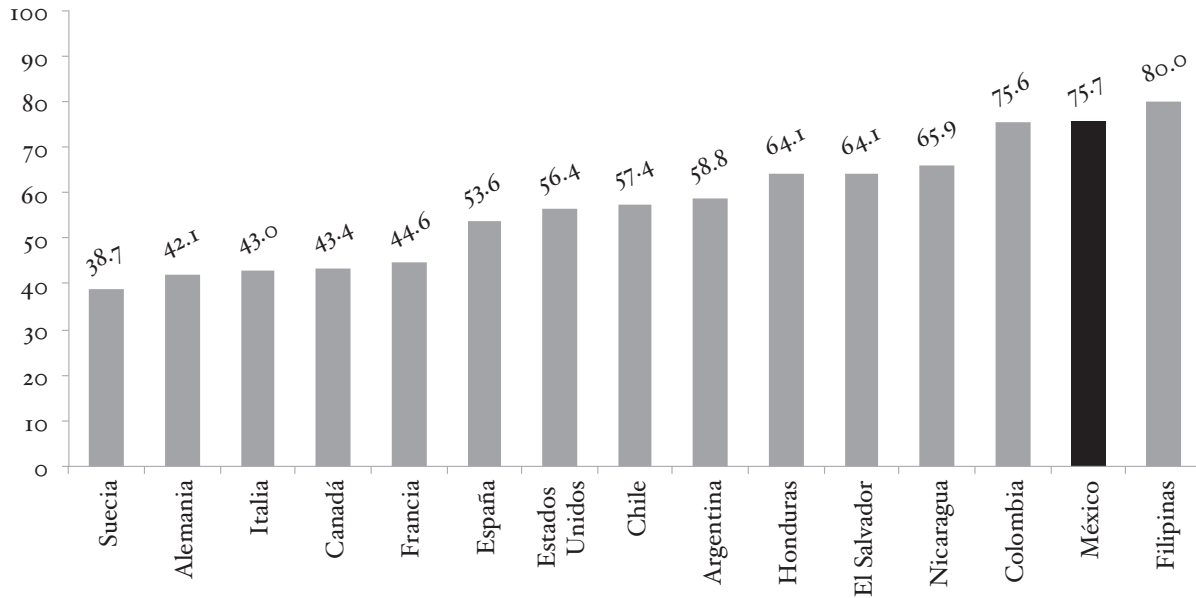
Vale la pena remarcar la naturaleza estadística de este índice, la cual descansa en el aprovechamiento de registros y datos oficiales, los cuales se supone que deberían hacerse públicos de manera periódica por los gobiernos de cada país. De hecho, las dos fuentes de información que utiliza el índice son: las compilaciones de datos gubernamentales que realiza Naciones Unidas y el CIRI Human Rights Data Project, el cual recopila datos de reportes e informes especiales de Naciones Unidas sobre violaciones a derechos humanos (Le Clercq y Rodríguez, 2015, p. 36). Esto es importante al momento de interpretar los resultados del índice, porque estos buscan sintetizar información sobre las capacidades y la operación de los sistemas nacionales de seguridad y de justicia a partir de los datos que sus propios gobiernos reportan a Naciones Unidas. Además, el índice incorpora una

faceta no-gubernamental relacionada con violaciones a derechos humanos de alto impacto para las sociedades, a saber, ejecuciones extrajudiciales, tortura, personas desaparecidas y encarcelamiento político.

El Índice Global de Impunidad 2015 ubica a México como el segundo país con mayor impunidad de los 59 analizados (puntaje de 75.7 sobre 100); sólo Filipinas muestra un nivel más elevado (80 sobre 100). México presenta un nivel de impunidad muy similar al de Colombia, y supera por mucho a países tales como Chile y Argentina. De hecho, presenta un mayor nivel de impunidad que sus vecinos centroamericanos tales como Honduras, El Salvador y Nicaragua. En cuanto a la distancia en materia de impunidad que separa a México de sus vecinos norteamericanos, Estados Unidos y Canadá, nuestro país los supera por alrededor de 20 y 30 puntos, respectivamente (ver gráfica 3).

Gráfica 3

Índice Global de Impunidad 2015, países seleccionados.



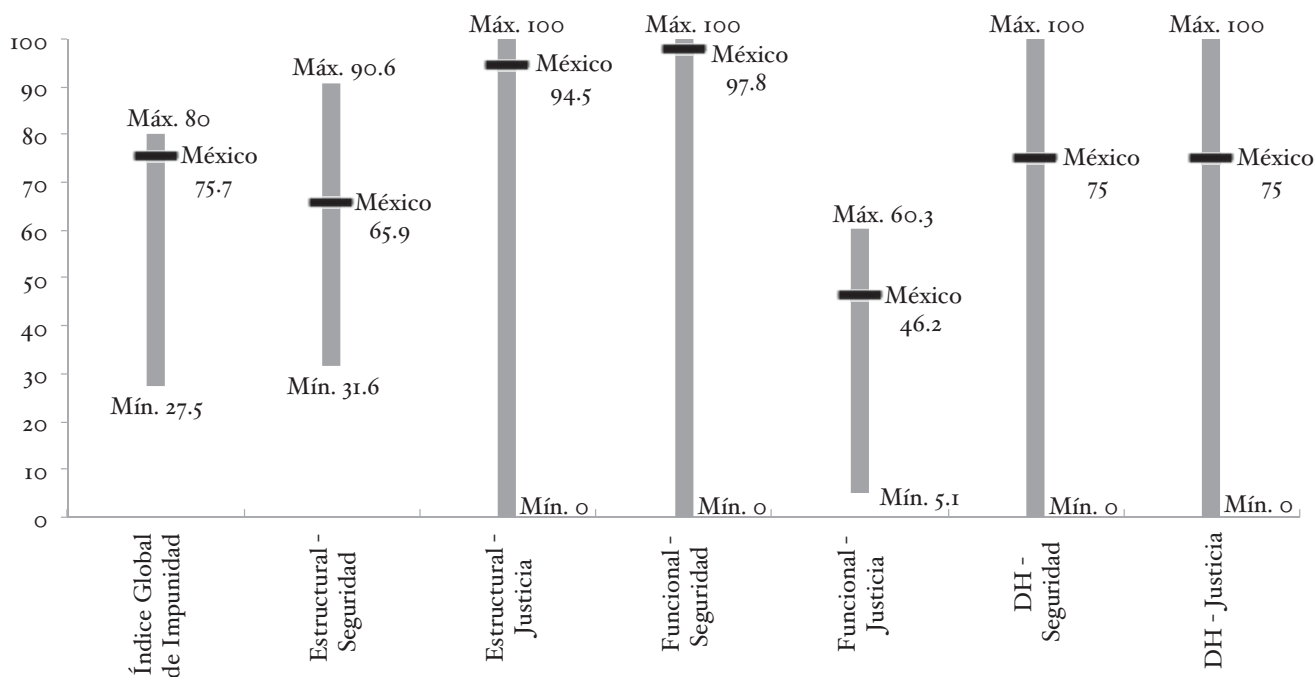
Fuente: elaboración propia con datos del Índice Global de Impunidad 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla.

El deplorable resultado obtenido por México puede desagregarse según las dimensiones conceptuales del índice, lo cual permite indicar cuáles son los aspectos que necesitamos mejorar urgentemente. La gráfica 4 muestra esta desagregación, indicando el lugar que ocupa México dentro del rango de puntajes dado por los valores máximos y mínimos de los países examinados. Los principales problemas de nuestro país, según el Índice Global de Impunidad, se ubi-

can en las deficiencias estructurales del sistema de justicia y en la mala funcionalidad de los sistemas de seguridad y de justicia. Estos resultados refuerzan la urgente necesidad de llevar a buen término la reforma en curso al sistema de justicia penal, así como de acordar, diseñar e implementar una reforma a la forma en que funciona y opera la seguridad pública en México, particularmente a la operación de las fuerzas de policía.

Gráfica 4

Comparativo de los puntajes de México para todas las dimensiones del Índice Global de Impunidad 2015.



Fuente: elaboración propia con datos del Índice Global de Impunidad 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla.

5. El Índice del Estado de derecho

De acuerdo con sus autores (World Justice Project, 2015), el Índice del Estado de derecho pretende reflejar las opiniones y las experiencias de una *persona promedio* en relación con el Estado —en el contexto particular de cada país—. Así, este índice pretende identificar las fortalezas y debilidades de una nación, a partir de un promedio de percepciones provenientes de un amplio conjunto de habitantes de cada país. Para cumplir con este objetivo, los autores del índice realizaron el siguiente proceso de construcción de su estimación (p. 16):

- A partir de consultas con académicos, profesionistas y líderes comunitarios se estableció un

marco conceptual con ocho factores principales y 47 sub-factores relacionados con el Estado de derecho. Con base en este marco se diseñaron cuestionarios para dos tipos distintos de actores a entrevistar: individuos considerados *expertos* en los temas centrales de la encuesta y; público en general.

- Para la aplicación de los cuestionarios especiales, se identificaron y contactaron, en promedio, más de 300 potenciales expertos locales por país. Para la aplicación de los cuestionarios públicos se contrataron empresas encuestadoras locales.
- Los datos recopilados a nivel individual fueron codificados como valores numéricos y después,

utilizados para construir puntajes según distintas etapas y niveles de agregación y normalización.

- Cabe subrayar que los resultados del índice estuvieron sujetos a un análisis de sensibilidad para evaluar la fiabilidad estadística de los resultados.

El Índice del Estado de derecho es, entonces, una herramienta estadística que pretende reflejar la percepción agregada de los habitantes de cada país, cuidando que las opiniones de individuos considerados *expertos* tengan un peso específico dentro de la valoración final. Así, el Índice Global de Impunidad y el Índice del Estado de derecho son instrumentos estadísticos de naturaleza notablemente distinta: mientras el primero se basa en registros y datos oficiales sobre las capacidades y funcionamiento del Estado, el segundo se basa en percepciones ciudadanas. Estas y otras facetas estadísticas pueden considerarse como aproximaciones complementarias a un mismo fenómeno.

Dada la naturaleza estadística de este índice, sus propios autores hacen algunas advertencias sobre su uso e interpretación (World Justice Project, 2015, p. 18). Entre otras, cabe resaltar las siguientes indicaciones:

- El índice no identifica las prioridades de reforma y no intenta establecer la causalidad o comprobar la compleja relación entre diferentes dimensiones de Estado de derecho en varios países.
- Los conceptos para la medición del índice pueden tener diferentes significados entre los países. Por lo que es conveniente consultar las definiciones específicas de las variables empleadas en la construcción del mismo.

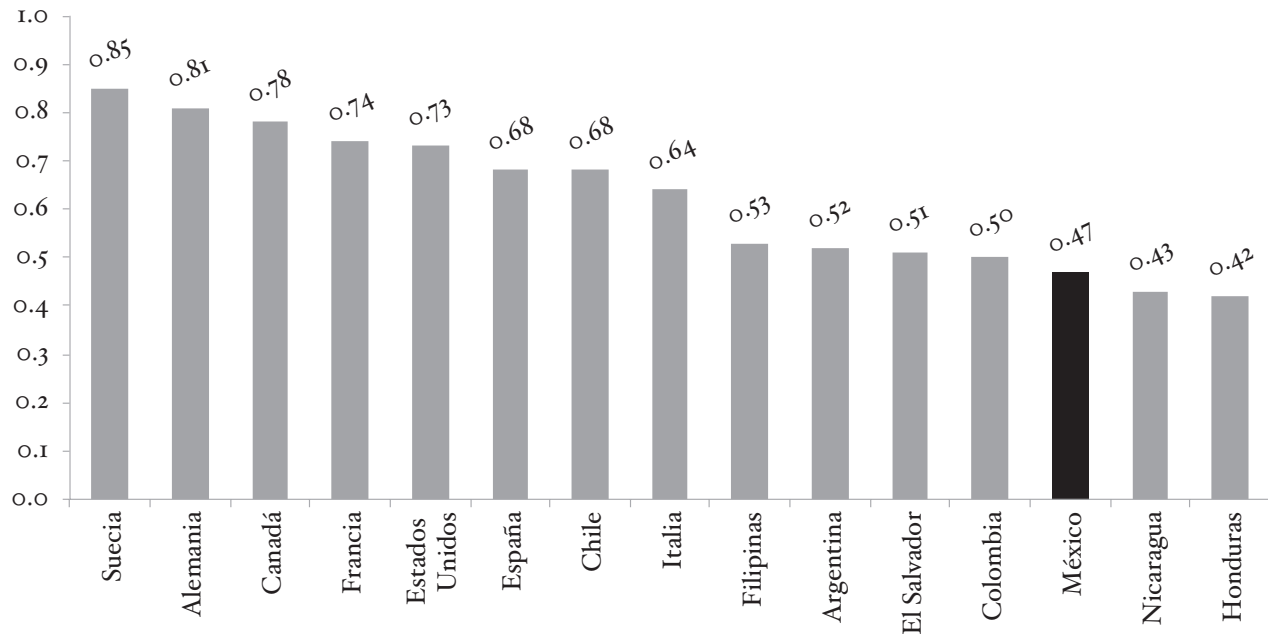
- Ningún índice transmite una imagen completa de la situación de un país, por lo que el Índice del Estado de derecho está destinado a ser utilizado en combinación con otros instrumentos, tanto cuantitativos como cualitativos, y que pueden variar de un país a otro.

Según las percepciones ciudadanas captadas por el Índice del Estado de derecho 2015, México presenta un puntaje relativamente bajo (0.47 en una escala de 0 a 1), ubicándose en el lugar 79 de 102 países examinados (ver gráfica 5). Este resultado lo sitúa junto a países tales como Zambia, Rusia, Ecuador y Burkina Faso. Con respecto a otros países latinoamericanos, la percepción sobre el Estado de derecho en México es inferior a la correspondiente a Chile (0.68), Argentina (0.52), El Salvador (0.51) y Colombia (0.50). Pero es mayor a la reflejada en Guatemala (0.44), Nicaragua (0.43) y Honduras (0.42). Con respecto a Estados Unidos y Canadá (0.73 y 0.78, respectivamente), el puntaje mexicano resulta notablemente bajo.

Los resultados del Índice Global de Impunidad (gráfica 3) y del Índice del Estado de derecho (gráfica 5) revelan la existencia de problemas significativos en México. Tanto las fuentes de datos oficiales como las percepciones ciudadanas reflejan situaciones bastante más negativas que en otros países con los que usualmente se comparan las condiciones nacionales. Por ejemplo, el propio Índice del Estado de derecho presenta *rankings* por región y por nivel de ingresos, en los cuales México ocupa el lugar 14 de los 19 países latinoamericanos examinados y el lugar 28 de los 31 países que se encuentran en el mismo rango de ingresos. Desde cualquier ángulo que se examine la situación mexicana, los resultados actuales dejan mucho que desear.

Gráfica 5

Índice del Estado de derecho 2015, países seleccionados.



Fuente: elaboración propia con datos del Índice Global de Impunidad 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Universidad de las Américas Puebla.

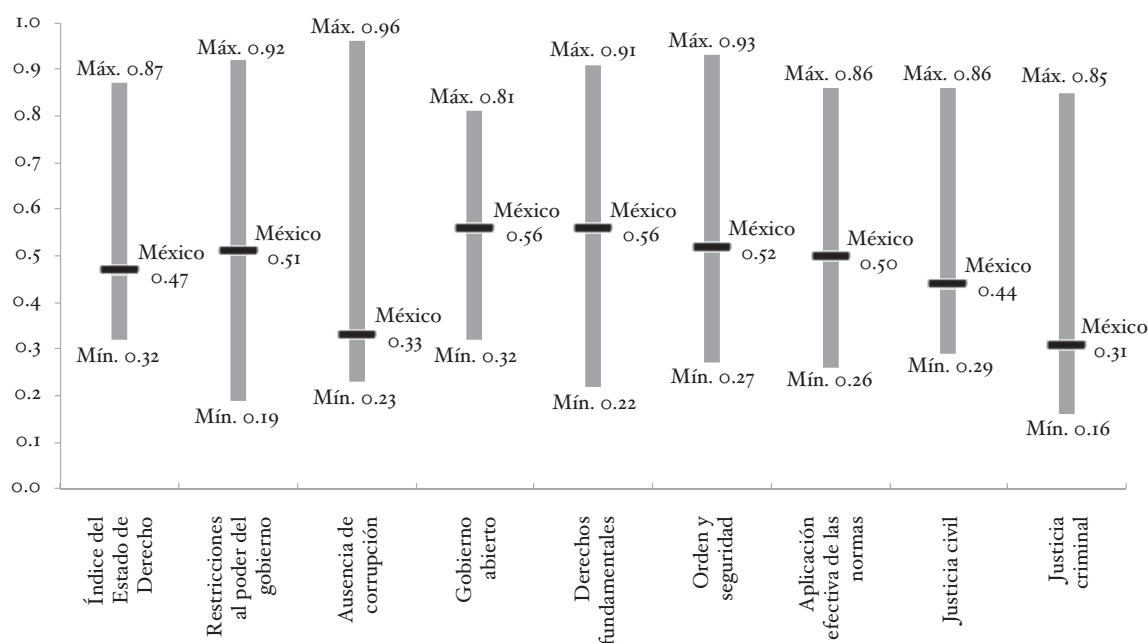
El Índice del Estado de derecho presenta resultados desagregados para todos los factores de su marco conceptual. En la gráfica 6 se muestran los puntajes obtenidos por México para cada factor principal, ubicando además este puntaje en los rangos dados por los máximos y mínimos obtenidos por los países examinados. Las percepciones ciudadanas identifican a la corrupción como el principal problema del Estado mexicano, seguido por el deficiente funcionamiento de sus sistemas de justicia civil y penal. Esto último marca una coincidencia con los principales problemas identificados por el Índice Global de Impunidad, toda vez que ambas fuentes revelan la existencia de problemas graves con la administración de la justicia en México.

En contraste, la comparación de los resultados de ambos índices (gráficas 4 y 6) revela una disociación entre los problemas revelados por los datos oficiales y las percepciones ciudadanas en el tema de la seguridad pública. Mientras que los datos oficiales revelan problemas graves en el funcionamiento de las fuerzas policiales, parecería que la ciudadanía no percibiera la urgencia de debatir y reformar sus formas de operar, toda vez que el factor relacionado con el orden y la seguridad obtuvo un puntaje no tan negativo (0.52 de un rango entre 0.26 y 0.93). Esto es de llamar la atención pues existen otros datos estadísticos, relacionados con la comisión de delitos y la actuación policial que coinciden y refuerzan la valoración en extremo negativa estimada por el Índice Global de

Impunidad (tales como las tendencias históricas de las defunciones por presunción de homicidio y de ocurrencia de eventos de victimización delictiva que recopila el Instituto Nacional de Estadística y Geografía).⁵ No obstante, la discusión de estos otros datos estadísticos excede los objetivos del presente artículo.

Gráfica 6

Comparativo de los puntajes de México para todas las dimensiones del Índice del Estado de derecho 2015



Fuente: elaboración propia con datos del Índice del Imperio de la Ley (*Rule of Law*) 2015, World Justice Project.

Con respecto a los factores secundarios del Índice del Estado de derecho, los puntajes desagregados pueden revelar áreas específicas donde las personas perciben una mayor fragilidad del Estado de derecho (ver minigráficos 1). Por ejemplo, la ciudadanía percibe fuertes problemas de corrupción en los tres Poderes de gobierno pero, particularmente, en el Poder Legislativo (puntaje 0.22). Vale la pena notar, en relación con la discusión del párrafo anterior, que la ciudadanía también percibe un fuerte problema de corrupción en la policía y el ejército. Los sub-factores relacionados con los derechos fundamentales también apuntan hacia la necesidad

⁵ Estas tendencias se presentan y discuten en el artículo de Galindo y Ramírez (2015), el cual se encuentra disponible en línea: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/b.pdf>

de concretar la reforma al sistema de justicia penal en México, toda vez que la ciudadanía percibe que el derecho al debido proceso es el más vulnerado. Esto último se refuerza, ya sin lugar a la menor duda, con

los puntajes obtenidos en todos los subfactores relacionados con la justicia criminal o penal, tales como la investigación efectiva y el sistema correccional.

Minigráficos 1

Puntajes de México para todos los componentes del Índice de Estado de Derecho 2015.

Componentes del índice	México (escala 0 a 1)	Componentes del índice	México (escala 0 a 1)
Restricciones al poder del gobierno	0.51	Orden y seguridad	0.52
Por parte de la legislatura	0.60	Control efectivo de los crímenes	0.47
Por parte del poder judicial	0.47	Ausencia de conflictos civiles	0.75
Por auditorías independientes	0.49	Control de venganzas violentas	0.33
Sanciones a oficiales gubernamentales	0.29	Aplicación efectiva de las normas	0.50
Controles no-gubernamentales	0.58	Ejecución efectiva de las normas	0.42
Transición del poder sujeta a las leyes	0.66	Ausencia del influyentismo	0.51
Ausencia de corrupción	0.33	Ausencia de tardanzas irrazonables	0.42
En el poder ejecutivo	0.41	Respeto al debido proceso	0.48
En el poder judicial	0.39	Compensación a expropiaciones	0.65
En la policía y el ejército	0.31	Justicia civil	0.44
En el poder legislativo	0.22	Acceso económico a la justicia	0.44
Gobierno abierto	0.56	No discriminación	0.34
Leyes y datos gubernamentales	0.43	Ausencia de corrupción	0.37
Derecho a la información	0.61	Ausencia de influyentismo	0.54
Participación civil	0.56	Ausencia de tardanzas irrazonables	0.36
Mecanismos para recibir quejas	0.62	Ejecución efectiva	0.41
Derechos fundamentales	0.56	Mecanismos alternativos imparciales	0.63
Trato igualitario / no discriminación	0.40	Justicia criminal (penal)	0.31
Derecho a la vida y a la seguridad	0.47	Investigación efectiva	0.26
Derecho al debido proceso	0.36	Adjudicación de ofensas criminales	0.33
Libertad de expresión	0.58	Sistema correccional efectivo	0.22
Libertad de culto	0.76	No discriminación	0.25
Derecho a la privacidad	0.66	Ausencia de corrupción	0.27
Libertad de asociación	0.66	Ausencia de influyentismo	0.48
Derechos laborales	0.55	Debido proceso	0.36

Fuente: Índice del Estado de Derecho 2015, World Justice Project.

6. Recomendaciones finales

Tanto las discusiones teóricas como los estudios de caso (p. ej. Bailey, 2014 y; Haugen y Boutros, 2010), así como los resultados del Índice Global de Impuni-

dad y del Índice del Estado de derecho, señalan los graves problemas sistémicos que presenta México. Mientras sigamos considerando que la criminalidad y las violaciones a derechos humanos ocurren en nuestro país como casos aislados, sin relación entre sí, y

como producto de condiciones individuales y contextuales muy particulares, seguiremos fracasando en nuestras tareas de combatir la impunidad y consolidar un verdadero Estado de derecho. Tanto las discusiones teóricas como las evidencias empíricas indican la necesidad urgente de debatir, examinar, diagnosticar y mejorar radicalmente el funcionamiento de nuestros sistemas de seguridad y de justicia.

Las coincidencias entre distintas perspectivas académicas y fuentes de información, son cada vez más evidentes y por lo mismo, más difíciles de ignorar. Por ejemplo, Bailey (2014) propone cuatro pilares de combate a la criminalidad, entre los que se encuentran la reforma al sistema de justicia penal y el combate a la corrupción. Estos dos pilares se corresponden directamente con los factores del Índice del Estado de derecho con peores puntajes. Es decir, las recomendaciones teóricas de Bailey coinciden bastante bien con las áreas de mayor preocupación ciudadana según las percepciones captadas por este índice.

Por último, el equipo que elaboró el Índice Global de Impunidad identificó problemáticas puntuales en los sistemas mexicanos de seguridad y de justicia (Le Clercq y Rodríguez, 2015). Vale la pena recuperar y atender estas problemáticas específicas, toda vez que señalan líneas de acción mediante las cuales se pueden lograr mejoras sustantivas a estos sistemas. De acuerdo con los resultados obtenidos por este equipo de autores, las problemáticas específicas que debemos atender para impulsar y fortalecer el combate a la impunidad en México son las siguientes (todas las citas de la página 64 de la publicación del índice):

1. La actuación del sistema de seguridad no deriva en la apertura de procesos de averigua-

ción de la mayor parte de las personas sospechosas, detenidas, arrestadas o bajo arraigo. “Esta situación es completamente diferente en los países menos impunes del *ranking*, los cuales sí llevan a cabo investigaciones de la mayor parte de las personas [a las que se les imputa algún delito]”.

2. Mientras que la estimación promedio del número de jueces en los países examinados fue de 17 jueces por cada 100 mil habitantes, los resultados de México arrojan únicamente cuatro jueces por cada 100 habitantes, “lo cual es preocupante debido a que se evidencia que la labor de los jueces se ve rebasada por una excesiva carga de trabajo”.
3. Los resultados sobre la funcionalidad del sistema de justicia revelan importantes deficiencias “al tener casi la mitad de su población detenida sin sentencia (46%); al presentar poca correspondencia entre la cantidad de personas encarceladas por homicidios respecto a los casos denunciados con este delito [...] y al contar] con un número reducido de jueces frente a la cantidad de casos que llegan a tribunales [...]”
4. En el caso de la estructura del sistema de seguridad, el resultado obtenido muestra “esfuerzos gubernamentales de crecimiento del cuerpo policiaco en México [...] Sin embargo, también evidencia la existencia de una sobrepoblación penitenciaria, que deviene y se engarza con un déficit de personal penitenciario [...]” ■

Fuentes de consulta

- Acosta, MariClaire (coord.). *Superar la Impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, México, Distrito Federal, CIDE, 2011. Recuperado el 9 de julio de 2015. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/64415702/Superar-la-impunidad-hacia-una-estrategia-para-asegurar-el-acceso-a-la-justicia-en-Mexico-MariClaire-Acosta-coordinadora>
- Amos, Kai y Karayan, Mónica. *Impunidad y Derecho Penal Internacional*, Buenos Aires, Argentina, Ad - Hoc. 1999.
- Ambos, Kai. "Impunity and International Criminal Law", *Human Rights Law Journal*. Vol. 18 No. 1 - 4, 29 de agosto de 1997, Friburgo.
- Aministía Internacional. *México bajo la sombra de la impunidad*, Reino Unido, EDAI, 1999. Recuperado el 10 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/002/1999/es/>
- Bailey, John. *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, México, Debate, 2014.
- Cisneros, José Roberto. "Organismos civiles advierten que la estrategia de seguridad va 'a ciegas'", *CNN México*, 21/10/2014. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/10/21/organismos-civiles-advierten-que-la-estrategia-de-seguridad-va-a-ciegas>
- Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codepu), Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), Servicio Paz y Justicia (Serpaj- Chile). *Declaración de Santiago de Chile. Seminario Internacional sobre la Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos*, Chile, diciembre de 1996. Recuperado el 9 de julio de 2015. Disponible en: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/semimar/semimar_00.htm
- Chinchón, Javier. "Impunidad, sistema de Justicia, Estado de derecho y democracia ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?", *Espacio Abierto - Revista del Centro de Investigación y Estudios Judiciales*, núm. 20/2014, pp. 18-22.
- Departamento de Estado. "Mexico 2014 Human Rights Report". *Country Reports on Human Rights Practices for 2014*, Departamento de Estado, Buró de la Democracia, Derechos Humanos y Empleo, Estados Unidos, 2015.
- Díaz, Elias. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Editorial Cuadernos para el Diálogo, España, 1972.
- Fernández, Eusebio. *Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho*. Recuperado el 24 de junio de 2015. Disponible en: http://orff.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8388/hacia_fernandez_2000.pdf?sequence=1
- Galindo, Carlos y Ramírez, Susana. "Tendencias recientes de la Seguridad Pública", *Pluralidad y Consenso*, México, 2015, Año 5, núm. 23, 23 - 45 pp. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/b.pdf>
- Haugen, Gary y Boutros, Víctor. "And Justice for all. Enforcing Human Rights for the World's Poor", *Foreign Affairs*, may/june 2010. Recuperado el 23 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-05-01/and-justice-all>
- Le Clercq, Juan Antonio y Rodríguez, Gerardo. (Coord.). *Índice Global de Impunidad IGI 2015*. Puebla, México, CESIJ, UDLAP, 2015.
- Magaloni, Ana Laura. "El ministerio público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP", *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 42, diciembre 2009.
- Mainwaring, Scott, Timothy R. Scully y Jorge Vargas Culler, "Measuring Success in Democratic Governance", en Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Palo Alto, Stanford University Press, 2010.

- Mazzuca, Sebastián. "Acces to Power versus Exercise of Power: Democratization and Bureaucratization in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, vol.45, núm. 3, 2010.
- Naciones Unidas. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos), Consejo Económico de las Naciones Unidas, 2005.
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 33a Edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 2006.
- Taylor, Wilder. "La Problemática de la Impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas", *Revista IIDH*, San José, Costa Rica, 1996, Vol. 24.
- Valencia, Hernando. *Diccionario Espasa, Derechos Humanos*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2003.

Fuentes electrónicas

- Instituto Nacional Electoral (INE) e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). "Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado". 2011. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>
- World Justice Project. *Rule of Law Index 2015*. Washington, D.C. U.S.A., World Justice Project, Disponible en: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>
- _____. *Rule of Law Index 2015*. Disponible en: <http://data.worldjusticeproject.org/#>

LOS SENADORES ESCRIBEN

DURANTE LAS ÚLTIMAS SEMANAS SE ha escrito mucho sobre las lecciones de la elección del pasado 7 de junio. El tema ha sido colocado bajo distintas lupas ideológicas, partidarias y metodológicas. En cierto aspecto, prácticamente existe consenso en señalar que el resultado es un mensaje claro y contundente del cansancio, hartazgo y desconfianza de los ciudadanos hacia lo público y los partidos políticos. ¿De veras?

Sin ánimo provocador, me parece razonable una interpretación contraria al consenso arriba señalado. Los ciudadanos confían en los partidos políticos como la vía idónea para la convivencia democrática. Así lo indican dos hechos incontrovertibles: uno, en casi un tercio de los 300 distritos electorales, la diferencia entre el ganador y el segundo lugar fue inferior a cinco puntos porcentuales; dos, en 20 distritos federales la diferencia fue inferior a un punto. En dos, la diferencia fue de tres y nueve... ¡centésimas!

Las lecciones del 7 de junio

Senador Fernando Herrera Ávila*

El triunfo de cuatro candidatos independientes (un presidente municipal, un diputado local, un diputado federal y un gobernador) se ha visto con mucha buena fe y poca objetividad. De ellos, sólo uno es realmente independiente; los otros ya traían experiencia partidaria. Muchos ven en el horizonte la multiplicación de *los independientes* y el derrumbe de los partidos políticos, empezando el año próximo con la renovación de una docena de gobernadores.

Los juicios generalmente aceptados señalan el horizonte, pero cuando se ven los detalles de cerca surgen particularidades notables. Los electores tienen su propia sabiduría y confían en los partidos para controlarse entre sí. Por ejemplo, en 10 de los 16 estados que renovaron congreso local, ganó la oposición. En Colima, los electores se dividieron entre dos partidos políticos y la diferencia por la gubernatura fue de unos 500 votos, situación que mantiene la disputa en tribunales. Asimismo, diferencias mínimas se registraron en contiendas por las alcaldías.

Si bien es cierto que, en estricto sentido, la voluntad popular evidenció que los tres grandes partidos políticos perdieron fuerza en la escena electoral, también lo es que la tasa de participación —47.72%— fue superior a la registrada en las elecciones intermedias del 2003 y 2009. Los electores dieron vida a dos nuevos partidos políticos; es decir, no están del todo hartos con los partidos, aunque hayan encontrado en las candidaturas independientes una nueva opción.

* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Presidente del Instituto Belisario Domínguez.

Debe reconocerse, sin embargo, que la participación sigue siendo insuficiente porque los ganadores tienen poca representación al obtener, digamos, un respaldo de apenas un 20-25% de los ciudadanos del distrito, el municipio o el estado. De ahí la necesidad de una reforma electoral que incorpore la segunda vuelta electoral como un mecanismo que, al mismo tiempo, otorgue mayor legitimidad —al requerir más del 50% de los electores— e incentive una mayor participación en las elecciones.

En la parte legislativa, con miras al año venidero pero sobre todo al 2018, tendremos que entrar ya a una revisión de lo que sí funcionó de la reforma electoral para que los partidos y ciudadanos concursen con mejores reglas de equidad, imparcialidad y certeza en los resultados electorales. La segunda vuelta presidencial es un tema ineludible. Asimismo, es preciso volver a revisar las candidaturas independientes, hacerlas más accesibles para la sociedad, precisar las formas para su financiamiento.

Desde luego, cabe subrayar que el 7 de junio se llevó a cabo una jornada ejemplar. Salvo algunos incidentes, las elecciones se desarrollaron en paz y tranquilidad. Sirva esta colaboración para agradecer y felicitar a los millones de ciudadanos que con valor cívico y espíritu democrático salieron a votar y eligieron a los candidatos de su preferencia.

Sin embargo, no podemos decir lo mismo de las formas tradicionales de hacer política y de competir por el poder público.

Igualmente preocupante y digno de una revisión a fondo es que antes y durante la jornada comicial se advirtieron los mismos vicios de siempre, como resultado de una reforma electoral que apenas con seis pasó la prueba en su primera aplicación.

Una reforma compleja que cambió las reglas, los árbitros y los jugadores y todo esto se dio de manera accidentada, con el tiempo en contra.

Tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dejaron mucho que desear. El primero se partidizó y el Tribunal se quedó corto en materia de sanciones.

Desde la conformación del INE, se advirtió la actuación de un bloque de consejeros que se alejó de los principios de imparcialidad que debieron normar su quehacer electoral para favorecer al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Durante el proceso, fue lamentable constatar el uso y abuso de los programas sociales del Gobierno para beneficio del PRI y sus candidatos, la influencia de dinero extralegal, la injerencia de los gobernadores de cualquier signo, las violaciones flagrantes y sistemáticas a la ley por parte del PVEM, la compra y coacción del voto y una guerra sucia de dimes y diretes en los medios de comunicación. Esto es, hubo ausencia de propuestas.

La censura del INE sobre los contenidos de los *spots* limitó la libertad de expresión y el libre debate de las ideas. En cambio, permitió la adquisición de tiempos en radio y televisión disfrazados de informes legislativos. Esta violación constante, sistemática y dolosa de la ley por parte del PVEM, utilizando programas del Gobierno federal con la complicidad de éste, sólo ameritó sanciones económicas cuando en los hechos violentó la equidad y la igualdad de la competencia de tal manera que era merecedor de la pérdida del registro.

Colima, San Luis Potosí, Nuevo León y Sonora fueron ejemplos fehacientes de prácticas priistas *ca-*

vernícolas denunciadas oportunamente y con pruebas por el Partido Acción Nacional (PAN), sin que el INE y el TEPJF tomaran cartas en estos asuntos ni emitieran a la fecha veredicto alguno.

Esto reforzó la idea de que el PRI, desde hace tiempo, viene a la baja y tiene que echar mano de sus aliados como el PVEM para alcanzar mayorías que el electorado no le ha otorgado en las urnas.

Un dato adicional: en el balance de este proceso debemos considerar la participación histórica de 10 partidos políticos, tres de ellos nuevos y —por primera vez— de candidatos independientes. Se amplió la oferta política-electoral como consecuencia de la reforma electoral discutida y aprobada en 2014.

El Congreso de la Unión fue receptivo a esta demanda de los ciudadanos. Era necesario abrir el sistema de partidos a la participación política y los partidos hicimos nuestra esta exigencia.

Las candidaturas independientes se convirtieron en la oferta más atractiva. No obstante, revisando los resultados del 7 de junio, la mayoría de los candidatos que ganaron bajo esta modalidad fueron producto de escisiones de partidos. Nuevo León, donde se dio un caso exitoso y de trascendencia nacional, es un ejemplo de ello.

Otro factor que no debe soslayarse es que el 7 de junio vivimos tres tipos diferentes de elecciones en las 32 entidades del país: en 15 se eligieron sólo diputados federales; en ocho sus cabildos y congresos locales y en nueve estados se renovaron además los gobernadores. Esto influyó en los resultados de la contienda.

A sabiendas de que en los últimos procesos su porcentaje de votación se ha visto mermado, el PRI nuevamente optó por no ir solo y fue de la mano del PVEM y en otros casos sumó al Partido Nueva Alianza (Panal) y hasta partidos locales.

El PAN, por su parte, apostó por sí mismo. Desde 2000 en que fue en alianza con el PVEM, el PAN no ha hecho alianzas con nadie, lo cual deberá reconsiderar seriamente con miras al 2018 cuando ya entrarán en vigor los gobiernos de coalición.

¿Por qué fue solo nuestro partido? Por dos razones: por congruencia y por principios. En este proceso el PAN no podía ir acompañado de ninguno de los tres partidos que aprobaron la reforma fiscal que tiene detenida la economía nacional, ni de quienes no han tenido la capacidad de mantener alejados de sus gobiernos los escandalosos casos de corrupción y al crimen organizado.

En los 15 estados con comicios —estamos hablando de casi la mitad del país— es donde tradicionalmente se registran los mayores índices de abstencionismo.

En este país hay un solo partido que se beneficia del abstencionismo y ese partido es el PRI. A los únicos que les conviene que los ciudadanos no salgan a votar es a los priistas y eso quedó plenamente demostrado con el 53.28% de mexicanos que se abstuvo de sufragar. A esto habría que añadir un millón 900 mil votos nulos que representaron el 4.76% del total de la votación.

¿Qué pasó con el PAN?

En nuestro partido hemos hecho un balance auto-crítico de esta elección. Entendimos y aceptamos el mensaje que nos enviaron los ciudadanos. Sin duda hubo triunfos muy importantes en lo local; pero definitivamente no tuvimos un buen resultado en el ámbito nacional.

Sin embargo, en una apretada síntesis puedo asegurar que el PAN se consolidó como la primera

fuerza política de oposición al PRI, en un contexto donde toda la oposición se está pulverizando.

A nivel federal el PAN ganó cuatro diputados de mayoría más que en 2012, pero perdió 10 diputados plurinominales como resultado de un menor porcentaje de votos totales y de un mayor número de partidos políticos.

No obstante la pulverización de la oposición, Acción Nacional volvió a ser la segunda fuerza electoral en el país tres años después de haber quedado en tercer lugar y se consolidó como la única alternativa que le puede disputar la presidencia de la República al PRI en 2018.

Un resultado digno de destacar es que en la próxima legislatura de la Cámara de Diputados nuestro partido tendrá el mayor porcentaje de mujeres en su bancada.

En el contexto local obtuvo triunfos contundentes en las elecciones a gobernador de Querétaro, con Pancho Domínguez y en Baja California Sur con Carlos Mendoza Davis. En el caso de Colima defenderemos en tribunales la voluntad ciudadana por considerar que hubo irregularidades graves en el proceso.

Las victorias de Acción Nacional en ambas entidades son claros ejemplos de que cuando el Partido va unido es imbatible. Para muestra un botón: en Querétaro el PAN ganó todo; la gubernatura, la mayoría de las presidencias municipales, la mayoría del Congreso y de las diputaciones federales.

¿Por qué? Porque estuvimos unidos, no de pleito en pleito como lamentablemente ha venido sucediendo a nivel nacional. Postulamos a hombres y mujeres de gran perfil y nos abrimos a la sociedad. Por eso, en Querétaro no se dio el fenómeno de los independientes.

En ayuntamientos, el PAN creció en términos de población gobernada en alrededor del 34% al pa-

sar de 11 a 15 millones de habitantes. En los mismos términos, el PRI perdió 10 millones de su población gobernada.

Recuperó San Juan del Río y ganó ciudades importantes como León y Ciudad del Carmen. En Baja California Sur no sólo se conservaron los dos distritos federales y se alcanzó mayoría en el Congreso sino que La Paz y Los Cabos ahora serán gobernadas por el PAN.

En Colima, San Luis Potosí y Campeche se lograron avances importantes lo mismo que en Nuevo León donde no se logró la gubernatura pero se mantendrá mayoría absoluta en la legislatura local con 16 diputados.

Esta vez Acción Nacional registró un notorio crecimiento en 11 de los 15 estados con comicios y obtuvo cinco mayorías constitucionales —Querétaro, Nuevo León, Colima, Guanajuato y Baja California Sur— e igual número de primeras minorías.

En Guerrero, Michoacán y Sonora, donde no se registraron los resultados esperados, estamos revisando en un ejercicio de autocritica la actuación del Partido.

En el Distrito Federal y el Estado de México nuestro instituto político creció y se consolidó como una gran fuerza hegemónica. Conservó la delegación Benito Juárez y luego de una gran campaña con Xóchitl Gálvez —que no milita en Acción Nacional pero comparte nuestros principios— se desplazó al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la delegación Miguel Hidalgo.

Además, recuperó el Corredor Azul con triunfos inobjetables en Atizapán, Naucalpan y Huixquilucan.

Como se puede observar, los ciudadanos quieren representantes de la sociedad; quieren partidos ordenados. Donde Acción Nacional entendió la lección y

salió en unidad y postuló candidatos de la ciudadanía, ganó. Donde practicamos algunas situaciones que hemos venido repitiendo con insistencia, el resultado no fue favorable.

Las candidaturas independientes fueron un acicate para los partidos políticos. El 7 de junio nos enseñó a no olvidar que los partidos y los políticos nos debemos a los ciudadanos; que debemos incluir a los ciudadanos y escoger a los candidatos y las causas que quieren los ciudadanos. Estamos obligados a cambiar nuestra forma de entender y de hacer la política.

En la medida en que entendamos que la política debe cambiar, que la forma en que competimos debe cambiar y asumamos con responsabilidad los valores y la decencia democrática en el cumplimiento de la ley, los partidos contaremos con el voto de confianza de los electores.

Acción Nacional está consciente de la necesidad de entrar a una etapa de profunda transformación y ya ha puesto manos a esta obra. El próximo año habrá elección de 12 gobernadores. No es momento de distracciones.

Hoy el mensaje que buscamos transmitir a todos los panistas es un mensaje de unidad, de fortaleza. Vamos hacia adelante, hemos avanzado importante-

mente y hay que corregir lo que no funcionó. Lo más importante es que hay un panismo vivo, pujante, vigoroso que debe privilegiar su comunicación interna, su unidad y su fraternidad para seguir adelante.

Este balance tiene sus oscuros y tendremos que potenciar aquellos estados donde nos fue muy bien; reforzar aquéllos donde tenemos algunas deficiencias y corregir otros donde la voluntad ciudadana no nos favoreció.

Nuestro partido ha entendido perfectamente bien la lección que nos ha mandado la ciudadanía, y si logra engancharse en lo que quiere la sociedad, va a poder avanzar.

El PRI y sus partidos satélites mantendrán la mayoría en la próxima LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con lo cual podrán vetar toda iniciativa opositora. Si acata la expresión ciudadana en las urnas, el PRI deberá hacer a un lado todo intento de imponer esa mayoría y privilegiar el diálogo y la negociación.

Nuestro partido, por su parte, actuará con responsabilidad. Será una fuerza de oposición que hará las funciones de un verdadero contrapeso, sabedor de que el país vive una nueva realidad y que el mandato ciudadano así lo exige. ■

Agradezco el espacio que me concede el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República para exponer un balance general sobre la Legislatura, en el cual hago un breve recuento de los principales resultados legislativos alcanzados, pero también de las condiciones que los hicieron posibles.

Segunda alternancia y gobierno dividido

EL TRIUNFO DE ENRIQUE PEÑA NIETO en las elecciones del año 2012 con poco más de 19 millones de sufragios, reiteró el voto diferenciado que caracteriza al electorado mexicano, al determinar que el partido del Presidente de la República no contara por sí mismo con mayorías en el Congreso.

En este escenario en el que ninguna fuerza política puede sola aprobar reformas, y mucho menos constitucionales, en las que se requieren dos terceras partes de los votos, se somete a prueba la vocación democrática de los legisladores.

Cuando en su toma de posesión, el 1º de diciembre de 2012, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció que no vendría a administrar sino a transformar el país, el Poder Legislativo adquirió un matiz sin precedentes, en virtud del proceso reformador que se avecinaba.

Se dice fácil, pero la edificación de un proyecto reformador en un país acostumbrado a la

LXII Legislatura, protagonista de la transformación de México

Senador Emilio Gamboa Patrón*

polarización es una tarea compleja, que requiere de la suma de voluntades, haciendo a un lado las diferencias para trabajar sobre las coincidencias.

El Pacto por México, instrumento de concertación

Consciente de la realidad política nacional, el Presidente de la República tuvo la iniciativa y el talento para convocar a las principales fuerzas políticas del país a la suscripción de un pacto nacional que facilitara la construcción de acuerdos, fundamentalmente en el terreno legislativo, en donde se volcaría el proyecto de transformación, promovido por el Gobierno de la República.

De esta forma nació el Pacto por México, un instrumento de concertación política, en el que los tres principales partidos políticos nacionales —posteriormente firmaría también el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— y el Gobierno de la República, se comprometían a impulsar cinco grandes acuerdos, así como la realización de 95 compromisos, 63 de los cuales ameritaban cambios legislativos.

Es verdad que el Pacto por México fue una herramienta sumamente valiosa para que la negociación política se tradujera en importantes reformas, especialmente durante el primer año legislativo, pero decir que todos los logros alcanzados por la LXII Legislatura se deben a éste, sería faltar a la verdad.

* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Presidente de la Junta de Coordinación Política.

Lo que subsistió antes, durante y después del Pacto por México fue la lógica de los acuerdos, con la que hemos ido aprendiendo a construir en democracia, así como el compromiso de las principales fuerzas políticas por emprender los cambios que el país demandaba para terminar con el estancamiento económico, incrementar la competitividad nacional, erradicar la pobreza y la desigualdad que lastiman a la sociedad, consolidar a la democracia y, en suma, transitar a una sociedad de derechos en la que los mexicanos gocen de los satisfactores para vivir dignamente.

Productividad legislativa

Sin duda alguna, la LXII Legislatura del Congreso de la Unión pasará a la historia como una de las más productivas del país. Los números no dejan mentir. Durante los seis periodos ordinarios y más de 10 extraordinarios en ambas cámaras del Congreso, aprobamos reformas que demostraron que la pluralidad política, lejos de ser un obstáculo, es una condición indispensable para la construcción de soluciones a los problemas colectivos.

En el Senado de la República aprobamos 21 reformas constitucionales, 360 reformas a otros ordenamientos vigentes, expedimos 37 nuevas leyes y ratificamos 66 instrumentos internacionales. Asimismo, aprobamos 247 nombramientos de diversos órganos del Estado, ratificamos 363 grados navales y 539 grados militares. También aprobamos los nombramientos de 57 embajadores, 16 cónsules generales y dos representantes permanentes ante organismos internacionales.¹

Nunca dejamos de escuchar a la ciudadanía. De hecho, por acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas en la Cámara alta, adoptamos el modelo de parlamento abierto para atender las dudas, inquietudes y reclamos de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada. Esta forma de trabajo parlamentario nos llevó a celebrar 255 foros, en los que intercambiamos puntos de vista con especialistas, activistas y ciudadanos interesados en los diferentes temas tratados por el Senado.

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que tengo el honor de coordinar, privilegió en todo momento el diálogo y la política en cada una de las discusiones, tanto en comisio-

¹ Cifras tomadas de Cámara de Senadores, *El Senado de la República: institución que cumple*, p. 19, México, 2015.

nes como en el Pleno. No siempre se llegó a la unanimidad deseada pero nunca se dejó de escuchar a las minorías. Su voz es y seguirá siendo indispensable para el funcionamiento del Congreso y de la propia democracia.

Reformas estructurales

Haciendo a un lado por el momento los aspectos meramente cuantitativos, la LXII Legislatura será recordada como la que finalmente logró concretar las reformas estructurales. Así, en menos de tres años, el Congreso de la Unión dispuso de nuevas herramientas legales e institucionales para detonar el desarrollo económico, político y social de nuestro país.

A continuación me referiré, aunque sea de manera telegráfica, a las 12 reformas estructurales, las cuales, estoy convencido, permitirán a México aprovechar al máximo su potencial.

1. Reforma laboral

Con las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo se renovó el marco jurídico laboral para favorecer el acceso de los mexicanos al mercado de trabajo. Asimismo, fortalecimos la transparencia y la democracia en los sindicatos, y otorgamos mayores facultades a las autoridades para vigilar los derechos laborales y modernizamos la justicia laboral.

2. Nueva Ley de Amparo

Esta reforma facilitó el acceso de las personas al principal instrumento de protección jurídica frente a los actos de la autoridad. Para tal efecto, se simplificaron y modernizaron —incluso ya se puede tramitar vía

Internet— los procedimientos legales, en torno a la figura del amparo y se fortaleció al Poder Judicial de la Federación para hacer valer los derechos de quien recurre a esta figura.

3. Reforma educativa

Quizá la más importante de todas por sus implicaciones sociales, la reforma educativa recuperó la rectoría del Estado en la educación y sentó nuevas bases para mejorar la calidad de la enseñanza en México, a partir de la profesionalización de los docentes, el equipamiento de las escuelas, la incorporación de las tecnologías de la información en el proceso educativo y el involucramiento de los padres de familia. De esta forma, la educación seguirá siendo la principal herramienta para la movilidad social y la superación personal de las nuevas generaciones de mexicanos.

4. Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

Esta reforma tan esperada generó condiciones de mayor competencia, con la finalidad de que los servicios de Internet, banda ancha, telefonía fija y móvil sean de mejor calidad y precios más baratos. En el sector de la radiodifusión, se dispuso la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta para fomentar la competencia y la pluralidad de contenidos. También se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), un órgano constitucional autónomo encargado de la regulación de ambos sectores. Al mismo tiempo, esta reforma hizo de México un país mucho más atractivo para la inversión productiva generadora de empleos.

5. Reforma en materia de competencia económica

La nueva Ley Federal de Competencia Económica fomentará una mayor eficiencia en el mercado interno del país, combatiendo las prácticas monopólicas que producen pérdidas de bienestar en la población. La finalidad última consiste en que los mexicanos tengan acceso a una mayor oferta de bienes y servicios a precios más accesibles.

6. Reforma financiera

Con esta reforma facilitamos el acceso a créditos más baratos a las empresas generadoras de empleos y a las familias de escasos recursos. Para ello, se fomentó la competencia en el sector financiero, se impulsó a la banca de desarrollo y se ampliaron las facultades de las autoridades que velan por la defensa de los usuarios de los servicios financieros.

7. Reforma hacendaria

Conscientes de la necesidad de fortalecer la capacidad recaudatoria del Estado, avalamos una reforma hacendaria con un sentido social, que no solo ha permitido al Estado allegarse de más recursos, sino que también ha contribuido a reducir la informalidad, simplificar el pago de las contribuciones y estimular el crecimiento económico a través del gasto público.

8. Código Nacional de Procedimientos Penales

En el marco de la implementación del nuevo sistema de justicia penal, este nuevo ordenamiento tiene por objeto regular el proceso acusatorio y oral para los delitos cometidos en todo el territorio nacional. La premisa es sencilla: proteger al inocente, reparar los daños ocasionados y sancionar a los culpables, con pleno respeto a los derechos humanos.

9. Reforma político-electoral

Con la finalidad de homologar la calidad democrática de los comicios en el país, se crearon leyes generales y se transformó al Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE). Además, se brinda certeza a los ciudadanos, para que su voto sea protegido con las mismas reglas en todo el país. Da la garantía constitucional para que la mitad de las candidaturas sean para mujeres tanto al Congreso federal como a los locales, independientemente de que se podrán anular las elecciones cuando no sean equitativas.

10. Reforma energética

La modernización del sector energético nos permitirá aprovechar mejor nuestros recursos, reafirmando nuestra soberanía y seguridad energéticas. Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) seguirán siendo propiedad de los mexicanos. Habrá una mayor producción de hidrocarburos y se fortalecerá la capacidad productiva e industrial de México.

La apertura viene acompañada de transparencia, el cuidado del ambiente y el impulso de las energías renovables. Uno de los primeros resultados tangibles de esta reforma ha sido la reducción de las tarifas de luz y de gas. Además, debido a la nueva legislación se generará medio millón de empleos y el PIB de nuestro país crecerá 1% adicional al año 2018.

11. Reforma en materia de transparencia

La reforma en materia de transparencia inaugura una nueva forma de ejercicio del poder, en el que prácticamente toda autoridad, organismo, institución o persona que maneje recursos públicos, están obligados a rendir cuentas a la ciudadanía, para lo

cual se simplifican los procedimientos de solicitudes de información y se establecen sanciones para los sujetos obligados que incumplan con lo que la ley ordena.

Asimismo, se fortaleció al órgano garante, dotándole de autonomía constitucional y transformándolo en el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

12. Sistema Nacional Anticorrupción

Representa el esfuerzo más grande emprendido por el Estado mexicano para combatir un cáncer social y político que ha generado incalculables pérdidas económicas y de bienestar para el país. La columna vertebral del nuevo esquema para combatir la corrupción es el Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos.

Asimismo, se fortaleció a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para que pueda realizar au-


ditorías en tiempo real, con el objeto de prevenir y sancionar las irregularidades en el servicio público.

Transformar para mejorar

La aprobación de estas 12 reformas estructurales confirma el éxito de un proceso de transformación nacional, cuyos beneficios se irán materializando gradualmente, en la medida en que se vayan implementando las diversas leyes que hemos diseñado en el Congreso de la Unión pensando siempre en el bienestar de nuestro país.

Decir que los problemas se acaban con la aprobación de leyes sería evidentemente un exceso, pero lo cierto es que hoy, México cuenta con mayores herramientas para crecer económicamente, con una sólida democracia e instituciones renovadas en función de garantizar los derechos humanos.

Los senadores del PRI mantendremos nuestra disposición al diálogo con todas las fuerzas políticas y la sociedad, convencidos de que esa es la actitud que debe prevalecer si queremos estar a la altura de los retos que enfrenta el país. ■



L SENADO DE LA REPÚBLICA, A TRAVÉS de la Comisión Ordinaria de Derechos Humanos, ha realizado por segundo año consecutivo un balance —con diseño de impresión *ex profeso*— sobre el cumplimiento de los preceptos inscritos en la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

En la edición del documento de diagnóstico denominado “Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos” (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Gobierno de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015) se señalan de manera puntual y sistematizada cuáles son los adelantos en el año legislativo hacia su cumplimiento; cuáles son los pendientes que deben trabajarse para asegurar el mandato de la reforma en comento y, finalmente, cuáles son las reformas que desde el punto de vista de la propia discusión doctrinal, especializada y académica, deberían emprenderse para extender e impactar el marco jurídico y promo-

Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos

Senadora Angélica de la Peña Gómez*

ver una conjunción de reformas de mayor trascendencia, que garanticen, además de la implementación estructural de los 11 artículos reformados, principalmente la transformación del país a partir de la construcción de nuevos paradigmas.

El objetivo estratégico debe ser la construcción de un Estado de derecho para todas las personas, sin discriminación de ningún tipo o condición en función de la vinculación con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos del que formamos parte. En la edición mencionada también participan la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Gobierno Federal y, de manera particular, a esta segunda revisión se ha incorporado la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Para el Congreso de la Unión y, particularmente para el Senado de la República, los retos enunciados en el documento de diagnóstico al que he hecho referencia, constituyen la esencia de la agenda legislativa que habrá de ser impulsada en el primer año legislativo de la LXIII Legislatura que se instalará el 1 de septiembre próximo.

Reiteradamente escuchamos que esta reforma es un parteaguas en nuestro marco jurídico; que su promulgación es el inicio de un camino anunciado lustros atrás; y no hay dudas —cuando menos en el discurso— de que la vida de un poco más de cuatro años de estos preceptos es un estímulo más a la vinculación del Estado mexicano con los compromisos

* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, Senado de la República, LXII Legislatura.

contraídos voluntariamente y con conocimiento de causa con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este sentido, su consecuencia no solo se circunscribe a la formalidad del mandato de las leyes reglamentarias que debemos legislar o reformar, sino que el Artículo 1 trasciende hacia una serie de reformas estructurales correspondientes a la armonización de los tratados aprobados por México como Estado Parte, tanto del ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como de la Organización de Estados Americanos (OEA) en primera instancia.

La trascendencia del Artículo 1 es más profunda que la sola referencia escrita y lingüística; su cometido trastoca el derecho romano y positivista, no solo porque dialécticamente se armonizan los tratados de derechos humanos desde el enfoque garantista con la Constitución, sino porque deconstruye el concepto *pro homine* por la noción del principio *pro persona*. Es decir que cada persona humana es única e indivisible y está investida de la dignidad humana fundada en que todos los derechos son derechos humanos. De esta forma, el principio *pro persona* se constituye como principio rector de todos los derechos de las personas, entendidas todas y cada una holísticamente.

Cuando la hermenéutica de esta reforma evidencia que hay un bloque de constitucionalidad y un bloque de convencionalidad, me parece importante mencionar lo señalado por Cesar Astudillo (2014), quien identifica que la definición de bloque desde la perspectiva prescriptiva, da una idea de solidez y unidad, y a partir de esta concepción se determina que el conjunto de derechos humanos están caracterizados por ser fundamentales y están constituidos integralmente en un único continente jurídico.

Muchas referencias ha tenido esta reforma de los Artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105; así como la nueva denominación del Primer Capítulo del Título Primero de la Constitución. Por su trascendencia estructural y por su impacto en todos los derechos y garantías, tanto individuales como sociales y colectivos, hoy, a cuatro años de vigencia, es imperante reconocer que aún hay pendientes que cumplir derivados de los propios artículos en materia de derechos humanos y también hay tratados pendientes de armonización.

Garantizar la aplicación irrestricta de los tratados que hemos aprobado o aceptar las recomendaciones de los comités que hemos reconocido no ha sido fácil; sin embargo, estamos obligados a identificar y reconocer los obstáculos que impiden el cumplimiento con su vinculación. Ciertamente lo que no podemos es dejar en el ambiente, como una justificación para no tomar las medidas a las que nos obligamos, la percepción de que nos excedimos en la aprobación de cada instrumento o que quienes nos observan lo hacen de mala fe y no aplicando los preceptos de los instrumentos internacionales, tanto del ámbito de la ONU como de la OEA.

Quizá sea el momento de plantear las siguientes interrogantes, sin cortapisas ni rubores, desde la modesta silla y la laptop de una hereje: ¿Es acaso el derecho romano inamovible? ¿No deberíamos entonces discutir su reconstrucción para formar desde la educación superior a nuevos profesionistas? ¿Debemos hacer un recuento de cuántos y desde qué ámbitos las y los profesionistas de la licenciatura del Derecho toman decisiones trascendentales?

¿Trascender de un sistema jurídico a otro es un asunto menor? ¿No deberíamos dejar de alarmarnos sobre los costos de las acciones que derivan de su cumplimiento y valorar la pertinencia de las inver-

siones en el desarrollo humano, la reconstrucción del tejido social y la reorganización de las instituciones? ¿Acaso no debemos repensar en la refundación pactada de la política como forma para ponernos de acuerdo y volver al origen del fundamento de la aplicación de la ley, de manera etimológica y hermenéutica? ¿Tenemos conciencia del peso de las inercias y lo que le está costando al país?

La armonización de los instrumentos internacionales enfrenta diversas tradiciones derivadas por la división de los poderes del Estado, de ahí que ha sido necesario reformar la Carta Magna y desmontar los obstáculos de las costumbres, arrancar de raíz diversos conceptos legales arcaicos, peyorativos e incluso discriminatorios, y un acicate importante es el cúmulo de leyes y normas que concebidos en el Estado de derecho y más allá de simbolismos abstractos interpretativos, debemos, —tendremos que— cambiar.

No abundo en los avances legislativos, de importantes reformas ni en el diseño de novedosa legislación que en este año legislativo hemos resuelto; eso puede consultarse de manera más precisa y detallada en el diagnóstico. Señalo solamente algunos de los pendientes y los retos que tendríamos que concretar a partir de sumar la voluntad política de quienes deciden, por ejemplo:

1. Querimos una legislación que reconozca derechos iguales por diversa orientación sexual e identidad de género. En este tema no podemos seguir señalando que la materia está inscrita en el ámbito local; hay que acordar avances que competan al Congreso de la Unión y fomentar acuerdos políticos desde todas las instancias para ser congruentes con lo recientemente resuelto por la SCJN.
2. Debemos, además, concluir el proceso legislativo de las leyes reglamentarias de los Artículos 29 y 33.
3. Pensar en leyes que orienten a las autoridades para aplicar el principio *pro persona* y el bloque de convencionalidad y constitucionalidad en cada una de sus actuaciones, a efecto de asegurar el respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación por ninguna condición y bajo ninguna índole.
4. De igual manera, es indispensable revisar la Ley General de Atención a Víctimas y la Ley y el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, porque no es posible que las autoridades —particularmente las locales y municipales— actúen con desapego y desdén a los preceptos de ambas leyes.
5. Hemos dado pasos importantes a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; sin embargo, es necesario lograr que ninguna instancia de poder y de decisión se quede rezagada en el reconocimiento y ejercicio irrestricto de la paridad.
6. Es indispensable impedir que invocando usos y costumbres de los sistemas normativos en los pueblos indígenas, se siga violentando la Constitución y las mujeres indígenas no puedan participar en política. Necesitamos dar el siguiente paso para lograr que los poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno estén conformados paritariamente por mujeres y hombres.
7. Querimos revisar que los organismos de derechos humanos a nivel local logren real autonomía e independencia.

8. Necesitamos revisar y actualizar la Ley de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos para consolidarla como una instancia verdaderamente defensora del pueblo.
9. Ahora que la Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes generales contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y en materia de desaparición forzada y entre particulares, es necesario invocar a Cesare Beccaria y detestar la crueldad de la tortura en todas sus formas. Ambas materias, la tortura y la desaparición forzada e involuntaria de personas, van estrechamente de la mano, de manera que es indispensable armonizar los tratados en la materia en leyes aplicables para todo el país.
10. Igualmente tendremos que concretar las leyes nacionales en materia de justicia de adolescentes infractores y de ejecución penal, desde el nuevo enfoque de los Artículos 1 y 18 Constitucionales.
11. El país está conformado con el 37% de personas que tienen menos de 18 años y la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que aprobamos requiere de su aplicación puntual.
12. Es indispensable vindicar a las fuerzas armadas de nuestro país; su formación no es acorde para las tareas de seguridad pública que les han sido encomendadas desde el sexenio de Felipe Calderón. Es necesario que vuelvan a

los cuarteles y las autoridades civiles asuman su responsabilidad frente a la persecución de la delincuencia y la certidumbre de seguridad pública que deben dar a la población. Para ello es urgente e impostergable, fortalecer a los cuerpos policiacos y poner el acento en el factor institucional y humano; de lo contrario, seguirán siendo incapaces de cumplir con su responsabilidad y ello redundará en un debilitamiento estructural del Estado.

13. Finalmente, realizaremos un trabajo conjunto con diversas comisiones para perfeccionar nuestro marco jurídico en materia de migración, buscando fortalecer la garantía de los derechos de inmigrantes y, particularmente, de mujeres, niñas y niños; y trabajaremos en una legislación nacional que nos permita hacer frente a la grave problemática del desplazamiento interno, generado principalmente por situaciones de violencia y delincuencia.

El mayor obstáculo para los derechos humanos es que seguimos guiados por costumbres atroces, como lo señalaría Voltaire en el siglo XVIII. Los derechos humanos son también indelebles y requerimos contextualizarlos, siempre por supuesto desde la empatía y la afinidad a partir de que todas las personas formamos parte de una misma familia, todos y todas somos responsables, y quienes detentamos el poder, además, tenemos una obligación irrestricta de rendir cuentas a la Nación ■

Fuentes de consulta


Artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Astudillo, Cesar. *El bloque y el parámetro de Constitucionalidad en México*, Editorial Tirant lo Blanch, UNAM, México D. F., 2014.

Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Gobierno de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Avances y Retos en la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos*, México,

D.F., 2015. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Avances_Retos.pdf.

Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011



L PASADO 2 DE JULIO, SE PUBLICÓ EN EL *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reforma los párrafos cuarto y sexto del Artículo 18 y el inciso c) de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de establecer un sistema integral de justicia penal para los adolescentes.

Mary Beloff —especialista en temas de justicia penal juvenil— señala que “el sistema de responsabilidad penal juvenil tiene que ver estrictamente con las formas de organización de las respuestas frente a los delitos cometidos por los adolescentes” (Vasconcelos, 2009).

En otras palabras, se debe de interpretar como las medidas que debe tener previstas el Estado para adecuarlas y aplicarlas a las nuevas realidades que enfrenta cada sociedad cuando los delitos no son cometidos sólo por mayores de edad, sino que se han sumado como agentes activos de delito los adolescentes.

El sistema integral de justicia penal para adolescentes

Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora

Sin embargo, no será suficiente atacar el problema de delitos cometidos por menores de edad mientras no se fortalezcan las políticas públicas existentes en cada ámbito de gobierno que estimulen a los jóvenes al desarrollo amplio de sus capacidades; además, se precisa diseñar políticas transversales de largo plazo que fomenten la integración familiar, políticas culturales y deportivas, y mayores incentivos para acceder a educación y empleos mejor remunerados.

1. Antecedentes legislativos

La reforma constitucional en comento tiene su origen en tres iniciativas presentadas por compañeros legisladores del Senado de la República que fueron consideradas para su análisis, discusión y aprobación por ambas cámaras.

1.1. La primera fue presentada el 3 de marzo de 2013 por el senador Raúl Gracia Guzmán (PAN)

Dicha iniciativa proponía que las leyes de la Federación y de los estados, en el ámbito de sus respectivas concurrencias, deberán determinar las condiciones en que —como alternativa a la persecución penal o a la privación de la libertad— se brinde a infractores de la ley penal dependientes de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

1.2. La segunda iniciativa fue presentada el 3 de septiembre de 2013 por la senadora Angélica de la Peña Gómez (PRD)

Planteaba que tanto la Federación como los estados y el Distrito Federal, integraran un Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes, para aquellos menores de 12 años que hayan cometido un delito. Además, facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación del Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes, estableciendo la distribución de competencias así como las formas de coordinación y auxilio entre la Federación, el Distrito Federal y los estados para el proceso y ejecución de las medidas.

1.3. La tercera iniciativa presentada el 25 de marzo 2014 por los senadores Angélica de la Peña Gómez (PRD), Arely Gómez González (PRI), Hilda Esthela Flores Escalera (PRI) y Roberto Gil Zuarth (PAN)

Señalaba que tanto las leyes de la Federación como de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinarían las condiciones en que —como alternativa a la persecución penal o a la privación de la libertad— se brinde a infractores de la ley penal dependientes de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

2. Contenido de la reforma constitucional

La reforma establece ocho aspectos relevantes que cabe señalar:

- a. El establecimiento de competencias entre la Federación y las entidades federativas para un sistema integral de justicia para adolescentes, aplicable para quienes tengan entre los 12 años cumplidos y menos de 18 años de

edad, y a quienes se les atribuya la comisión o participación en un delito penal.

- b. Garantía a los derechos humanos y demás derechos específicos reconocidos a los adolescentes.
- c. Asistencia social a los menores de 12 años a quienes se les atribuya el haber cometido o participado en un delito.
- d. El sistema de justicia penal para adolescentes será acusatorio y oral.
- e. Las medidas impuestas serán proporcionales al hecho delictivo realizado y tendrán como fin la reinserción y reintegración social y familiar del adolescente.
- f. El internamiento será sólo una medida extrema y por un tiempo breve aplicable a los mayores de 14 años de edad por la comisión o participación en un hecho delictivo.
- g. Facultar al Congreso de la Unión para expedir, dentro de los 180 días naturales siguientes a la promulgación del Decreto Constitucional, la legislación única en materia procedimental penal aplicable para la ejecución de penas a adolescentes, que regirá en el orden federal y el fuero común.
- h. Abrogación de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes que entró en vigor el 27 de diciembre de 2012.

3. Situación actual de los adolescentes en conflicto con la ley penal

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la población de entre 10 y 14 años es de 10.9 millones y la población de entre 15 y 19 años es de 11 millones de adolescentes,

de los cuales en ambos rangos de edad el 50 % son hombres y la otra mitad, mujeres.

Estos segmentos de la población requieren ser atendidos con políticas públicas de orden federal y estatal para evitar que los jóvenes enfrenten problemas legales que seguramente limitarán sus posibilidades futuras para el sano desarrollo de sus capacidades.

Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) la mayoría de los jóvenes en conflicto con la ley son del sexo masculino, con un rango de edad de entre 15 y 17 años, con escasos estudios, que viven en zonas urbanas marginales, trabajan en actividades informales y viven en ambientes familiares de violencia.

De acuerdo a datos de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, existen en México más de 5,000 adolescentes que están cumpliendo una condena por delitos graves.

Ocho de cada 10 menores infractores tienen entre 16 y 18 años de edad, de los cuales el 22% está preso por el delito de homicidio, el 15% por haber intervenido en algún plagio y el 17% por usar alguna arma prohibida (*Excelsior*, 2015).

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, que elabora el Inegi, precisa que existen en México 13,960 adolescentes procesados y cumpliendo una condena a un delito asociado cometido en 2013.

Las entidades federativas que presentan más casos son: Distrito Federal, 2,869; Nuevo León, 1,514; Sonora, 1,364 y Baja California, 1,281. Las entidades que tienen menores casos son: Tabasco, 21; Oaxaca, 41 y Yucatán, 65.

Los principales delitos que suelen cometer los adolescentes son: robo a casa habitación, robo a transeúnte en vía pública, narcomenudeo y otros delitos del fuero común.

Por otra parte, en lo referente al nivel de escolaridad de los adolescentes procesados, el censo señala que 3,621 sólo cuentan con un nivel de preescolar y primaria y 4,685 adolescentes sólo cuentan con nivel secundaria.

4. La asistencia social para los menores de 12 años a quienes se les atribuya el haber cometido o participado en un delito

Un objetivo principal de esta reforma estriba en que el sistema penal para adolescentes debe mantener un sentido de integralidad, siempre apegado al respeto a los derechos humanos de los jóvenes que cometan algún delito.

Este régimen de justicia para adolescentes estará dirigido a atender la problemática delictiva de los jóvenes sin dejar de observar su condición de menores de edad, a través de la asistencia social.

La asistencia social es el conjunto de acciones que realiza el Estado para la atención adecuada de las personas menores de 12 años de edad a quienes se les atribuya la participación o comisión de un delito, empleando medidas de tratamiento que les permita la reinsertión y reintegración a su medio familiar y social.

5. Tratados internacionales en materia de derechos a menores de edad

Después de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, resulta pertinente seguir adecuando la legislación nacional. En este sentido, resulta importante salvaguardar los derechos de los menores de edad que cometan algún delito —bajo el principio del interés superior del me-

nor—, pero no significa que la protección de sus derechos los deje impunes.

5.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Mejor conocida como Pacto de San José, fue firmada por nuestro país en noviembre de 1969, ratificada por el Senado de la República el último mes de 1980 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en los primeros días de mayo de 1981.

El Artículo 5 de la Convención citada prevé que cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

5.2. Convención sobre los Derechos de la Niñez

Firmada por el Estado mexicano el 26 de enero de 1990, ratificada por el Senado de la República cinco meses después y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en julio de 1990.

Esta Convención señala puntualmente en su Artículo 37 que la prisión a un menor se utilizará sólo como medida de último recurso y durante un periodo breve, amén de que expresamente en el Artículo 40 de la misma Convención se menciona que se deberá promover la reintegración del niño.

5.3. Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad

Dichas reglas fueron adoptadas en el marco de la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, con el objeto de establecer que los menores en edad de escolaridad obligatoria tendrán el derecho a recibir una enseñanza orientada a su reinserción en la sociedad.

5.4. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la justicia de Menores: Reglas de Beijing

Adoptadas en la Asamblea de Naciones Unidas en noviembre de 1985, establecen que la prisión preventiva sólo aplicará como último recurso y en el plazo más breve posible.

6. Conclusiones

Esta reforma constitucional sienta las directrices que guiarán el nuevo sistema integral de justicia penal para los adolescentes. De acuerdo con el segundo transitorio del Decreto, dentro de los 180 días naturales siguientes a su publicación, deberá contar con la legislación única en el país, de acuerdo al artículo que precise el procedimiento y ejecución de penas aplicables para los adolescentes.

Aunado a la legislación que habremos de discutir y aprobar en el comienzo de la LXIII Legislatura, debemos reforzar el marco jurídico que proteja los derechos de los jóvenes que se encuentran en los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes a fin de evitar malos tratos, abusos, golpes, permanencia en posturas forzadas o uso de esposas por lapsos prolongados e insalubridad.


Cada menor que delinque significa una derrota para la sociedad, pues no estamos atendiendo oportuna y eficazmente las necesidades de nuestros niños y adolescentes.

El rechazo de la sociedad hacia un menor que delinque tuvo como origen un rechazo en el seno familiar.

Con estos cambios legales, se da la certeza jurídica de que los menores que cometan algún delito recibirán asistencia social digna, que los oriente a reintegrarse y reinsertarse en la sociedad. ■

Fuentes de consulta

- Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria* número 4255-II, jueves 16 de abril de 2015. Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Periódico *Excelsior*, 28 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/28/1005303>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825068592.pdf
- Inegi. Distribución por edad y sexo en México. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo03&s=est&c=17500>
- Secretaría de Gobernación (Segob). Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
- Segob. *Diario Oficial de la Federación*, jueves 2 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=07&day=02>
- UNICEF. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6879.htm
- Vasconcelos Méndez, Rubén. *La Justicia para Adolescentes en México. Análisis de las Leyes Estatales*, 2009, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. México, pp. 8-21. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/Libro_justicia.pdf



Apenas un primer paso

EL PASADO 21 DE ABRIL SE APROBÓ LA reforma constitucional para dar origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), lo que significó apenas el inicio de un arduo trabajo en materia de construcción de las leyes reglamentarias que le darán vida.

El SNA tal y como se aprobó, es una respuesta tibia si pensamos en combatir realmente, y de fondo, el problema de la corrupción. Al diseñar un verdadero sistema anticorrupción para México, debemos pensar si éste permitirá combatir y evitar los llamados *moches*, o si podrá prevenir que vuelvan a repetirse hechos tan lamentables como los de Iguala, o que no vuelvan a surgir casos opacos como la adquisición de la Casa Blanca a Grupo Higa, o si estaríamos blindados contra los actos a todas luces corruptos de OHL o la Línea 12 del Metro, e incluso si sería capaz de vigilar que nunca volviera a pasar una fuga

El Sistema Nacional Anticorrupción todavía no nace

Senador Armando Ríos Piter

como la del *Chapo* Guzmán. Hasta ahora, tal como está delineado el SNA en la Constitución, está lejos de cumplir estas expectativas. .

Se necesita sacar adelante un proyecto integral, un andamiaje legal de amplísimo alcance y efectividad, realmente autónomo y que tenga como un eje prioritario, la participación de los ciudadanos.

Sin embargo, tomando como ejemplo este último punto, la participación ciudadana es apenas palpable dentro del comité que se encargará de coordinar las acciones del SNA. Aunado a esta grave omisión, en la reforma constitucional se estipula que las decisiones o resoluciones del Sistema no serán vinculantes, o sea que su acatamiento no será obligatorio para nadie, lo cual nos deja con grave hueco para que dicho Sistema tenga peso y eficacia operativa.

Es importante destacar un riesgo que se corre actualmente, y que las mismas organizaciones y grupos sociales que han participado en las discusiones del SNA han señalado: que nos quedemos solamente con la reforma constitucional, con el cascarón por llamarle de alguna forma, y que la esencia del Sistema, lo que le daría propiamente vida jurídica, se quede en el olvido, durmiendo lo que sería el sueño de los *injustos*.

Esto no puede ser así. Como senador de la República estoy consciente de la pérdida de confianza hacia la clase política y las instituciones del Estado mexicano, precisamente a causa de la corrupción e impunidad que reina en el país. Por esa razón, estamos obligados en el Congreso de

la Unión a mantener una agenda de trabajo precisa, dinámica y permanente con las organizaciones ciudadanas, la academia, y todos aquellos actores de la sociedad que puedan enriquecer el proyecto y mantener su construcción activa, hasta su debida conclusión.

Mucho trabajo por delante

Debemos analizar en equipo y con cuidado el alcance y contenido de la reforma constitucional y lo que pretendemos alcanzar en materia de leyes secundarias; por ello, debemos abordar la construcción del SNA en etapas estratégicas. Se requiere instalar grupos de trabajo para establecer un esquema eficiente, rumbo al nuevo diseño institucional y de armonización entre órganos. Es importante para el desempeño futuro del Sistema, que éste provenga de un proceso de debate amplio y legítimo.

En cuanto al mapa de ruta de legislación secundaria, hemos establecido, de manera preliminar, la creación de ocho leyes nuevas, la armonización de 14 leyes vigentes y la dictaminación de al menos tres leyes reglamentarias pendientes relativas a procesos legislativos previos.

Dentro de este proceso se deben dictaminar leyes sobre cuestiones múltiples; algunas de ellas las considero de especial trascendencia y me permito destacarlas aquí.

En primer lugar está el tema del fuero constitucional. Es necesario remover este tipo de privilegios añejos y que se han desviado indebidamente de su cometido original. Comenzando por el presidente de la República y los servidores públicos del más alto nivel, pasando por diputados y senadores y llegando hasta los presidentes municipales. A todos niveles debe ope-

rar igual trato frente a una probable violación de la ley. Este es un tema central que estamos pidiendo incluir a las comisiones correspondientes pues aquí radica la esencia de la equidad en la impartición de justicia.

En segundo lugar, es de suma importancia regular el conflicto de intereses con toda claridad. Hay que identificar cuáles son los huecos que existen en la legislación que regula las licitaciones y la obra pública, para garantizar eficiencia y transparencia absolutas en uno de los sectores señalados, internacionalmente, como núcleos principales de corrupción. En este mismo sentido, me parece muy importante subrayar el tema de la Ley de Regulación de Cabildeo porque en el Congreso de la Unión, cada vez que se presenta la Ley de Ingresos o la negociación presupuestal, lo que abunda son cabilderos o negociadores con agendas e intereses específicos, que operan en un marco de nula regulación; se requiere transparentar su práctica, y evidenciarla y castigarla cuando sea ilegal, para que no haya conflicto de intereses con legisladores.

En tercer lugar, hay que hacer énfasis especial en que el problema de la corrupción implica tanto al sector público como al sector privado. Por cada corrupto siempre hay un corruptor. Por ello se requiere crear una Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Morales, con la finalidad de atender estos problemas de manera preventiva y también de ayudar a las empresas a enfrentar probables actos de corrupción que se cometan en su interior y que violen los códigos de ética establecidos por el sector empresarial.

Por último, quiero señalar de manera especial la importancia que tendrán en el diseño del SNA los capítulos referentes a la participación ciudadana. La sociedad civil debe ser considerada como el corazón vigilante del sistema, como un catalizador que haga que su funcionamiento diario sea transparente

y expedito. ¿Quién si no los ciudadanos son los más interesados en que la corrupción no afecte a sus comunidades y que el dinero público sea utilizado conforme lo manda la ley? Es importante, en este rubro, revisar las mejores opciones y mecanismos con los especialistas, así como las experiencias internacionales exitosas en esta materia o materias afines, como es el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia la cual, si bien no funciona en el ámbito específico de la lucha anticorrupción, sí se ha convertido en un referente de coordinación eficaz entre instancias de gobierno encaminadas a la protección de los derechos humanos. Y siendo que la corrupción es un fenómeno que violenta claramente los derechos humanos de los mexicanos, el caso de esta Defensoría cobra todavía aún más relevancia.

Además de estos aspectos puntuales, será imprescindible contemplar un debate en torno a leyes centrales dentro del diseño del SNA como son: una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que establezca los mecanismos de coordinación básicos que permitirán que el SNA cumpla con su cometido en el día a día; una Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y una Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que incorpore la mayor cantidad posible de los instrumentos jurisdiccionales que requiere un verdadero tribunal de cuentas. Adicionalmente se requiere una Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, una nueva Ley Orgánica de la Secretaría de la Función Pública, y adecuar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para revisar a las entidades federativas en cuanto al manejo de recursos federales.

El tiempo apremia

México no aguanta más. La corrupción, literalmente, nos está matando. Por eso el SNA no debe depender de intereses personales o de grupo, ni de decisiones burocráticas o cálculos políticos. La lucha contra la corrupción debe ser considerada la más alta prioridad del Estado mexicano y —me atrevo a aseverar— de la sociedad completa. Del éxito que tengamos en esta batalla depende en mucho el futuro de nuestra vida institucional y la reconstrucción de la civilidad en nuestra convivencia. El SNA debe quedar terminado y entrar en funciones pronto. En cuestión de meses, no de años, tiene que comenzar a dar resultados sólidos.

Quiero dejar muy claro que el Senado de la República está obligado a tomar el liderazgo en esta ruta para convocar y construir los consensos que permitan avanzar en las leyes reglamentarias. El 1º de septiembre próximo, cuando arranca la nueva legislatura, deberemos contar ya con un paquete de reformas que respondan a la urgente necesidad de combatir este cáncer y cumplir con las exigencias ciudadanas.

No podemos permitir que el debate del paquete fiscal para el año 2016, que habrá de presentarse el 8 de septiembre, se lleve a cabo sin haber realizado previamente una revisión profunda de las leyes reglamentarias en torno al SNA. Para hablar del origen y destino que tendrá el dinero del pueblo, primero hay que avanzar en las garantías de que ese dinero será utilizado con ética. De otra forma estaremos violentando la confianza pública. ■



URANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 2015 México registró inflaciones anuales en el rango de un mínimo de 2.87 a un máximo de 3.14%. Al cierre de dicho semestre la inflación general anual fue de 2.87%, en tanto que la inflación subyacente —que excluye los precios agropecuarios y aquellos precios administrados por el Gobierno— fue de 2.33% anual.

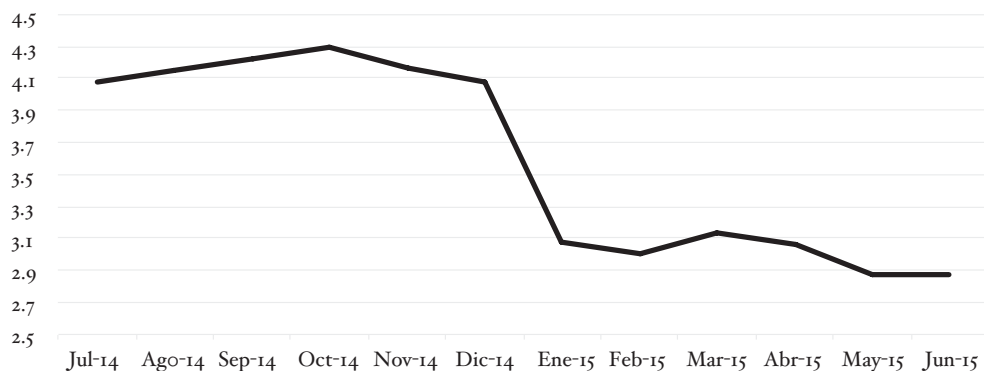
Es la primera vez desde 1969 —cuando se empezó a elaborar y utilizar el Índice Nacional de Precios al Consumidor como medida de la inflación— que nuestro país, durante un periodo tan prolongado, tiene inflaciones tan bajas de forma consistente. Además, los especialistas en economía del sector privado que el Banco de México encuesta, mes a mes, acerca de sus expectativas económicas prevén que al cierre de 2015 la inflación anual será menor al 3%: 2.91% es la media de sus pronósticos.

Inflación baja y estable, el éxito de una reforma estructural

Agustín Guillermo Carstens Carstens*

Gráfica 1

Inflación anual últimos 12 meses (%)



Fuente: elaboración propia, con base en Inegi y Banxico

Es por ello que la Junta de Gobierno del Banco de México ha reiterado en sus más recientes *Anuncios de las Decisiones de Política Monetaria* que su propósito inmediato es consolidar este logro y mantener ancladas las expectativas de inflación alrededor del objetivo permanente establecido por el propio Banco, que es de 3% anual, con un intervalo de variabilidad de más-menos un punto porcentual.

En efecto, sería caer en una muy peligrosa autocomplacencia considerar que una meta de esta importancia, una vez alcanzada, se perpetuará por sí sola. Nada más jactancioso y erróneo. Mantener una inflación baja y

* Gobernador del Banco de México. Agustín Carstens es doctor en Economía por la Universidad de Chicago.

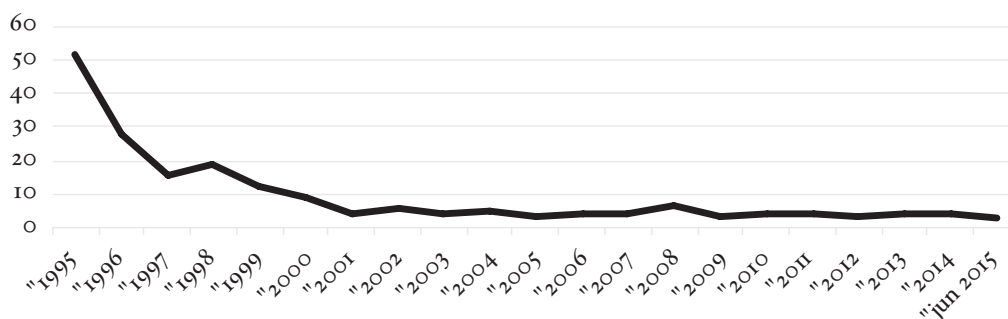
estable —con la multitud de beneficios que ello conlleva para el bienestar económico, para la planeación a largo plazo del crecimiento y desarrollo del país, de las inversiones y de la formación de patrimonios de individuos, familias y empresas— requiere de una vigilancia constante y minuciosa de los indicadores económicos y del entorno interno y externo, así como de decisiones de política monetaria oportunas y asertivas que respondan sin dilación ante cualquier factor que ponga en riesgo la estabilidad general de precios. Consolidar lo alcanzado, ése es el inmenso desafío que ahora tiene ante sí el Banco de México.

Este ensayo pretende mostrar que la causa fundamental detrás del anhelado logro de una inflación baja y estable radica en una de las más profundas reformas estructurales realizadas por nuestro país en las décadas finales del siglo XX: el otorgamiento de autonomía plena al Banco de México en 1994. Esta

afirmación no desdeña algunos factores de carácter coyuntural, como la relativa debilidad que aún prevalece en la actividad económica, o factores no recurrentes, como el efecto benéfico que las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones y de energía han tenido sobre los precios en los primeros meses de 2015. Sin duda tales factores, especialmente los derivados de las reformas estructurales citadas, han contribuido a que el descenso de la inflación se haya hecho más notorio y acelerado a partir del inicio del año, pero resulta claro que sin una política monetaria consistente con el objetivo de estabilidad de precios, producto de un banco central autónomo, dichos beneficios en materia de precios habrían sido efímeros o no se habrían concretado si las expectativas de inflación baja y estable no estuviesen bien ancladas, como efectivamente lo están.

Gráfica 2

Inflación anual a diciembre de cada año (1995-2014) y a junio de 2015 (%)



Fuente: elaboración propia con base en Inegi y Banxico

La trascendente reforma estructural que dio autonomía al Banco de México quedó plasmada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 28, 73 y 123), como en la Ley del Banco de México, y el núcleo de la misma consiste en que ninguna autoridad podrá ordenarle al Banco de

México otorgar crédito, lo que —en términos funcionales— significa que el Banco Central podrá disponer de todas las herramientas de política monetaria para alcanzar el objetivo prioritario que le ordena la Constitución: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

No cabe duda que sin este entramado institucional —la autonomía plena del banco emisor— habría resultado prácticamente imposible alcanzar la inflación baja y estable de la que disfrutamos actualmente y, menos aún, podríamos proponernos hoy de forma realista, en la Junta de Gobierno del Banco de México, consolidar este logro para hacerlo condición permanente de la economía mexicana; para ello ha sido indispensable que nuestro Instituto Central contara con las herramientas de política monetaria que le brinda su carácter de institución autónoma del Estado mexicano.

Para ilustrar la importancia de la autonomía del Banco Central se propone, primero, un análisis sobre la naturaleza del dinero y su trascendencia como facilitador y catalizador de la economía en todas sus vertientes, esto es: en la generación de riqueza mediante la inversión, en la conservación y acrecentamiento de la misma a través del ahorro o en la multiplicidad de intercambios de bienes y servicios por medio del comercio. Una vez establecida la inmensa importancia del dinero, se entenderá con mayor claridad y amplitud el gran poder que, para bien o para mal, entraña la facultad exclusiva de los bancos centrales de emitir moneda de curso legal y, de ahí, la importancia de que las instituciones emisoras actúen de acuerdo con un marco jurídico cuidadosamente diseñado que evite que tal facultad se ejerza abusiva o perversamente causando un grave perjuicio a la sociedad.

De igual relevancia es que tal marco jurídico otorgue autonomía a los bancos centrales protegiéndolos de presiones, provenientes ya sea del gobierno o de particulares, que al pretender usar las herramientas de la política monetaria para fines distintos del de la estabilidad de precios, pudieran pervertir la naturaleza del dinero y, a la postre, despojar a la moneda

de su capacidad para facilitar y catalizar el bienestar económico.

En este sentido, debe entenderse la autonomía del Banco Central sobre todo como una garantía para los usuarios de la moneda, un derecho inalienable de la sociedad a gozar de los beneficios de un medio de intercambio, unidad de cuenta y almacén de valor, confiable y estable.

Asimismo, se argumenta en este ensayo que la autonomía del Banco Central, que debe traducirse en una política monetaria responsable, funciona de forma óptima —en beneficio del país— cuando está hermanada con una política fiscal igualmente responsable, como ha sido el caso en México desde hace más de 20 años. En efecto, la combinación de una política fiscal sólida —que tenga como objetivo permanente un equilibrio estructural de las finanzas públicas— con una política monetaria responsable, y ambas complementadas con un sistema financiero sanamente capitalizado y bien regulado, constituye el único marco idóneo para que una economía alcance crecimientos elevados de forma sostenida.

Al respecto, sólo como referencia, cabe recordar las desdichadas experiencias, en otras latitudes, del fracaso de arreglos monetarios diseñados para lograr la estabilidad de precios que, sin embargo, no fueron acompañados por una política fiscal congruente con el mismo objetivo. Tal fue el caso, por ejemplo, de la convertibilidad uno a uno de la moneda argentina con el dólar estadounidense vigente en la década final del siglo pasado, que unos cuantos años después sucumbió y fue revertida, avasallada por un abrumador déficit fiscal.

Asimismo, la severa crisis que hoy vive la economía de Grecia ha puesto de manifiesto que una pretendida *zona monetaria óptima* —como busca ser

la zona del euro—, es sumamente vulnerable si no contempla, a la vez, lo que podríamos llamar una *zona fiscal y financiera óptima*, en la cual los países que comparten una moneda común compartan también arreglos institucionales efectivos que garanticen la solidez de las finanzas públicas y de los sistemas financieros de cada uno de ellos.

1. El dinero, uno de los mayores inventos de la historia. Su inmenso potencial creativo... y destructivo

El dinero debe ser considerado, junto con el lenguaje, uno de los más importantes hallazgos de la historia de la humanidad, a la vista de los inmensos beneficios que ha propiciado para el ser humano en términos de progreso, abatimiento de la pobreza, bienestar intergeneracional, estabilidad y confianza en el futuro.

Es bien sabido que la invención de dinero permitió al ser humano superar las penosas limitaciones del trueque de bienes materiales, abriendo un inmenso abanico de opciones de intercambio, a la vez que permitió homogenizar la contabilidad de los bienes y, al mismo tiempo, dotó de estabilidad a los mismos bienes permitiendo la formación de patrimonios y capitales; ya que dichos bienes expresados en unidades de dinero o, en sentido estricto, en unidades monetarias, conservan e incluso acrecientan su valor a lo largo del tiempo.

No es casual que el punto de inflexión en la historia de la economía del ser humano y de las naciones, en el cual se pasó del estancamiento al progreso, coincida con la generalización del uso del dinero. Con dicha generalización aparecerían los primeros mercados de valores en los cuales la mediación del dinero, como

signo del valor de los bienes físicos, facilitó y potenció la multiplicación de los intercambios comerciales, el atesoramiento de los bienes, su aseguramiento a lo largo del tiempo y hasta la concreción en el presente de operaciones a consumarse en el futuro, lo que trajo certidumbre y estabilidad a actividades productivas, como la agricultura, sujetas a las imprevisibles contingencias de las variaciones del clima y de las catástrofes naturales.

Vale la pena reflexionar en el carácter de signo que tiene el dinero. En efecto, el dinero no es el bien en sí mismo que ese dinero compra; el dinero del salario no es el trabajo en sí mismo que ese dinero remunera; pero el dinero significa todos esos bienes y servicios: el trabajo, la tierra, los frutos de la tierra. Y lo hace trascendiendo la limitación del tiempo presente, de forma que el dinero lo mismo puede ser la traducción —el signo— de un trabajo ya realizado que el signo de un trabajo a realizarse en el futuro. Lo mismo el dinero puede ser el resultado de lo ya cosechado que el instrumento para adquirir una cosecha que en el momento presente sólo es proyecto, semilla dispuesta para la siembra.

En este sentido el dinero comparte la misma naturaleza que el lenguaje. El filósofo John Locke señalaba en su *Ensayo sobre el Entendimiento Humano* que en el lenguaje todo es material —la tinta sobre el papel, las vibraciones del sonido de las palabras en el aire—, excepto el significado que, sin embargo, es lo más importante, es la esencia del lenguaje y lo que hace posible la comunicación. De esta forma, el lenguaje nos permite *desmaterializar* los objetos —hacerlos abstractos para convertirlos en signos— para poder comunicarnos sin tener que recurrir al constante y fatigoso señalamiento material de cada objeto al que deseamos referirnos: un árbol, el cielo, el suelo, una

casa. La misma intermediación que, a través de los signos del lenguaje, des-materializa los objetos y los transforma en significados para poder disponer de ellos e intercambiarlos, la realiza el dinero y la realiza más eficientemente cuando se transforma en moneda, mediante la acuñación y emisión de signos cuyo significado no radica en sí mismos sino en lo que hemos convenido que signifiquen, como sucede con los billetes y las monedas.

Al tratarse de un signo convencional —cuyo significado fue convenido entre los usuarios del signo— su eficacia como signo, y hasta su permanencia, radica en que se respete dicha convención. Esto lo mismo aplica al lenguaje, que al dinero y a la moneda. En ambos casos, la confianza es esencial. La confianza en que la palabra que uso signifique lo mismo para mí que para quien la lee o escucha. La confianza en que el signo monetario tenga el mismo significado y lo conserve a lo largo del tiempo, para todos los que lo utilizan.

A partir de esta reflexión salta a la vista el inmenso potencial creativo del dinero y de su expresión más generalizada que es el signo monetario. Quien emite moneda, pues, dispone de un poder gigantesco que, sin embargo, se desvanece más temprano que tarde si abusa de dicho poder y degrada el signo despojándolo de su significado genuino. Otra vez, sucede lo mismo con el lenguaje: el abuso de las palabras, degradando o tergiversando su significado, termina —más temprano que tarde— por despojar al lenguaje de su potencial creativo para comunicar.

Quien hace mal uso del lenguaje, termina incomunicado. Quien hace mal uso de la capacidad de emitir moneda, termina despojando de valor a la moneda.

Teniendo en mente estas consideraciones sobre el inmenso poder, para bien o para mal según sea el

caso, que entraña la capacidad de emitir moneda, se entenderá la gran trascendencia, para el bienestar de una nación, que tiene el crear un marco institucional idóneo para que la tarea de emitir moneda, que se encomienda a un banco central, esté delimitada con precisión y escrúpulo, de forma que tal poder no se degrade, no se haga mal uso de él y sea siempre para beneficio de los usuarios de dicha moneda.

Esa, y no otra, es la razón última, desde una perspectiva filosófica, por la que un banco central debe ser autónomo.

2. Autonomía del Banco Central: la esencia de una reforma estructural notoriamente exitosa

Hace 90 años el entonces presidente de la República Plutarco Elías Calles envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley para crear el Banco de México. Como se sabe, esta propuesta daba cumplimiento al propósito expresado por los constituyentes de 1917 de crear un banco único de emisión. En primera instancia dicho banco —de acuerdo con lo expresado por los mismos constituyentes—, debería terminar con la pluralidad de instituciones privadas autorizadas para emitir billetes y otorgar en exclusiva dicha facultad de emisión a un banco estatal.

Al redactarse la Constitución de 1917 sólo quedó plasmado el propósito de que el banco emisor único fuese controlado por el Estado, mas no se definió la naturaleza jurídica específica del mismo, ya que existían dos opciones acerca de las cuales no hubo entonces una decisión definitiva: la de un banco controlado por el Estado pero en el que hubiese participación privada o la de un banco de Estado. De esta forma, tal definición se dejó pendiente para que se determinase en la legislación secundaria.

La ley que creó el Banco de México en 1925 optó por contemplar la participación privada en el banco único de emisión, abonando a favor de dicha opción un argumento particularmente significativo: la necesidad de que el banco emisor estuviese a salvo de subordinarse al interés político del Gobierno, y así lo expresaba el presidente Calles en la exposición de motivos de su iniciativa: “Hay efectivamente, en un banco controlado por el Gobierno, el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público”.

La importancia de que el presidente Calles hiciera esta advertencia en la exposición de motivos de la iniciativa mencionada radica en que es un claro reconocimiento de que el naciente banco único de emisión debiera gozar de la mayor autonomía respecto de los gobiernos en turno para cumplir cabalmente su misión. Desde luego, esa autonomía no debiera ir en detrimento del control del Estado sobre el banco central.

Por su parte, otro de los fundadores del Banco de México y primer presidente de su Consejo de Administración, Manuel Gómez Morín, escribiría con franco orgullo, poco después de que naciera la Institución, a su amigo José Vasconcelos:

Así que me tiene usted en estos momentos de banquero y no de banquero cualquiera, sino de un banco que por ser mexicano ha sido y será en muchas ocasiones trágico, hecho en medio de la hostilidad de mucha gente (...) El banco ha sido un éxito completo y entró, como dicen, con pie derecho. El Consejo es absolutamente independiente y esperamos que se mantenga así para bien de todos.

Tres años más tarde, en 1928, se especificó —mediante una adición a la ley original del Banco de México—, que éste no estaba obligado a prestar al

Gobierno federal más servicios que aquellos establecidos por la propia ley, especificando que tampoco las leyes locales podrían imponerle al Banco Central la obligación de prestarle a los estados. Con el mismo fin de garantizar su autonomía en 1936 la nueva Ley Orgánica del Banco de México, que sustituyó a la primera, hizo más severos los requisitos para la emisión de billetes y prohibió —de forma explícita y absoluta— que el Banco Central concediese créditos al Gobierno federal.

Sin embargo, este camino hacia la autonomía plena del Banco de México no estuvo exento de titubeos y de francos retrocesos. Así, en 1938 se reformó su ley orgánica suavizando la prohibición de dar apoyo financiero al Gobierno. Esta orientación, que abría la puerta a una peligrosa subordinación de la facultad de emisión a las necesidades de financiamiento del Gobierno o incluso a intereses de carácter político, permaneció en la nueva Ley Orgánica del Banco promulgada en 1941. Vale la pena citar aquí la valoración que, varias décadas después, en 1993 —en la exposición de motivos de la Iniciativa presidencial para reformar los Artículos 28, 73 y 123 de la Constitución—, se hizo de los riesgos implícitos en la Ley Orgánica de 1941:

Desafortunadamente, la limitación indirecta que se estableció en este último ordenamiento para la emisión de moneda era susceptible de eludirse. La limitación consistía en que la suma de los billetes en circulación más las obligaciones a la vista y en moneda nacional de la institución, no deberían exceder de cuatro veces el valor de su reserva de oro, plata y divisas. Sin embargo, cuando ocurría una depreciación del peso se hacía nugatoria tal restricción, toda vez que dicha acción hacía posible incrementar el valor en moneda nacional de la citada reserva.

Así fue. El defecto de origen de este diseño legal se tradujo, en épocas posteriores, en algunos episodios de abuso del financiamiento del Banco de México al Gobierno federal que, como era de esperarse, alentaron déficits fiscales, produjeron crisis en la balanza de pagos, inflación y, a la postre, el empobrecimiento de millones de mexicanos.

Para entender cabalmente cómo la carencia de autonomía efectiva del Banco Central condujo a esos resultados lamentables es preciso recordar que el Gobierno controlaba plenamente al Banco al estar facultado para nombrar y remover discrecionalmente a la mayoría de los miembros de su consejo de administración, y también a su director general mediante acuerdos del propio consejo. Esto es: aun cuando algunos de los consejeros del Banco de México y su director general se opusiesen a satisfacer las demandas de financiamiento del Gobierno, éste podía removerlos sin mayor requisito o trámite.

Hasta aquí he seguido el repaso histórico que se hace en la exposición de motivos de la reforma constitucional que daría plena autonomía al Banco de México porque, de manera por demás acertada, muestra dos puntos torales que son la esencia del éxito de esa reforma estructural:

- I. Que desde el origen del Banco de México existió la seria preocupación por evitar que la facultad exclusiva de emisión se pervirtiese al convertirse en fuente de financiamiento de un gasto público deficitario, y
- II. Que, en efecto, cuando un defectuoso diseño institucional relajó la prohibición de que el Banco Central financiase al Gobierno federal, ello dio pie a graves crisis económicas —caracterizadas todas ellas por una elevada inflación, la cual a su vez es el impuesto más

regresivo de todos, que afecta más a quienes menos tienen—, que tuvieron su origen en que la falta de autonomía efectiva impedía al Banco de México llevar a cabo una política monetaria responsable que preservara el poder adquisitivo de la moneda emitida por la misma Institución.

Sobre el segundo punto cabe advertir que, a pesar de que un deficiente arreglo institucional permitía incurrir en el abuso de la facultad de emisión, ello no fue la norma, sino más bien la excepción. Afortunadamente, México contó con funcionarios y cuadros técnicos, tanto en el Banco de México como en la Secretaría de Hacienda, que por convicción, y con un alto sentido de servicio público, mantuvieron políticas fiscales y monetarias responsables.

Obviamente, esos servidores públicos contaron con el respaldo de presidentes de la República que compartían ese mismo convencimiento.

Este fue el caso del período conocido como el *desarrollo estabilizador* (1954-1970) en el cual el Banco de México no gozó, ciertamente, de autonomía institucional, pero sí de un margen de acción propicio para una política monetaria responsable, otorgado por administraciones públicas, en el Gobierno federal, convencidas de los grandes beneficios sociales que se derivan de mantener finanzas públicas sanas y una moneda sólida con poder adquisitivo estable.

Hecha esta precisión, regreso a describir en qué consistió la reforma estructural que otorgó autonomía al Banco de México en 1994.

A partir de un claro diagnóstico de los defectos y riesgos patentes en el marco jurídico que normaba la existencia del Banco Central y su relación con el Gobierno federal, la reforma removió el mayor obs-

táculo que tenía el Banco de México para utilizar plenamente las herramientas de política monetaria con el objetivo prioritario de proteger el valor adquisitivo de la moneda. Tal obstáculo era, como el breve repaso histórico de líneas atrás nos mostró, la posibilidad de que el Banco Central financiase al Gobierno.

De esta forma, puede decirse que la esencia de la autonomía del Banco de México radica en la prohibición explícita a otorgarle crédito al Gobierno federal; prohibición minuciosamente explicada en los actuales Artículos 9, 11 y 12 de la Ley del Banco de México.

Por razones obvias, y a la luz de la experiencia histórica tanto de México como de otros países, hacer efectiva esa prohibición requiere que se establezcan mecanismos y salvaguardas en la ley que impidan la subordinación del Banco Central al Gobierno federal y al poder político. Así, la reforma estableció cuidadosamente el procedimiento para nombrar a los integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México, cerrando cualquier posibilidad de que dicho órgano colegiado —responsable de las decisiones de política monetaria— quede subordinado al Poder Ejecutivo.

Menciono las dos principales características de este procedimiento encaminadas a garantizar la autonomía efectiva del Banco de México:

- a. Los integrantes de la Junta de Gobierno son designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado de la República o, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Esta característica va encaminada a que el Poder Legislativo funcione, en el nombramiento de quienes han de gobernar el Banco Central, como contrapeso del Ejecutivo.
- b. Los períodos para los cuales son nombrados no sólo son largos —de ocho años para los

sub-gobernadores y de seis años para el gobernador, en ambos casos con posibilidad de ser ratificados para períodos posteriores, siempre y cuando no hayan cumplido, al momento de tal ratificación, 65 años de edad—, sino escalonados, de forma tal que el Ejecutivo no esté en posibilidad de nombrar dentro de un breve periodo a la totalidad o a la mayoría de los miembros de dicho órgano de gobierno. Esta característica, adicionalmente, promueve que el horizonte de acuerdo al cual los miembros de la Junta de Gobierno deliberan y toman sus decisiones, trascienda en el tiempo al periodo de una administración gubernamental.

Debe notarse que, en el diseño institucional de la autonomía del Banco de México, ésta no se entiende en modo alguno como una voluntad de contraposición u oposición al Gobierno federal, sino como una sana limitación al poder de este último, en beneficio de la sociedad. De hecho, la misma Ley del Banco de México señala que el Instituto Central será “asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera”, además de prestarle servicios de tesorería y actuar como su agente financiero.

3. Finanzas públicas sanas, el correlato de la autonomía del Banco Central

El espíritu que animó la reforma estructural que le dio autonomía al Banco de México nació de la convicción de que no conviene que quien tiene la facultad de ejercer el gasto público tenga también la facultad de emitir moneda para allegarse recursos.

De esta forma, al restringir las fuentes de recursos gubernamentales a la recaudación de impuestos, a los ingresos de empresas del Estado y a la colocación de instrumentos de deuda en los mercados, la autonomía del Banco de México representa una clara definición del Estado mexicano a favor de un balance fiscal que estructuralmente se mantenga en equilibrio.

De ahí que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria promulgada en marzo de 2006 —y cuya más reciente reforma data de agosto de 2014, para incluir, entre otros asuntos, el de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo a partir de 2015— constituya, junto con la Ley del Banco de México, el basamento jurídico de una política macroeconómica congruente que genera confianza en los agentes económicos.

Para el logro de una inflación baja y estable, ha sido fundamental durante las últimas décadas el curso de una política fiscal responsable, sustentada en el principio de que una hacienda pública sana es aquella que limita su endeudamiento a una proporción del Producto Interno Bruto que la haga sostenible en el tiempo, y que busca permanentemente que la mayor parte del gasto público sea sufragado con ingresos tributarios y con aquellos provenientes de los beneficios obtenidos por empresas del Estado, como es el caso de la producción y exportación de petróleo.

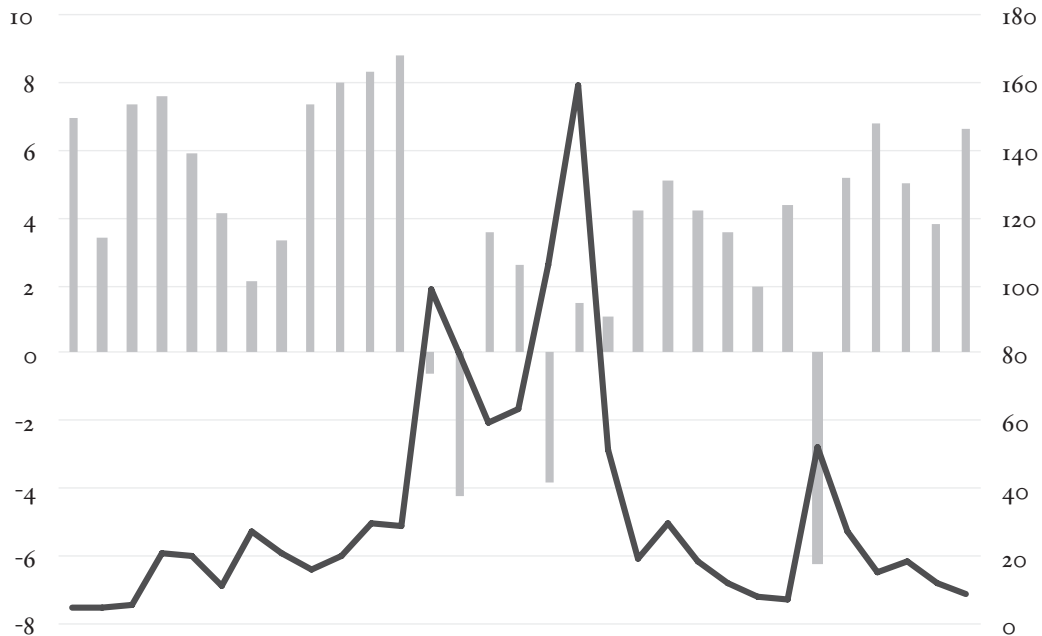
Dado que el Banco de México mantiene en su política monetaria un esquema de metas de inflación, y desde enero de 2008 adoptó como objetivo operacional la tasa de interés interbancaria a un día, resulta de particular importancia la consistencia entre la política fiscal y la política monetaria.

Ello, porque en un hipotético escenario de finanzas públicas crónicamente deficitarias, el Banco Central debería —en congruencia con su objetivo prioritario— elevar considerablemente la tasa de interés de referencia, generando serias dificultades para que el Gobierno pueda obtener financiamiento en el mercado para su déficit fiscal e imponiendo un costo elevado al crédito para el resto de la sociedad.

Adicionalmente, en un entorno de desequilibrio fiscal crónico, aumentan notoriamente las presiones para que el Banco Central abandone su objetivo prioritario, bajo el falaz supuesto de que aceptar una mayor inflación podría estimular el crecimiento económico. No sucede así: una mayor inflación, en lugar de propiciar el dinamismo de la economía, genera estancamiento y mayor pobreza, conforme lo ha demostrado la experiencia histórica tanto de México como de numerosos países. En el caso de México, los períodos de mayor inflación en las últimas tres décadas del siglo pasado coincidieron con etapas de retroceso en el crecimiento, lo que significó un aumento de la pobreza y una regresión en la distribución del ingreso.

Gráfica 3

Crecimiento del PIB e Inflación (1970-2000) (%)



Eje izquierdo: crecimiento del PIB; eje derecho: inflación anual; crecimiento del PIB: barras; inflación: línea

Fuente: Elaboración propia, con base en Banxico

Es por ello que el más importante aporte que hace el Banco de México al crecimiento económico y a una mejor distribución del ingreso es, precisamente, procurar la estabilidad de precios, como condición necesaria, aunque no suficiente, para el dinamismo de la economía.


Por otra parte, dado que los agentes económicos —especialmente aquellos que inciden en la formación de los mercados financieros— han identificado con razón los desequilibrios fiscales persistentes como un factor que genera mayor inflación y, eventualmente, crisis en la balanza de pagos, mantienen

un monitoreo constante sobre el balance de ingresos y egresos de los gobiernos, de forma tal que las finanzas públicas sanas se han convertido, junto con una política monetaria responsable y transparente, en factores clave para mantener ancladas las expectativas de inflación.

De ahí que unas finanzas públicas estructuralmente en equilibrio, junto con un sistema financiero sano —capitalizado y bien regulado—, sean los mejores aliados de la política monetaria para consolidar un entorno de inflación baja y estable, como sucede actualmente en México. ■

Fuentes de consulta

- Sobre datos de inflación citados: Portal de Inflación, Página Web Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html>
- Sobre Encuesta de Expectativas de Especialistas en Economía del Sector Privado (periodicidad mensual). Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/index.html>
- Fuentes de la Gráfica 1 “Inflación anual últimos 12 meses”: Inegi y Banco de México. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html>
- Sobre Anuncios de las Decisiones de Política Monetaria. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/boletines/index.html>
- Sobre Minutas de las Decisiones de Política Monetaria. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/politica-monetaria/minutas-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/index.html>
- Fuentes de la Gráfica 2 “Inflación anual a diciembre de cada año (1995-2014) y a junio de 2015: Inegi y Banco de México (Portal de Inflación). Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/index.html>
- Sobre Ley del Banco de México y Exposiciones de Motivos de dicha Ley y de la Reforma Constitucional de 1993. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/marco-juridico/ley-del-banco-mexico.html>
- Locke, John, “*An Essay Concerning Human Understanding*”, Book III: “Of Words”, 1690. Disponible en: <http://www.gutenberg.org/cache/epub/10616/pg10616-images.html>
- Sobre la carta de Manuel Gómez Morín a José Vasconcelos, citada en: Enrique Krauze, *Caudillos culturales de la Revolución Mexicana*, Siglo XXI, 1976, p. 223.
- Sobre Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh.htm>
- Fuentes de la Gráfica 3 “Crecimiento del PIB e inflación (1970-2000)”: Informes Anuales del Banco de México (varios años). Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/indexpage.html>



PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE 1990, LA globalización se recibió con euforia. Los flujos de capital hacia los países en vías de desarrollo se habían multiplicado por seis en seis años, entre 1990 y 1996. El establecimiento de la Organización Mundial del Comercio en 1995 —objetivo que venía persiguiéndose desde hacía medio siglo— debía aportar las líneas maestras de la legislación para el comercio internacional. Se suponía que todos saldrían ganando —tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en vías de desarrollo—. La globalización aportaría a todos una prosperidad sin precedentes.

Por eso, no es de extrañar que la primera protesta moderna importante contra la globalización —que tuvo lugar en Seattle en diciembre de 1999, en lo que se suponía debía ser el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales, conducente a una mayor liberalización— sorprendiera a los partidarios de los mercados abiertos. La globalización consiguió unir a gente de todo el mundo —contra la globalización—. Los trabajadores industriales de Estados Unidos veían peligrar sus empleos debido a la compe-

Las dos caras de la globalización*

Joseph E. Stiglitz**

tencia procedente de China. Los agricultores de los países en vías de desarrollo veían peligrar sus puestos de trabajo por el maíz y otros cultivos estadounidenses altamente subvencionados. Los trabajadores europeos veían cómo se atacaban las medidas de protección laboral en nombre de la globalización. Los activistas del sida veían cómo los nuevos acuerdos comerciales elevaban los precios de las medicinas hasta niveles inaccesibles en muchos lugares del mundo. Los defensores del medio ambiente pensaban que la globalización socavaba largas décadas de lucha por establecer normativas para proteger nuestro patrimonio natural. Quienes deseaban proteger y desarrollar su patrimonio cultural también veían la injerencia de la globalización. Quienes protestaban no aceptaban el argumento de que, al menos desde el punto de vista económico, la globalización conseguiría en última instancia que todos mejorasen.

Se dedicaron muchos informes y comisiones al tema de la globalización. Yo formé parte de la Comisión Mundial sobre las Dimensiones Sociales de la Globalización, creada en 2001 por la Organización Internacional del Trabajo —fundada en 1919 en Ginebra para reunir Estado, empresa y trabajadores—. Nuestra comisión, presidida por el presidente Benjamin W. Mkapa de Tanzania y la presidenta Tarja Kaarina Halonen de Finlandia, publicó un informe muy escéptico en 2004. Unas pocas líneas bastan para comprender lo que siente una gran parte del mundo sobre la globalización:

* Publicado por cortesía de Penguin Random House.

** Premio Nobel de Economía 2001. Catedrático de Economía en la Universidad de Columbia.

El proceso actual de globalización está provocando unos resultados desequilibrados, tanto entre países como dentro de los mismos. Se crea riqueza, pero hay demasiados países y gente que no comparten sus beneficios. Además, su voz se oye poco o nada en lo que se refiere a la configuración del proceso. Desde el punto de vista de la mayoría de las mujeres y hombres, la globalización no ha alcanzado sus aspiraciones simples y legítimas de puestos de trabajo dignos y un futuro mejor para sus hijos. Muchos de ellos viven en el limbo de la economía informal sin derechos legales y en países pobres donde subsisten de manera precaria en los márgenes de la economía global. Incluso en países donde prima el éxito económico, algunos trabajadores y comunidades se han visto afectados de forma adversa por la globalización. Mientras la revolución de las comunicaciones globales aumenta la conciencia de estas disparidades [...] estos desequilibrios globales son moralmente inaceptables y políticamente insostenibles.

La Comisión estudió 73 países en todo el mundo. Sus conclusiones fueron asombrosas. En todas las regiones del planeta, salvo el sur de Asia, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), las tasas de desempleo aumentaron entre 1990 y 2002. En el momento en que se publicó el informe, el desempleo global alcanzaba un nuevo nivel de 185.9 millones de personas. La Comisión también averiguó que el 59% de la población mundial vivía en países con desigualdad creciente y sólo el 5% en países con desigualdad en retroceso. Incluso en la mayoría de los países desarrollados, los ricos se hacían más ricos y los pobres a menudo ni siquiera podían mantener su nivel de renta.

En resumen, puede que la globalización haya ayudado a algunos países —quizá haya aumentado su PIB, la suma total de los bienes y servicios producidos—, pero no ha ayudado a la mayoría de la pobla-

ción, ni siquiera en estos países. Lo que preocupa es que la globalización pueda estar creando países ricos con población pobre.

Por supuesto, quienes no están contentos con la globalización económica por lo general no plantean objeciones al acceso más amplio a mercados globales o la difusión del conocimiento global, lo cual permite que el mundo en desarrollo saque partido de los descubrimientos e innovaciones que se realizan en los países desarrollados. Más bien, manifiestan cinco inquietudes:

- Las reglas del juego que gobiernan la globalización son injustas; están diseñadas específicamente para beneficiar a los países industriales avanzados. De hecho, algunos cambios recientes son tan injustos que han hecho que algunos de los países más pobres hayan ido en realidad a peor.
- La globalización prioriza los valores materiales sobre otros valores, como la preocupación por el medio ambiente o la vida misma.
- El modo en que se ha gestionado la globalización ha supuesto la pérdida de buena parte de la soberanía para muchos países y de su capacidad para tomar sus propias decisiones en cuestiones claves que afectan al bienestar de sus ciudadanos. En este sentido, ha socavado la democracia.
- Aunque los defensores de la globalización han asegurado que todos se beneficiarían económicamente, tanto los países en vías de desarrollo como los desarrollados pueden aportar bastantes pruebas de que en ambos hay muchas personas que han salido perdiendo.
- Y, quizá lo más importante, el sistema económico con el que se ha presionado a los países

en vías de desarrollo —en algunos casos en realidad se les ha impuesto— es inadecuado y a menudo muy perjudicial. La globalización no debería significar la *estadounidización* de su política económica o su cultura, pero con frecuencia es así —y esto ha generado resentimiento—.

La última cuestión se refiere tanto a los países desarrollados como en vías de desarrollo. Existen muchas modalidades de economía de mercado —el modelo estadounidense es diferente del modelo de los países nórdicos, del modelo japonés y del modelo social europeo—. Incluso a quienes pertenecen a países desarrollados les preocupa que la globalización se haya usado para priorizar el *modelo liberal angloamericano* frente a otras alternativas —y aunque el modelo estadounidense haya funcionado en términos de PIB, no lo ha hecho en muchas otras dimensiones, como la esperanza (y hay quien podría sostener la calidad) de vida, la erradicación de la pobreza o incluso el mantenimiento del bienestar de las clases medias—. Los salarios reales en Estados Unidos, sobre todo los de aquellos en posición más baja, están estancados desde hace más de un cuarto de siglo y si los ingresos se han elevado tanto es debido en parte a que los estadounidenses trabajan muchas más horas que sus colegas europeos. De modo que, si la globalización se está usando para priorizar el modelo estadounidense de economía de mercado, hay muchos lugares donde la gente no está convencida de quererlo. Quienes pertenecen al mundo en vías de desarrollo plantean una queja más importante incluso: que la globalización se ha utilizado para priorizar una versión de la economía de mercado que es más extrema, y que refleja más los intereses corporativos que incluso en Estados Unidos.

Globalización y pobreza

Quienes critican la globalización señalan que cada vez es mayor el número de personas que viven en la pobreza. El mundo se encuentra inmerso en una carrera entre el crecimiento económico y el crecimiento de la población y hasta ahora es el crecimiento demográfico el que está ganando. Aunque los porcentajes de población que vive en la pobreza descienden, las cifras absolutas aumentan. El Banco Mundial define la pobreza como vivir con menos de dos dólares al día; pobreza absoluta o extrema es vivir con menos de un dólar al día.

Pensemos por un momento lo que significa vivir con uno o dos dólares al día. La vida para estas personas tan pobres es cruel. La desnutrición infantil es endémica, la esperanza de vida con frecuencia no alcanza los 50 años de edad y el acceso a la sanidad es escaso. Se dedican muchas horas al día a buscar combustible y agua potable y a ganarse a duras penas una vida miserable, plantando algodón en un terreno medio árido y esperando que este año las lluvias no fallen, o en el trabajo extenuante que supone el cultivo de arroz en medio acre escaso de tierra, sabiendo que no importa lo mucho que trabajes, porque apenas habrá bastante para alimentar a tu familia.

La globalización ha desempeñado algún papel tanto en los mayores éxitos como en algunos de los fracasos que se han producido. El crecimiento económico de China, que se basó en las exportaciones, consiguió sacar de la pobreza a cientos de millones de personas. Pero este país gestionó la globalización con cuidado: no tuvo prisa en abrir sus propios mercados a las importaciones e incluso hoy en día no permite la entrada de dinero caliente especulativo —dinero que busca obtener ganancias elevadas a corto plazo y

se introduce en un país aprovechando una oleada de optimismo para salir precipitadamente al primer indicio de dificultades—. El Gobierno chino fue consciente de que, si bien su irrupción podría generar una prosperidad efímera, las previsible recesiones y depresiones posteriores supondrían un perjuicio duradero, más que impulsar el beneficio a corto plazo. China eludió el ciclo de rápido auge y quiebra que caracterizó a otros países del Este asiático y Latinoamérica, manteniendo un crecimiento superior al 7% anual.

Sin embargo, la triste verdad es que, salvo en el caso de China, la pobreza se ha incrementado a lo largo de las dos últimas décadas en los países en vías de desarrollo. Alrededor del 40% de los 6,500 millones de habitantes del mundo vive en la pobreza —cifra que se ha elevado un 36% desde 1981—, una sexta parte —877 millones— vive en una pobreza extrema —un 3% más que en 1981—. El mayor fracaso lo representa África, donde el porcentaje de población que vive en una pobreza extrema aumentó del 41.6% en 1981 al 46.9% en 2001. Si tenemos en cuenta que su población va en aumento, esto significa que el número de personas que viven en una pobreza extrema casi se ha duplicado, pasando de 164 millones a 316 millones.

Históricamente, África ha sido la región más explotada por la globalización: durante la época del colonialismo, el mundo aprovechó sus recursos pero le dio muy poco a cambio. En los últimos años, la globalización también ha decepcionado a Latinoamérica y Rusia. Abrieron sus mercados pero la globalización no cumplió sus promesas, sobre todo en lo que se refiere a los pobres.

Los ingresos y un nivel de vida alto son importantes, pero las privaciones de la pobreza van más allá

de la carencia de dinero. Cuando fui economista jefe del Banco Mundial, publicamos un estudio titulado Voces de los pobres. Un equipo formado por economistas e investigadores entrevistó a unos 60,000 hombres y mujeres pobres de 60 países con el fin de saber cómo se sentían con respecto a su situación. No resultó sorprendente que destacaran no sólo sus ingresos inadecuados, sino su sensación de inseguridad e impotencia. Especialmente quienes no tenían empleo se sentían marginados, apartados de sus sociedades.


Para quienes sí tenían trabajo, buena parte de su inseguridad surgía del riesgo de ser despedidos o de que los sueldos cayeran en picado —como se vio de manera tan dramática en las crisis de Latinoamérica, Rusia y el Este asiático a finales de la década de 1990—. La globalización ha expuesto a los países en vías de desarrollo a mayores riesgos, pero los mercados que deberían dar garantías frente a estos riesgos brillan por su ausencia. En países más avanzados, el Estado resuelve la situación a través de pensiones para la gente mayor, subsidios para los discapacitados, seguros médicos, servicios sociales y seguros de desempleo. Pero el Estado de los países en vías de desarrollo suele ser demasiado pobre para poner en marcha programas de seguridad social. Es más probable que el poco dinero que tiene se invierta en educación y sanidad y en construir infraestructuras. Deja que los pobres se las arreglen solos, lo cual implica vulnerabilidad cuando la economía se ralentiza o se pierden empleos debido a la competitividad con países extranjeros. Los ricos cuentan con la protección del colchón amortiguador de sus ahorros, pero no los pobres.

La inseguridad era una de las mayores preocupaciones de los pobres; y otra su sentimiento de impo-

tencia. Los pobres tienen pocas oportunidades para hacer oír su voz. Cuando hablan, nadie les escucha; cuando alguien lo hace, la respuesta es que no se puede hacer nada; cuando se les dice que puede hacerse algo, no se hace nada. El comentario de una joven jamaicana, incluido en el informe del Banco Mundial, refleja muy bien este sentimiento de impotencia: “La pobreza es como vivir en la cárcel, vivir esclavizado, esperando a ser libre”.

Lo que se puede aplicar a la gente pobre suele ser aplicable también a los países pobres. Aunque la idea de democracia se ha extendido y hay más países que celebran elecciones libres que, digamos, hace 30 años, los países en vías de desarrollo ven cómo su capacidad para actuar está socavada tanto por los nuevos condicionantes impuestos desde afuera como por el debilitamiento de sus instituciones vigentes y los acuerdos a los que ha contribuido la globalización. Pensemos, por ejemplo, en las exigencias impuestas a países en vías de desarrollo a modo de condición para recibir ayuda. Puede que algunas tengan sentido. Pero ésta no es la cuestión. La imposición de condiciones debilita las instituciones políticas internas. El electorado ve cómo su gobierno se doblega ante otros gobiernos extranjeros o cede ante instituciones internacionales que, según creen, están regidas por Estados Unidos. La democracia se debilita; los electores se sienten traicionados. De modo que, si bien la globalización ha contribuido a difundir la idea de democracia, se ha gestionado, paradójicamente, de una manera que mina los procesos democráticos de estos países.

Además, se percibe —correctamente, en mi opinión— que el modo en que suele gestionarse la globalización no es coherente con los principios democráticos. Por ejemplo, se le da muy poca relevancia a las voces e inquietudes de los países en vías de desarrollo. En el Fondo Monetario Internacional, la institución internacional encargada de supervisar el sistema financiero global, sólo un país —Estados Unidos— puede ejercer el veto efectivo. No se da el principio de un hombre un voto o de un país un voto: los que votan son los dólares. Los países que poseen las economías más fuertes son los que cuentan con más votos —y ni siquiera son los dólares actuales los que cuentan—. Los votos se determinan en función del poder económico en la época en que el FMI fue creado hace 60 años —con algunos ajustes desde entonces—. China, con su economía en crecimiento, está infrarrepresentada. Otro ejemplo es que el presidente del Banco Mundial, la organización internacional encargada de promover el desarrollo, siempre ha sido designado por el presidente de Estados Unidos —para lo cual ni siquiera tiene que consultar a su propio Congreso—. La política estadounidense es lo que importa, no la cualificación: no se requiere ni experiencia en economía del desarrollo ni siquiera experiencia bancaria. En dos casos —las designaciones de Paul Wolfowitz y Robert MacNamara— su experiencia procedía de la defensa y ambos ex secretarios de Defensa estuvieron relacionados con guerras cuestionadas —Irak y Vietnam, respectivamente—. ■



A CORRUPCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ES un fenómeno en México que se distingue, esencialmente, por dos aspectos: por un lado, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y, por el otro, el manejo indebido de los recursos públicos. En nuestro país se han implementado innumerables mecanismos jurídicos que buscan la erradicación y combate de este fenómeno.

En este sentido, la *renovación moral de la sociedad*, propuesta por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982, constituye un punto de inflexión en el combate de la corrupción en México.

El objeto de la presente investigación consiste en hacer un análisis jurídico del fenómeno de la corrupción, pero, sobre todo, establecer cuáles han sido las acciones legales del Estado mexicano para erradicarla; en este sentido, existe actualmente un modelo jurídico innovador que busca anularla y combatirla de manera eficaz.

Por lo tanto, es menester analizar los antecedentes del combate a la corrupción, las reformas constitucionales que se han implementado por el Estado

El sistema anticorrupción en México

Arturo Garita Alonso*

mexicano, una descripción del Sistema Nacional Anticorrupción —previsto en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, así como la prospectiva legislativa en la materia, en donde se señalan los retos que en la materia deberá de asumir y afrontar el Congreso, para lograr su implementación, haciendo un balance final al respecto.

1. Antecedentes del combate a la corrupción

En la historia de la humanidad, la corrupción es un fenómeno social que siempre ha existido. “El primer acto en ser considerado como un acto corrupto por la violación que implicaba de la ley, fue el soborno”.¹

Uno de los antecedentes históricos de corrupción se remonta al antiguo Egipto: en la época del faraón Ramsés IX, el investigador Ahmad Saleh descifró una inscripción en la que se narra cómo un funcionario de la ciudad de Tebas se asoció con una banda de delincuentes con la finalidad de realizar saqueos de tumbas.

Nuestro país no es ajeno a este fenómeno. Este trabajo analiza principalmente, dos aspectos torales: el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el manejo de los recursos públicos.

En este sentido, el presidente Benito Juárez García, siendo gobernador del Estado de Oaxaca, ante la X Legislatura argumentaba que: “Bajo

*Abogado y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Iberoamericana. Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República. Miembro del Consejo Editorial de *PluralidadyConsenso*.

¹ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/macias_f_m/capitulo1.pdf. Consultado el 15 de junio de 2015.

el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado.”²

Este pensamiento nació en Juárez durante la época en la que se desenvolvió como servidor público en diversos puestos, donde se percató de que muchos de los servidores públicos tenían un ritmo de vida que de ninguna manera se podría mantener con el salario que percibían por el desempeño de su trabajo, por lo que era obvio que la corrupción y el compadrazgo se enraizaban entre las clases gobernantes del país.

En el Decreto publicado en el *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, el lunes 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituyendo en su Título Cuarto las responsabilidades de los servidores públicos, denominándolo “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, compuesto por siete Artículos, del 108 al 114, en donde se establecen las responsabilidades penales, políticas y civiles que en el ejercicio de sus funciones pudieren incurrir. De igual forma, fueron consideradas las responsabilidades de carácter penal de los funcionarios públicos como consecuencia de un mal manejo de recursos públicos.

El 3 de diciembre de 1982, el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, propuso, mediante la correspondiente exposición de motivos, la reforma a los Artículos 108 al 114; 22, 73, 74, 76, 94, 97, 127 y 134 Constitucionales, en donde se sustentaba su visión de la *renovación moral de la sociedad*.³ Dicha exposición sostenía el argumento de que las leyes vigentes habían sido desbordadas por la realidad y que ya no ofrecían bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción; por lo tanto, la *renovación moral de la sociedad* debería instituirse sobre nuevas leyes e instituciones que tutelaran y reforzaran los valores nacionales.

Esta *renovación moral de la sociedad* se apoyaba en tres responsabilidades fundamentales:

La primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad.

Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz;

² http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1852_153/Discurso_pronunciado_por_Benito_Juarez_gobernador_del_estado_de_Oaxaca_ante_la_X_Legislatura_al_abrir_el_primer_periodo_de_sus_sesiones_ordinarias.shtml. Consultado el 7 de julio de 2015.

³ http://transparencia.senado.gob.mx/historico_respuestas/content/2006/91-Octubre/F1079.pdf. Consultado el 6 de julio de 2015.

se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado, para que sea él mismo, la gran fuente de protección de sus derechos.

La segunda es identificar, investigar, procesar y sancionar con legalidad, eficiencia, severidad e imparcialidad, la corrupción.

La tercera es utilizar todos los medios a su alcance para que la sociedad, en especial la niñez y la juventud, refuercen su formación en los valores nacionales fundamentales y en las responsabilidades individuales y sociales que ellos imponen.⁴

El presidente Miguel de la Madrid señalaba que la exigencia de *renovación moral de la sociedad* era también responsabilidad del pueblo. En virtud de que la inmoralidad social afecta a todos y, por lo tanto, se tiene una gran responsabilidad en el cumplimiento de lo que demandamos y exigimos. En consecuencia, no es exclusivamente una responsabilidad del Estado.⁵

A nivel internacional siempre se pensó que el fenómeno de la corrupción era inmedible, en virtud de la magnitud de las actividades corruptas que se efectúan a nivel mundial. Sin embargo, hoy se han desarrollado diversas técnicas de medición; al respecto, Daniel Kaufmann, director de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, señala que “estos nuevos enfoques se concentran en crear indicadores basados en encuestas de expertos y en medir, a través de encuestas de empresas y usuarios de servicios públicos, la magnitud de la mala gestión y el soborno.”⁶

El banco de datos que recaba esta información contiene indicadores que miden, por ejemplo, el imperio de la ley, la corrupción, la calidad del marco normativo, la eficacia del gobierno, la participación popular y la rendición de cuentas, y la inestabilidad política. Según las investigaciones que lleva a cabo el Instituto del Banco Mundial, en la actualidad se paga anualmente más de un billón de dólares norteamericanos (US \$) en sobornos en todo el mundo.⁷ “Transparencia Internacional estima, por ejemplo, que el antiguo líder indonesio Suharto desfalcó entre US \$15.000 millones y US \$35.000 millones de su país, mientras que Ferdinand Marcos en Filipinas, Mobutu en Zaire y Abacha en Nigeria pueden haber malversado hasta US \$5.000 millones cada uno.”⁸ Un dato derivado de las investigaciones del Instituto del Banco Mundial señala: “que los

⁴ <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html>. Consultado el 15 de junio de 2015.

⁵ *Ibídem.*

⁶ <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm>. Consultado el 17 de junio de 2015.

⁷ Cifra proporcionada por el Banco Mundial, visible en: <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/precio.htm>. Consultado el 25 de junio de 2015.

⁸ *Ibídem.*

ingresos nacionales de los países que combaten la corrupción y mejoran el imperio de la ley pueden aumentar hasta cuatro veces en el largo plazo y que la mortalidad infantil puede disminuir hasta un 75%.”⁹

2. Reformas constitucionales en la materia

En la Constitución de 1917, se instituyeron en el Título Cuarto, las responsabilidades de los servidores públicos, denominándolo: “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, estableciendo las bases de la responsabilidad penal, política y civil que en el ejercicio de sus funciones, pudieren incurrir. Por su parte, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se incorporó al texto constitucional en el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de diciembre de 1982. Con su inclusión, se buscó la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Merced al Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de junio de 2002, se reformó la denominación del Título Cuarto constitucional, quedando como: “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”. Se adicionó un párrafo segundo al Artículo 113, según el cual “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”¹⁰ De este modo, se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado, que bien puede considerarse como un elemento de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En el año de 2015 la reforma constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción, constituye un paradigma sin igual del combate a la corrupción. Así, el 26 de febrero, la Cámara de Diputados turnó al Senado de la República, el proyecto de reformas constitucionales a los Artículos 22, 26, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122. La cámara alta lo avaló el 21 de abril y lo remitió a los congresos estatales para su aprobación.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm> Consultado el 6 de julio de 2015.

El presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente declaró aprobado el Decreto que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, tras ser avalado por 24 congresos estatales, turnándose para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Todo este proceso tuvo como antecedente las siguientes iniciativas:

1. El 4 de noviembre de 2014, legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Dicho proyecto proponía el desarrollo de un sistema de rendición de cuentas “horizontal” en el que el poder se disperse, sin que exista un monopolio legal de ninguna institución, a fin de que cada una de éstas sea individualmente responsable. Asimismo, el proyecto planteaba crear un Sistema Nacional Anticorrupción, conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinasen entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

Adicionalmente, proponía que las organizaciones de la sociedad civil que tuvieran interés en participar, se registraran en el Comité de Participación Ciudadana y coadyuvaran con los órganos responsables del control y sanción de la corrupción, con la posibilidad de que pudieran emitir recomendaciones públicas no vinculantes al Comité Coordinador. Finalmente, consideraba que cada entidad federativa estuviera obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y en la ley general que regule el Sistema.

2. El 19 de noviembre de 2014, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.

En la iniciativa se contemplaba la participación ciudadana como un elemento *sine qua non* para hacer frente a la corrupción, brindando las herramientas jurídicas necesarias para que pudiera exigir el buen gobierno a todas las autoridades e idear espacios concretos para que su participación no quedara en términos abstractos e irrealizables. Igualmente, proponía establecer, en materia de buen gobierno, honesto, eficiente y transparente, la creación de un consejo integrado por 11 consejeros ciudadanos que serían elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Los consejeros desempeñarían su encargo en forma escalonada, por lo que bianualmente serían sustituidos los tres de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

3. El 19 de noviembre de 2014, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los Artículos 6, 22, 41, 73, 76, 105, 107, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. En la iniciativa se establece que la institución que tenga las funciones de prevención, investigación y sanción de los actos que puedan configurar responsabilidad administrativa o actos de corrupción en dicha materia debe ser realizada por un organismo que tenga la autoridad suficiente para realizar las mismas. Se propone la prevención de los actos de co-

rupción cuya ejecución estará a cargo del nuevo organismo autónomo y su formulación se realizará en el seno del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

4. El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear los sistemas nacionales de fiscalización y anticorrupción.

El proyecto proponía transparentar la información reservada en todos los ámbitos de la gestión pública; con excepción de los planes que manejasen las fuerzas armadas, por ser estratégicos para la seguridad del país. Se proponía fortalecer el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación junto con la Comisión de Vigilancia de la misma, para elevar el nivel y calidad de su labor por medio de elementos que mejorasen el marco jurídico, los procesos de fiscalización superior; y en el quehacer de la contraloría, se le facultaba para vigilar a las y los servidores públicos.

El objetivo de la iniciativa consistía en generar una coordinación estrecha entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción para impulsar la imparcialidad y la independencia de criterios de la autoridad investigadora y de la autoridad sancionatoria; lograr un impacto a largo plazo para disminuir la percepción de la corrupción y mantenerla como una práctica gubernamental.

5. El 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.

La iniciativa proponía crear un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que fuera encabezado por la Auditoría Superior de la Federación como el eje articulador de un sistema tanto de fiscalización, como del combate a la corrupción. Asimismo, fortalecer las facultades de los entes de fiscalización locales, con mecanismos claros de fiscalización y con una coordinación y vinculación con la Auditoría Superior de la Federación, a la que deberían informar del uso y destino de sus recursos.

Se proponía crear un servicio civil de carrera nacional con auditores profesionales que formaran parte de la estructura de la propia Auditoría Superior de la Federación, de los entes de fiscalización locales y de los órganos constitucionales autónomos, tanto nacionales como locales, incluso de los órganos de control de las instituciones federales y locales de los poderes judiciales y que los titulares de todas estas instancias fueran nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Además, con dicha iniciativa se pretendía adelantar la presentación de la Cuenta Pública y que su revisión culmine en el mismo año en que se presente. Otro de los

componentes de dicho proyecto consistía en facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de corrupción, a efecto de que expediera la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La reforma constitucional de mayo de 2015 establece como sujetos obligados a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, a los órganos constitucionales autónomos y a las personas físicas o morales que ejerzan o administren recursos públicos, ya sea a través de ellos mismos o a través de fideicomisos o fondos privados.

La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir, en un plazo no mayor a un año, la reglamentación adecuada que ponga en funcionamiento al Sistema. Dispone además la incorporación de diversas nuevas leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Artículo 73, fracción XXIV, Transitorio Segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), Ley General de Participación Ciudadana en materia de Combate a la Corrupción, Ley de Responsabilidad Penal de Personas Físicas o Morales y Ley de Regulación de Cabildeo.

Asimismo, podría tener impacto en la armonización de diversas leyes vigentes entre las que se encuentran: la Ley de Amparo, Reglamentaria de los

Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Penal Federal, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Extinción de Dominio, —Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores.

Vinculadas a esta reforma constitucional se pueden mencionar otras que aún restan en el nivel de leyes secundarias:

1. Ley de la Fiscalía General de la República.

La iniciativa respectiva se presentó en la Cámara de Diputados, el 23 de septiembre de 2014, turnándose a comisiones, siendo aprobada y presentada ante el Pleno de la cámara baja, el 10 de diciembre de 2014, aprobándose por mayoría y remitiéndose a la Cámara de Senadores.

El 11 de diciembre de 2014, se recibió la Minuta en la Cámara de Senadores, turnándose a las comisiones unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y dictamen, encontrándose, a la fecha, pendiente de dictaminarse.¹¹

2. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El 22 de diciembre de 2014, legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Verde Ecologista, del Partido del Trabajo, del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido Nueva Alianza, presentaron ante la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas

¹¹ Dato obtenido de la página del Senado, versión estenográfica de fecha 11 de diciembre de 2014. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1579>. Consultado el 7 de julio de 2015.

disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, emitiéndose dictamen el 28 de enero de 2015, presentándose ante el Pleno de la Cámara de Diputados, aprobándose el 5 de febrero de 2015, remitiéndose al Senado.

El 10 de febrero de 2015¹² se recibió en la Cámara de Senadores la Minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, misma que fue turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Primera, elaborando el dictamen respectivo el 17 de febrero de 2015,¹³ el cual en misma fecha se puso a discusión en el Senado de la República, quedando aprobado y turnándose a los congresos locales.

El 6 de mayo de 2015, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión realizó el escrutinio de 24 votos en pro de las legislaturas de los estados emitiendo la declaratoria de aprobación del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios,¹⁴ turnándose al Ejecutivo Federal y publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2015.

3. Ley General de Propaganda Gubernamental.

El 19 de marzo de 2014 se recibió en el Senado de la República la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Propaganda Gubernamental,¹⁵ turnándose a las comisiones unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, encontrándose a la fecha pendiente de Dictamen.

En este contexto, el 3 de febrero de 2015, el titular del Ejecutivo Federal presentó a la sociedad y encomendó a la Secretaría de la Función Pública (SFP), un conjunto de ocho acciones ejecutivas

¹² Dato obtenido de la página del Senado, versión estenográfica de fecha 10 de febrero de 2015. http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1587#_Toc411339947. Consultado el 7 de julio de 2015.

¹³ Dato obtenido de la página del Senado, versión estenográfica de fecha 17 de febrero de 2015. http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1589#_Toc411956215. Consultado el 7 de julio de 2015.

¹⁴ Dato obtenido de la página del Senado, Gaceta del Senado de fecha 6 de mayo de 2015. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54721>. Consultado el 7 de julio de 2015.

¹⁵ Dato obtenido de la página del Senado, versión estenográfica de fecha 19 de marzo de 2014. <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=4&sm=1&id=1494>. Consultado el 7 de julio de 2015.

para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés, entre las cuales se encuentran la obligatoriedad de la entrega, por parte de los servidores públicos, de su declaración patrimonial y los posibles conflictos de interés en los que pudieran verse involucrados.¹⁶ Las nuevas reglas para la declaración patrimonial y de posible conflicto de interés aplicaron para el presidente de la República, secretarios de Estado, procuradora general de la República, consejero jurídico, titulares de entidades paraestatales y de órganos desconcentrados, así como para 206 mil servidores públicos más, pertenecientes a cerca de 350 instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

En la declaración de posible conflicto de interés se incluye información relacionada con puestos, cargos, comisiones, actividades o poderes que el declarante desempeñe en órganos directivos, en organizaciones con fines de lucro (empresas) o bien en otras asociaciones privadas, señalando la frecuencia anual con la que participa y si dicha actividad ha sido desempeñada antes o durante el servicio público. Esta declaración refleja participaciones económicas o financieras, así como aquellos convenios, contratos, compromisos o acuerdos que tengan valor económico presente o futuro y que el declarante tenga con personas físicas o morales, precisando si el tipo de participación o contrato fue antes o durante el servicio público.

Dentro de la SFP, se ordenó la creación de una unidad especializada en ética y prevención de conflictos de interés, el establecimiento de reglas de integridad para el ejercicio de la Función Pública Federal, protocolos de contacto, entre particulares y los funcionarios respecto de contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos; en este sentido, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán identificar y clasificar el nivel de responsabilidad de los servidores públicos que intervengan en esos procedimientos.¹⁷

Con la puesta en operación de la ventanilla única nacional para los trámites y servicios del gobierno, se reducirán significativamente las zonas potenciales de corrupción, al eliminar la interacción entre funcionarios federales y los particulares; se creará, además,

¹⁶ <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/acciones/1era-accion.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2015.

¹⁷ <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/os/acciones-ejecutivas-para-prevenir-lacorrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes.html>. Consultado el 7 de julio de 2015.

una lista pública de proveedores sancionados por el Gobierno de la República y se ampliarán los mecanismos de colaboración con el sector privado, en materia de transparencia y combate a la corrupción.¹⁸

3. El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción es “una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”,¹⁹ como se menciona en el dictamen aprobado por los legisladores federales. Transparencia Internacional publicó en 2014 el Índice de percepción de la corrupción, midiendo los niveles percibidos de corrupción del sector público en 175 países y territorios, en donde nuestro país se ubicó en el lugar 103. Asimismo, se sitúa en la última posición entre los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Ante tal panorama, es necesario que el Sistema Nacional Anticorrupción implementado en nuestro país, logre resultados que nos lleven de manera eficaz a contrarrestar este fenómeno.

Este Sistema encuentra su fundamento en el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2015, en donde se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, en el que se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; de igual forma, determina que el Congreso tiene facultad para expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

¹⁸ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5380863&fecha=03/02/2015. Consultado el 7 de julio de 2015.

¹⁹ http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf. Consultado el 25 de junio de 2015.

Se faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno y para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Se establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación. Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se prevé la de designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunado a ello, se establece que la Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Este órgano podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, —en su caso— realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos. Finalmente, se prevé que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice directamente los recursos

federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.

Con motivo de las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, al Título Cuarto se le ha denominado: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, adicionando un último párrafo al Artículo 108 Constitucional, a partir del cual los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Es importante precisar que la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción incorpora la obligación a cargo de los servidores públicos para presentar declaración de intereses, pero corresponde a la legislación secundaria en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos reglamentar el cumplimiento de esta obligación, definiendo las modalidades conforme a las cuales debe atenderse, los formatos aplicables, la forma de su llenado y demás particularidades que determine la ley. No obstante que se trata de una obligación jurídicamente existente, pero sin reglamentación legal, por lo cual el titular del Ejecutivo Federal instruyó la implementación de un conjunto de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de interés al interior de la Administración Pública Federal.

La fracción III, del Artículo 109, fue reformada para establecer la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el

desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. A este respecto, se menciona que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves se mantienen en el párrafo segundo de la citada fracción III, las cuales serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda y serán resueltas por el tribunal de justicia administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Asimismo, la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se aplicará sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La reforma constitucional establece que los órganos internos de control podrán prevenir, corregir e investigar los actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, con la finalidad de sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; como es el caso de la revisión de los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; estando facultado también para presentar denuncias por

hechos delictivos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción referida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán también con órganos internos de control. En ese contexto, se trabaja en nuestro país para erradicar la corrupción que afecta algunos ámbitos particulares y gubernamentales, siendo primordial la labor del Poder Legislativo al poner candados que inhiben esta deleznable práctica.

Cabe señalar que en el supuesto de que los particulares intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, los tribunales de justicia administrativa podrán imponer: sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como obligar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Por lo que toca a las personas morales, éstas serán sancionadas cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves se realicen por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. De igual manera, cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva, siempre que ésta obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios o en aquellos casos en los que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves. En estos supuestos, la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea de-

finitiva. Los procedimientos respectivos para la citada investigación e imposición de sanciones, se establecerán en las leyes respectivas.

Igualmente, se prevé que las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios no podrán invocarse en investigaciones realizadas por los órganos responsables, debiendo entregarse dicha información, conforme a los procedimientos que al respecto se establezcan. Respecto de las determinaciones emitidas por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, tendrán la facultad de recurrirlas.

El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Dicho sistema se sujetará, entre otras, a las siguientes bases: Un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del organismo garante que establece el Artículo 6o. de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Este último Comité deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

El Comité Coordinador del sistema tiene, entre otras, las siguientes facultades: Primera: el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales. Segunda: el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan. Tercera: la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno. Cuarta: el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos. Y quinta: la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, el Comité Coordinador podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

De conformidad con el último párrafo del Artículo 113 de la Constitución, las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. En cuanto al papel de las entidades federativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con el párrafo sexto de la fracción II del Artículo 116 de la Constitución, los congresos locales contarán con entidades estatales de fiscaliza-

ción, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

4. Prospectiva legislativa en materia de combate a la corrupción

Dada la magnitud de las reformas constitucionales en materia del combate a la corrupción, es preciso llevar a cabo todas aquellas tareas necesarias para su implementación, máxime que como se señala en el Segundo Transitorio del Decreto de 2015, el Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del Decreto, esto es, a partir del 28 de mayo de 2015, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del Artículo 73 de la Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho Artículo.

El Congreso de la Unión debe expedir nuevas leyes, armonizar otras vigentes y realizar los trabajos de dictamen de otras pendientes de avance en su proceso legislativo. Asimismo, se deberán realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal, asuma las facultades necesarias para el cumpli-

miento de lo previsto en el Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

Las tareas pendientes del Congreso de la Unión en materia de combate a la corrupción, son la expedición de las leyes generales que establezcan, por un lado, las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y por otro, que distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Por lo tanto, se deberán realizar las reformas correspondientes para adecuar la legislación respectiva a las modificaciones efectuadas en los ámbitos de la Auditoría Superior de la Federación, así como del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de 2015, en relación con la fracción XXIX-H del Artículo 73 de la Constitución, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, observando lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, le corresponderá:

a) aprobar su proyecto de presupuesto, con sujeción a los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal; b) ejercer directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; c) autorizar las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados; d) determinar los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y e) realizar los pagos, llevar la contabilidad y elaborar sus informes, a través de su propia tesorería, en los términos de las leyes aplicables.

De conformidad con el Artículo Cuarto Transitorio, el Congreso, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del Decreto en cuestión. El Artículo Quinto Transitorio del Decreto de 2015, señala que las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del referido Decreto se hacen a los Artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, *BASE QUINTA*, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del mismo.

Por lo anterior, es necesario establecer una agenda para generar las leyes secundarias en la materia que incluyan la instalación de grupos de trabajo, con el objetivo de establecer un esquema funcional, que permita avanzar en el desarrollo de las leyes secundarias y la armonización legislativa en la materia; la presentación de las leyes secundarias y la armonización del marco legal para su análisis y discusión y la aprobación de las reformas legislativas que consagren un sistema anticorrupción sólido y eficiente.

5. Conclusiones

La corrupción es un problema presente en México. A lo largo de la historia de nuestro país se han realizado innumerables acciones tendientes a abatir este fenómeno.

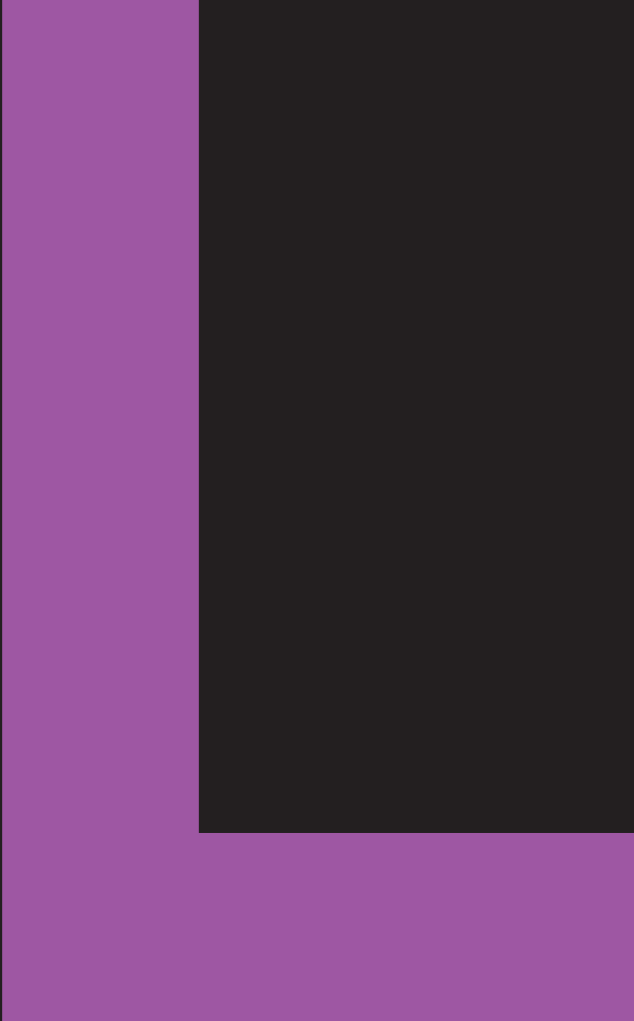
Las reformas constitucionales del año 2015 son un paradigma sin igual, con la pretensión de acabar de raíz con este fenómeno, a través de nuevos mecanismos de coordinación entre los sujetos obligados, vinculados esencialmente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y al manejo de recursos públicos.

Sin embargo, esta reforma constitucional en materia de combate a la corrupción por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, deberá implementarse en un plazo no mayor a un año, lo que significa que en muy corto tiempo debe desarrollar la reglamentación adecuada que ponga en funcionamiento al Sistema.

Lo anterior se traduce en la incorporación de ocho nuevas leyes; la armonización de otras 14 leyes vigentes, y la aprobación de tres leyes reglamentarias pendientes en el Congreso de la Unión.

La tarea pendiente es ardua y, en este contexto, el Congreso deberá definir programas de trabajo legislativo eficaces para lograr la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, a través de la legitimación de las leyes secundarias que lo componen y que son necesarias para el funcionamiento del Sistema ■





A REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD de México se ha convertido en un tema primordial en meses recientes. El 28 de abril de este año fuimos testigos de un acto muy significativo por parte del Senado de República: la aprobación del Dictamen por el que se dota de autonomía a la Ciudad de México y se le faculta para emitir su propia constitución. No obstante, el tiempo en que lo hizo poco favoreció para su debido análisis, discusión y posterior aprobación en la Cámara de Diputados. El poco tiempo para dicha discusión y aprobación nos obliga a esperar entonces a la apertura del siguiente periodo ordinario de sesiones para que, de existir voluntad política en ese órgano de representación popular, se continúe con la siguiente etapa de proceso de reforma constitucional.

Sin embargo, ahora que el primer paso se ha dado, resulta indispensable continuar impulsando el rediseño institucional que demanda la ciudadanía capitalina. La pregunta es: ¿qué podemos hacer para contribuir a la transformación institucional que requiere la Ciudad de México

Reforma política de la Ciudad de México sin reforma constitucional

Armando Hernández Cruz*

en tanto el Dictamen de reforma política es discutido y aprobado por la Cámara de Diputados? Creemos firmemente que ahora que este proceso ha comenzado formalmente y la reforma política se encuentra en marcha, debemos sumar esfuerzos desde el ámbito de competencia de las autoridades locales para llevar a cabo los cambios y transformaciones que se puedan realizar sin contravenir las disposiciones del pacto federal.

Es evidente que habrá temas sobre los cuales definitivamente no se pueda legislar por requerir forzosamente la reforma al Artículo 122 Constitucional; por ejemplo, la intervención de los poderes federales en el ámbito de competencia local, la autonomía y la constitución propia de la Ciudad de México o lo referente a la deuda pública. Sin embargo, existen otros que sí pueden atenderse por vía del Congreso general o de la Asamblea Legislativa, sobre todo en materia de administración pública local, sin vulnerar lo establecido en la ley fundamental.

Para ello es necesario llevar a cabo un análisis del Artículo 122 constitucional y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que nos permita dilucidar cuáles son los cambios que se pueden realizar sin necesidad de esperar a que el Dictamen de la reforma política del Distrito Federal sea aprobado por la Cámara de Diputados y posteriormente por una mayoría de congresos locales.

En principio, desde el punto de vista constitucional, el Artículo 122, en su apartado A, fracción II, faculta al Congreso de la Unión para emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por lo tanto, debe en-

* Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tenderse que solo él puede llevar a cabo reformas o adiciones a dicho texto normativo. Asimismo, el apartado C de la misma disposición constitucional establece las bases a las que se debe sujetar el Estatuto de Gobierno que emita el propio Congreso y en su *BASE PRIMERA* —fracción V, inciso g— faculta a la Asamblea Legislativa para legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y sus procedimientos administrativos.

Como podemos darnos cuenta, en términos de lo expuesto existen dos vías distintas a la reforma constitucional para llevar a cabo cambios o modificaciones a la estructura político-administrativa de la Ciudad de México: Congreso de la Unión y Asamblea Legislativa.

Si bien la reforma constitucional es el instrumento básico para la construcción del nuevo proyecto de ciudad que se requiere para afrontar los grandes retos que enfrenta la metrópoli, también se debe ponderar que al margen de ella, existen otros mecanismos alternativos que pueden ser utilizados para comenzar con el rediseño de las instituciones de nuestra ciudad, por ejemplo, reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para que se incorpore a su capitulo la regulación de los órganos autónomos de la Ciudad de México y que se disponga la integración de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales a través de cuerpos colegiados electos democráticamente. En ambos casos las modificaciones legales se llevarían a cabo por vía del Congreso de la Unión. Por conducto de la Asamblea Legislativa se podría legislar una *Ley Orgánica Demarcacional* que concentre en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones relacionadas con las demarcaciones territoriales y sus órganos político-administrativos; o bien, se podría ir posicionando la denominación Ciu-

dad de México (CDMX) en todas las dependencias e instituciones del Gobierno local.

Con base en las anteriores consideraciones, nos permitimos expresar las siguientes propuestas de reforma política que no se encuentran condicionadas a la reforma constitucional:

1. Integración de órganos colegiados para la organización político-administrativa de las demarcaciones territoriales

La *BASE TERCERA*, fracción II del apartado C del Artículo 122 Constitucional dispone que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; asimismo, fijará *la forma de integrarlos*, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con la Jefatura de Gobierno.

Tal como se observa, en dicha fracción no se ordena que sea un órgano unipersonal quien se encuentre al frente de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, como sí lo hace en el caso del jefe de Gobierno al decir que recaerá en una sola persona —párrafo cuarto, Artículo 122 Constitucional—.

Lo anterior abre la posibilidad de integrar órganos colegiados de gobierno —denominados en el Dictamen como Concejos—, los cuales no necesariamente serán municipios ni delegaciones políticas. Más bien se trataría de un punto intermedio entre uno y otro, con el fin de que exista una correspondencia real con la nueva estructura gubernativa de la entidad.

Sin soslayar el uso inadecuado que se da en la actualidad al término *delegaciones del Distrito Federal* —puesto que al dejar de existir el órgano denominado Departamento del Distrito Federal, dejaron también

de existir sus órganos desconcentrados llamados *delegaciones políticas*—, actualmente la Constitución federal habla de *órganos político-administrativos* en las diferentes demarcaciones territoriales; denominación que no ha encontrado arraigo ni en los medios de comunicación ni en la población en general y ni siquiera entre los mismos titulares de dichos órganos, que indebidamente, desde el punto de vista constitucional, se siguen considerando *delegados* probablemente por encontrarse previsto de esa forma en el Estatuto de Gobierno.

La creación de los órganos colegiados conllevaría a la descentralización de las funciones de gobierno, lo que permitiría optimizar el ejercicio de la función pública en beneficio de la población. Además, su integración por un titular y un cuerpo colegiado de naturaleza eminentemente democrática sería en sí misma una mejora y un gran avance en la gestión administrativa para las demarcaciones territoriales.

Nuestra postura en este sentido, ha sido siempre la de establecer los medios necesarios para lograr un mayor acercamiento entre los gobernados y las autoridades, porque son aquellos quienes conocen específicamente las necesidades básicas de la comunidad en que habitan. La creación de estos órganos colegiados favorecería precisamente el acercamiento de los ciudadanos con sus representantes, lo que daría oportunidad a cada integrante de dichos órganos de gobierno de realizar las acciones pertinentes para satisfacer las necesidades básicas de la colectividad.

2. Revisar el número de demarcaciones territoriales en el Distrito Federal

El Artículo 122 Constitucional en el inciso C, *BASE TERCERA*, fracción II, dispone que el Estatuto de Go-

bierno del Distrito Federal fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal; ello significa que no es necesaria una reforma constitucional para modificar el número de demarcaciones territoriales, existiendo la posibilidad constitucional para aumentar el número de demarcaciones a más de 16.

En cuanto al número y límites territoriales de las demarcaciones, han sido diversas las propuestas que se han realizado al respecto. Las más conservadoras sugieren mantener los límites territoriales actuales, es decir, que sigan siendo 16. Otros han sugerido elevar a 20 o 21 el número de demarcaciones territoriales, sin embargo, es importante justificar el número de demarcaciones a partir de estudios de índole político, económico, social y demográfico, entre otros.

Nuestra propuesta es realizar un análisis especializado en donde intervenga un grupo multidisciplinario que permita determinar justificadamente el número de demarcaciones territoriales.

Uno de los aspectos a considerarse en esta delimitación de las demarcaciones, es la distinción entre zona rural y zona urbana, ya que a pesar de ser la *Ciudad* de México, la composición del territorio aún cuenta con una gran cantidad de zonas rurales.

3. Emitir una *Ley Orgánica Demarcacional* para regular el funcionamiento de las demarcaciones territoriales

Para complementar el establecimiento de un régimen jurídico específico para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se propone la emisión de una *Ley Orgánica Demarcacional*, en un sentido similar al que opera en los estados de la Federación a través de sus respectivas leyes orgánicas municipales.

La problemática de contar con una reglamentación de las atribuciones *demarcacionales* dispersa en distintos cuerpos normativos es que ocasiona confusión y desorden. Por ello consideramos necesario crear un ordenamiento secundario, que derive de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y que concentre las bases de organización y funcionamiento de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Entre los aspectos primarios que esta Ley debería contener, podemos mencionar los siguientes:

- Estructura y atribuciones de las autoridades de la administración pública *demarcacional*.
- Relaciones con el jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Relaciones *intrademarcacionales* y en el ámbito metropolitano.
- Facultad de expedición de normas administrativas.
- Integración de órganos colegiados, concejos *demarcacionales* o territoriales.

Sabemos que algunas de estas sugerencias requieren reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que retrasaría su posible aprobación. No obstante, es posible presentar una propuesta limitada, es decir, no tan amplia como lo son las leyes orgánicas municipales en los demás estados de la República, pero tan amplia como lo permita el marco jurídico actual —Artículo 122 Constitucional y Estatuto de Gobierno—.

Contar con un ordenamiento especializado que permita tener las normas básicas de organización *demarcacional* favorece la sistematización de la distribución de competencias y facilita su ubicación, ya que actualmente la Ley Orgánica y el Reglamento

Interior de la Administración Pública del Distrito Federal no desarrollan con suficiente precisión las reglas de funcionamiento de los órganos *demarcacionales*.

4. La adición de un título al Estatuto de Gobierno que reordene y agrupe a todos los órganos autónomos de la Ciudad de México

Los órganos autónomos son aquéllos que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad de actuación.

Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.

La autonomía se define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados.

La autonomía implica la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el marco legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

En virtud de lo anterior, se considera necesaria la incorporación de los órganos autónomos en el Estatuto de Gobierno, que junto con la Constitución Política son los ordenamientos que rigen a la Ciudad de México en la materia.

Dichos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en el Estatuto, pues resulta necesario encomendarles tareas primordiales de la ciudad, con el fin de obtener una mayor especialización, agilidad, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado, ya que su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.

La propuesta se justifica ya que los órganos autónomos deben:

- a. Estar establecidos y configurados directamente en el Estatuto de Gobierno.
- b. Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d. Atender funciones coyunturales de la Ciudad de México que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Los órganos autónomos existentes en la Ciudad de México son los que a continuación se enlistan:

1. Auditoría Superior de la Ciudad de México.
2. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
4. Instituto Electoral del Distrito Federal.
5. Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.
6. Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
7. Tribunal Electoral del Distrito Federal.
8. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Sin embargo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal carece de la regulación de algunos de los órganos autónomos. Si bien en el contenido del propio Estatuto se habla de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal —mencionada en el Artículo 42, fracción XVII, inciso c) y fracción XXV—, del Instituto Electoral del Distrito Federal —Artículos 123 al 127— y del Tribunal Electoral del Distrito Federal —Artículos 128 al 133—, en algunos otros órganos autónomos resulta omiso.

La incorporación de estos órganos puede llevarse a cabo a través de un apartado o título que regule a los órganos autónomos de la Ciudad de México. Cabe destacar que la existencia de los órganos autónomos de forma ordenada en un texto constitucional de orden estatal existe actualmente en el estado de Guerrero, en cuya Constitución se disponen seis capítulos que de manera detallada y ordenada establecen los lineamientos que rigen a dichos órganos autónomos.

La propuesta es incorporar un título denominado “Órganos Autónomos de la Ciudad de México”, que a su vez se divida en ocho capítulos, cada uno de ellos dedicado a un órgano autónomo.

En ese mismo tenor, la denominación de seis de los ocho órganos autónomos que actualmente dice: “del Distrito Federal”, se considera cambiarla por “de la

Ciudad de México”, lo cual implicará en su momento realizar las reformas pertinentes en cada uno de los reglamentos interiores de cada uno de los órganos en mención, quedando como sigue:

1. Auditoría Superior de la Ciudad de México.
2. Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
3. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Ciudad de México.
4. Instituto Electoral de la Ciudad de México.
5. Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México.
6. Tribunal de los Contencioso Administrativo de la Ciudad de México.
7. Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
8. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Esta propuesta lograría, en primer lugar, elevar la presencia de los órganos autónomos de la Ciudad de México al incorporarlos al máximo ordenamiento jurídico que rige en materia local en la Ciudad, lo cual les proporcionaría mayor fortaleza y estabilidad jurídica. En segundo lugar, la incorporación de los órganos autónomos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal permitiría ordenar la existencia de los mismos y señalar principios comunes que los rigen.

5. Posicionar la denominación Ciudad de México en todas las instituciones del gobierno local.

A raíz de todos los cambios y transformaciones que ha venido sufriendo nuestra gran ciudad en los últimos años, consideramos oportuno posicionar la denominación de Ciudad de México —y su respecti-

va abreviatura CDMX— en todas las entidades, órganos y dependencias del Gobierno local, atendiendo a un principio de congruencia con la realidad actual de esta entidad federativa. En efecto, el término Ciudad de México se puede tomar como sinónimo de Distrito Federal porque actualmente el Artículo 44 Constitucional señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, por lo que se puede fácilmente interpretar que no fue intención del constituyente hacer distinción entre ambos términos, razón por la cual se pueden válidamente utilizar de manera indistinta.

Si bien el Distrito Federal conservará esa denominación —Distrito Federal— en tanto no sea aprobada la reforma política por la Cámara de Diputados y las legislaturas estatales, eso no quiere decir que a nivel local no podamos distinguarnos como la Ciudad de México, término que se ha venido utilizando con más frecuencia en los últimos años y con el cual se siente identificada gran parte de la población, pero sobre todo las nuevas generaciones. Además de corresponder a la naturaleza intrínseca de esta entidad como principal centro político, académico, turístico, económico, financiero y empresarial con que cuenta el país, en otras palabras, lo que se propone es armonizar la denominación de nuestras instituciones con las características de ciudad de vanguardia que hemos venido construyendo en las últimas décadas.

Claro ejemplo de lo que se acaba de mencionar lo encontramos en el cambio de denominación de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que a partir de la creación de la Ley de Fiscalización de la Ciudad de México que abrogó la Ley Orgánica de aquel órgano fiscalizador, en mayo de 2014, adoptó una denominación más acorde con la esencia de nuestra Ciudad capital a la de Auditoría Superior de la Ciudad de México. ■



RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

A RIQUEZA ESTÁ TAN CONCENTRADA que gran parte de la sociedad ignora prácticamente su existencia. A nivel mundial, el patrimonio promedio del 1% de los más ricos es, por lo menos, 20 veces más elevado que el patrimonio de la mitad de la población más pobre. En Estados Unidos el 10% de la población más rica posee el 72% del patrimonio nacional. Estos son algunos de los datos que aporta Thomas Piketty, profesor en la Escuela de Economía de París y profesor centenario en la Escuela de Economía de Londres.

El libro *El Capital en el siglo XXI* —*Best seller* de 2014, catalogado como el mejor libro del año por el diario británico *Financial Times* y receptor de numerosas críticas entre las que destacan las de Paul Krugman y Bill Gates— retoma el tema de desigualdad y distribución del ingreso como punto central en el estudio de la dinámica económica, como solían hacerlo los economistas clásicos como Malthus y David Ricardo o incluso antes como Quesnay con su tabla económica. Sin embargo, adopta un enfoque diferente: mientras Malthus y David Ricardo planteaban de

*El Capital en el siglo XXI**

Mario Iván Domínguez Rivas**

fondo un problema de capacidad productiva alimentaria, Piketty lo aborda desde una perspectiva histórica, la cual sugiere como indispensable la reunión de datos que permitan generar un análisis de largo plazo sobre las desigualdades de los ingresos. Los datos recabados por su equipo de trabajo abarcan los ingresos y la riqueza desde el siglo XVIII en alrededor de 20 países, principalmente Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido.[†]

Piketty plantea que el estudio de la Economía ha abandonado el análisis histórico y ha dejado de lado a las demás ciencias sociales, como son la historia, la sociología, la antropología y las ciencias políticas. Al mismo tiempo, —advierte— ha abusado del uso de las matemáticas y las especulaciones puramente teóricas. Argumenta que se necesita retomar el principal objetivo de la economía que es generar políticas públicas que promuevan una sociedad más justa, próspera y armoniosa; y cuestiona si la institucionalización de derechos de propiedad mejor garantizados, mercados más libres y una competencia cada vez más pura y perfecta pueden cumplir dichos objetivos.

A través del recuento histórico que ofrece sobre la desigualdad, el autor muestra que en los países desarrollados hubo una estabilización de la desigualdad de 1870 a 1914, sin embargo, ésta se reduce de 1900 a 1910 y de 1950 a 1960, principalmente como consecuencia de las guerras que provocaron una contracción en las ganancias, resultado de la disminución

* Por Thomas Piketty, Fondo de Cultura Económica, 663 páginas.

** Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como investigador “A” adscrito a la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez.

† Cabe mencionar que los datos estadísticos se encuentran disponibles en Internet en la World Top Incomes Database (WTID).

del rendimiento del capital y de las políticas públicas instrumentadas. Por último, señala que a partir de la década de 1970 la desigualdad creció significativamente en los países ricos, sobre todo en Estados Unidos. Entre 2000 y 2010 la concentración de ingresos alcanzó un *record* histórico.

Al analizar la dinámica de la distribución de la riqueza a escala mundial y la relación capital-ingreso, Piketty muestra que la principal fuerza de divergencia en la distribución del ingreso es resultado de que la tasa de rendimiento del capital (R) tiende a ser mayor que la tasa de crecimiento del producto (G). La relación $R > G$ implica que las personas que cuentan con capital puedan incrementar su riqueza a una mayor velocidad que las personas que no lo poseen, situación que ensancha la desigualdad de ingresos entre las personas que son poseedoras de capital y las personas cuyo único ingreso es producto de su trabajo. Ante dicho mecanismo de divergencia, en las sociedades con bajo crecimiento, la riqueza originada en el pasado adquiere gran relevancia en la determinación de la distribución del ingreso.

En consecuencia, —señala Piketty— los patrimonios heredados son pieza clave en la determinación de la riqueza de las personas, mucho más importantes que los patrimonios construidos a lo largo de una vida a través del ahorro. Esta situación, explica el autor, pervierte los principios de justicia social y va en contra de los valores meritocráticos aclamados por las sociedades democráticas.

Por otra parte, dentro de la dinámica de la distribución de la riqueza, también se encuentran factores que reducen la brecha de desigualdad en la sociedad. Piketty los llama “mecanismos de convergencia”, como son los procesos de difusión del conocimiento, la inversión en capacitación y la formación de habi-

lidades, en pocas palabras, incrementos en el capital humano. Sin embargo, para que las diferentes sociedades puedan incrementar su capital humano, necesitan de políticas públicas en materia de educación, acceso a la formación y la generación de cualificaciones apropiadas, así como de la creación de instituciones que proporcionen, al común de la sociedad, herramientas que les permitan acceder a este tipo de beneficios. Este tipo de políticas permitiría que las desigualdades con respecto a los ingresos fueran más meritocráticas y menos estáticas. Por ejemplo, en Estados Unidos, donde la desigualdad es particularmente alta, los estudiantes promedio de Harvard pertenecen al 2% de los hogares más ricos, lo que obstaculiza una mayor movilidad social.

El autor advierte que una posible solución para disminuir los niveles de desigualdad es imponer fuertes gravámenes a los rendimientos al capital para reducirlos a niveles inferiores a la tasa de crecimiento del producto a fin de permitir que las personas que no poseen capital puedan acumular una mayor proporción del incremento de la riqueza. No obstante, este tipo de gravámenes podrían desanimar la inversión y reducir la actividad económica. Es por ello que Piketty propone un impuesto progresivo anual sobre el capital que podría limitar la dinámica de desigualdad y permitir la prevalencia de competencia entre las empresas. Dicho impuesto hace alusión a tasas impositivas crecientes al capital conforme mayores sean los patrimonios. No obstante, su posible aplicación exige una alta cooperación internacional para evitar la fuga de capitales de los países que la aprueben.

Cabe mencionar que para llevar a cabo el impuesto mundial progresivo sobre el capital y poder preservar la apertura económica y globalización,

se necesita de una enorme transparencia financiera mundial. Los gobiernos de los diferentes países deben estar dispuestos a hacer públicos los datos relacionados principalmente a impuestos sobre la renta. Piketty termina su obra justamente con este tema, la transparencia económica financiera es una herramienta muy poderosa, que no sólo compete al

gobierno, sino también a empresas y organizaciones no gubernamentales. Para Piketty, la transparencia es indispensable para avanzar en la consecución de una mayor democracia, de manera que la sociedad tenga la información necesaria para poder tomar parte en las decisiones públicas importantes. ■

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Dieter Nohlen. *Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Distrito Federal, 2015.

El libro contiene 15 ensayos sobre ciencia política y justicia electoral, escritos por uno de los politólogos más importantes de la actualidad: Dieter Nohlen, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Los ensayos reunidos en esta obra analizan la relación entre los sistemas electorales y el régimen político, la formación de mayorías y los gobiernos de coalición. Además, se aborda el estudio de los sistemas y reformas electorales en España, Cataluña, Alemania, la Unión Europea y los países árabes e islámicos, entre otros.

En esa tesitura, el texto incluye un apartado sobre justicia electoral y democracia en América Latina. Finalmente, el libro incorpora una extensa entrevista al autor, quien se ha convertido en referencia obligada en el estudio de los sistemas electorales de todo el mundo.

Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés. (coordinadores). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Vida universitaria*, Tomo II, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.

El texto reúne una serie de estudios en homenaje al doctor Jorge Carpizo Mc Gregor (1944-2012) con reflexiones acerca de su trayectoria como universi-

tario, humanista, docente jurídico, investigador, reformador y rector de la Máxima Casa de Estudios. El libro cuenta con la participación de distinguidos universitarios como José Narro Robles, Humberto Benítez Treviño, Miguel Carbonell, Emilio Chuayffet Chemor, Manuel González Oropeza y Jaime Martuscelli, entre otros.

El tratado es un testimonio de diferentes investigadores y funcionarios que tuvieron la oportunidad de conocer al doctor Carpizo, además de dar continuidad a su pensamiento mediante las referencias en los apartados que componen esta obra, así como el rescate de datos biográficos, curriculares, rasgos de su personalidad y difusión de sus ideas.

Francisco Javier Aguilar García y Margarita Camarena Luhrs. *Los movimientos sociales en la dinámica de la globalización*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2015.

El estudio recomendado aborda los movimientos sociales a inicios del siglo XXI, los cuales son derivados de la desigualdad existente en diversas partes del mundo. Los autores sostienen que estos fenómenos son una respuesta ante la mayor desigualdad que se vive a nivel global debido a que hay una brecha más profunda entre las clases sociales y en la posición económica de los países.

El texto sostiene que la puesta en marcha del neoliberalismo rompió el tejido social, por lo que los problemas sociales generaron un gran descontento; la solución requiere de una participación generalizada de la sociedad a fin de encontrar respuestas para reducir las desigualdades y afrontar los desafíos mediante la movilización popular. ■

