



CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

INNAP | INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Años
al servicio
de México

LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

II. LA VIDA SOCIAL

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

TOMO I: LA ECONOMÍA Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

TOMO II: LA VIDA SOCIAL

TOMO III: LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TOMO IV: LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

**LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS
H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DIP. JULIO CÉSAR MORENO RIVERA PRESIDENTE (PRD)

VICEPRESIDENTES

DIP. TOMÁS TORRES MERCADO (PVEM)

DIP. FRANCISCO ARROYO VIEYRA (PRI)

DIP. MARTÍN ALONSO HEREDIA LIZÁRRAGA (PAN)

DIP. LIZBETH EUGENIA ROSAS MONTERO (PRD)

SECRETARIOS

DIP. FRANCISCA ELENA CORRALES CORRALES (PRI)

DIP. SERGIO AUGUSTO CHAN LUGO (PAN)

DIP. GRACIELA SALDAÑA FRAIRE (PRD)

DIP. JAVIER OROZCO GÓMEZ (PVEM)

DIP. MERILYN GÓMEZ POZOS (MC)

DIP. MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL (PT)

DIP. LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN (NA)

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

DIP. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA PRESIDENTE Y COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRI)

DIP. RICARDO ANAYA CORTÉS COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PAN)

DIP. AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PRD)

DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PVEM)

DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (MC)

DIP. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO (PT)

DIP. MARÍA SANJUANA CERDA FRANCO COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO (NA)

SECRETARÍA GENERAL

MTRO. MAURICIO FARAH GEBARA

SECRETARIO GENERAL

LIC. JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

SECRETARIO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

LIC. FRANCISCO DE JESÚS DE SILVA RUIZ

SECRETARIO DE SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA FINANZAS PÚBLICAS

DIP. CECILIA GONZÁLEZ GÓMEZ

PRESIDENTE DEL COMITÉ

MTRO. PEDRO ÁNGEL CONTRERAS LÓPEZ

DIRECTOR GENERAL

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
**Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid



Los Avances del México Contemporáneo: 1955-2015
Directorio de la Obra

Pedro Ángel Contreras López
Director General del Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la H. Cámara de
Diputados

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Ildefonso Morales Velázquez
Director de Estudios del
Presupuesto y Gasto Público
Centro de Estudios de
las Finanzas Públicas de la
Cámara de Diputados

Francisco Javier Gómez Velázquez
Director de la Escuela Nacional
de Profesionalización Gubernamental del
INAP

Raúl Martínez Almazán
Coordinador General de la Obra

LOS AVANCES DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: 1955-2015

II. LA VIDA SOCIAL

Los Avances del México Contemporáneo: 1955 – 2015

TOMO II. La Vida Social

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: julio de 2015

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9423-37-7

ISBN TOMO II: 978-607-9423-39-1

© Cámara de Diputados. LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP).

Av. Congreso de la Unión 66, Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza; C.P. 15960 México, Distrito Federal; Edificio I, Nivel 1.

www.cefp.gob.mx

ISBN OBRA COMPLETA: 978-607-9026-54-7

ISBN TOMO II. 978-607-9026-56-1

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Publicación de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) y del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**), integrada por cuatro tomos: Tomo I: La Economía y las Finanzas Públicas, Tomo II: La Vida Social, Tomo III: La Política y la Administración Pública, Tomo IV: La Educación y la Cultura.

La titularidad de los Derechos de Autor corresponden a la Cámara de Diputados y al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) por partes iguales de conformidad con la Ley Federal del Derecho de Autor.

El contenido de la obra, análisis, juicios de valor, opiniones, conclusiones y sus anexos son estrictamente responsabilidad de los autores. La Cámara de Diputados, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (**CEFP**) y el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (**INAP**) no asumen responsabilidad alguna por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

INTRODUCCIÓN.

Rafael Aréstegui.¹

Una actividad señera en el devenir histórico de nuestro país ha sido el quehacer legislativo, desde los *Sentimientos de la Nación* redactados por el generalísimo José María Morelos y Pavón, que estipulaba: “Artículo 12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

De donde se infiere que la labor legislativa impronta en la vida social. Hoy, a doscientos años de distancia, pervive como tarea obligada —e inacabada— la búsqueda de la igualdad social, así como plasmar en las normas que aprueba el Congreso lograr la universalización de los derechos sociales, políticos, económicos, culturales, e incluso en los tiempos que corren, incorporar los derechos ambientales.

El lector tiene en sus manos *Los avances del México contemporáneo: 1955-2015*, segundo volumen, un compendio de los temas legislativos que han hecho mella en nuestra realidad. La variedad temática de los ensayos que aquí se incluyen son promisorios, amén de su excelente cuño, dado el prestigio de sus autores: Mencionaremos el ensayo del Ing. Juan José Guerra Abud, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales quien aborda el tema “Perspectiva del Sector Ambiental: Acciones para el fortalecimiento de la Política Ambiental Mexicana”.

Por su parte el Doctor Francisco Sales analiza la estructura distributiva de la política de desarrollo y el Diputado Javier López Zavala analiza el marco jurídico de la Ley General de Población así como la Ley de Migración.

En este tomo es de destacar la colaboración del Doctor Hugo Eduardo Beteta representante de la CEPAL en México quien destaca el papel que este organismo internacional ha desempeñado en la promoción del desarrollo en nuestro país.

¹ *Doctor* en educación. Más de veinte cursos impartidos en la Maestría de Educación y la Maestría en Estudios Socio-Territoriales. Más de 18 tesis de Maestría dirigidas. 41 años de profesor en distintos niveles educativos. Sus líneas de investigación son; diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos culturales, socioeconómicos, sociales e interculturalidad. Rector de la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero. Director General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

En su artículo el Dr. Gonzalo Hernández Licona hace un breve recuento de las mediciones de pobreza implementadas en México desde la segunda mitad del siglo XX, en un ámbito de desconfianza en las instituciones políticas, económicas y sociales.

El Diputado Heriberto M. Galindo Quiñones analiza la situación que guardan en nuestro país los derechos humanos, hace referencia a la necesidad y la búsqueda de leyes que protejan a los débiles frente al avasallamiento de los poderosos.

La Licenciada Mercedes Cossío en su ensayo Género y Equidad plantea los problemas de género que aún prevalecen en nuestro país.

La obra colectiva del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) “Avances legislativos hacia la igualdad: revisión histórico legislativa 1955-2015” pretende dar cuenta del avance sinuoso de las mujeres en el Poder Legislativo y cómo este proceso se ha topado con diferentes barreras que han ido desde emprender la batalla por el derecho a la participación, hasta enfrentar y suavizar la violencia que se vive al interior del parlamento; desactivar la resistencia para legislar en el avance de las mujeres, hasta la reingeniería de una legislación que garantice la protección de los derechos humanos de las mujeres. Para el efecto hacen un periplo por todo el cuerpo normativo que nos rige. Se trata de un trabajo coordinado por la directora general del centro, licenciada Marina Mandujano Curiel, quien logra una obra colegiada con la participación de Nuria Gabriela Hernández Abarca, María Isabel de León Carmona y Guillermo Rodríguez de la Vega, equipo que resalta la reacción vindicatoria de las mujeres para abatir su histórica exclusión de tantos ámbitos, como el que atañe a sus derechos políticos. Gracias a esta labor, el Estado mexicano ha incorporado en su normatividad el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y ha ratificado instrumentos internacionales; pero debemos resaltar que los derechos políticos de las mujeres han sido incluidos casi como una concesión, de donde se sigue que el avance de los derechos de las mujeres en la vida pública ha sido muy lento.

No es casual que la incorporación femenina a los órganos legislativos haya repercutido en la presentación de mayor número de iniciativas que impulsan derechos humanos de las mujeres, aunque de la revisión del trabajo legislativo se observa que no todas las diputadas presentan iniciativas con perspectiva de género; los estudiosos del CEAMEG consideran que existen parlamentos sensibles al género y son aquellos que en su quehacer cotidiano involucran las necesidades e intereses de mujeres y hombres, observando, la perspectiva de género y propiciando en todo momento el acceso de las mujeres a sus inalienables derechos.

La presentación de una iniciativa de reforma marca el camino del proceso legislativo que culminará con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, proceso que visibiliza y garantiza las necesidades y derechos humanos de las mujeres. En la construcción de las agendas legislativas las mujeres enfrentan también retos y obstáculos importantes, pues éstas son consensuadas por las y los integrantes de un grupo político, mayoritariamente integrados por hombres, lo que dificulta incorporar la perspectiva de género.

Si bien es cierto que las mujeres legisladoras, y no pocos legisladores, lentamente han ido logrando la aprobación de instrumentos sumamente valiosos en el tema de derechos humanos de las mujeres, también lo es que su labor se les reconoce poco.

Al conformar las agendas legislativas resulta imprescindible pensarlas y construirlas con perspectiva de género y partiendo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. Los investigadores del CEAMEG coinciden en que el trabajo legislativo debe abarcar: reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rumbo a la igualdad, reformas al Código Civil y al Código Penal Federal, así como al Código Civil Federal.

Durante el periodo de 1955 a 2015 se realizaron 41 reformas trascendentales al Código Civil Federal, de las cuales sólo ocho estuvieron orientadas al reconocimiento e incorporación de derechos para niñas y mujeres. Destacan las realizadas en 1974 referentes al derecho de los cónyuges a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de su descendencia, la determinación de los derechos y obligaciones que surgen del matrimonio, y el derecho a la igualdad dentro de éste.

Sin duda 2015 es un año de retos con rumbo a la igualdad. La paridad es un instrumento que, de concretarse plenamente, zanjará camino hacia la igualdad sustantiva al colocar más mujeres en el Congreso y al promover un bloque femenino de legisladoras que podrán llevar a buen término aquellas reformas pendientes en materia de derechos humanos de las mujeres para lograr la igualdad en la norma.

Acerca de “La obra de la Cámara de Diputados en la vida social, el desarrollo social, la pobreza y la desigualdad”, es la disertación del diputado Alejandro Montano Guzmán, quien destaca:

Ha llegado la hora de asumir el compromiso de poner fin a la pobreza extrema. Nos hallamos en un auspicioso momento histórico en que se combinan los éxitos de décadas pasadas con perspectivas económicas mundiales cada vez más propicias para dar a los países en desarrollo una oportunidad —la primera que jamás hayan tenido— de poner fin a la pobreza extrema en el curso de una sola generación.

La iniciativa de Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se deriva de la reforma constitucional de 2013, al artículo 26, pero es a partir de 1994 que el tema de la política social en la Cámara de Diputados adquiere relevancia, cuando se crea la Comisión de Desarrollo Social (CDS), siendo su principal tarea la elaboración de leyes en la materia. Desde su conformación, la CDS ha sido preponderante, pues fue la encargada de llevar a cabo la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), además de proponer diversas modificaciones a otros ordenamientos vinculados con lo social, como lo fue la propia Ley General de Desarrollo Social aprobada por el Congreso de la Unión en 2003 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, cuyo objetivo central marca:

El proceso para elaborar el dictamen de esta ley fue la tarea fundamental del Poder Legislativo porque implicó proponer que el Coneval no perdiera su carácter autónomo y profesionalizante; es decir que sus evaluaciones se realizasen por ley, con rigor técnico, independencia, transparencia y objetividad.

El legislador afirma que lo social ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia del país y en consecuencia, tema permanente de la vida parlamentaria.

Por su parte la Diputada Amalia García Medina aborda el problema de la migración, el desafío que implica y las conductas con las que los estados nacionales deben abordar el fenómeno de la migración.

El ensayo “El desarrollo del cooperativismo como parte del sector social de la economía”, de la factoría de la Diputada Alliet Mariana Bautista Bravo, que delimitó el periodo de 1955 a 2015 para su estudio como un reto, pues esa etapa no se caracteriza por una combinación constante de las variables económicas o por la continuidad de las políticas públicas. En ese periodo la economía mundial abandonó el patrón oro a principios de la década de 1970, lo que dio pauta para un complejo periodo de transición; posteriormente vivió la guerra de los precios del petróleo a finales de esa década y en la de 1980 la crisis se debió a que se incrementó la deuda de los países del tercer mundo.

En estos setenta años se han registrado una concatenación de crisis: en 1976 por la inflación mundial y nacional; en 1982 por la caída en los precios del petróleo y el alza de tasas en Estados Unidos; en 1988 por la burbuja de la Bolsa Mexicana de Valores; y así sucesivamente, hasta llegar a la crisis contemporánea, cuyos efectos no se podrán superar y que nos obliga a realizar ajustes en la política económica.

La legisladora sostiene que hay que voltear la mirada hacia formas de organización basadas en la solidaridad y la conjunción de esfuerzos para obtener un beneficio

colectivo, y en específico aborda la experiencia de las formas de organización cooperativas a lo largo de la historia de nuestro país en una rápida revisión, pero también lleva a cabo una revisión de los obstáculos que dichas formas han debido enfrentar para poder consolidarse.

Posteriormente toca el turno a la diputada Martha Lucía Mícher Camarena, presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, experiencia con la que nutre el ensayo “Género y presupuestos públicos en México”, donde presenta una panorámica general del capítulo mexicano respecto al proceso que se ha generado en las últimas décadas para incluir la perspectiva de género en los presupuestos públicos.

Si de los avances del México contemporáneo se trata, sin lugar a dudas el impulso de los presupuestos públicos con enfoque de género es un tema de especial relevancia en el camino hacia la igualdad entre mujeres y hombres. Es conveniente citar a la autora directamente: “Nada más claro, preciso y contundente para expresar la voluntad y compromiso político de un gobierno que su presupuesto. Actualmente en México el presupuesto federal para la igualdad entre mujeres y hombres representa únicamente el 0.5% del presupuesto total para 2015”.

En un ejercicio de comparación internacional en materia de presupuesto asignado por género, se detiene en experiencias como la Declaración de Beijing y la Plataforma de la Conferencia Mundial sobre la Mujer, de las Naciones Unidas (1995, Beijing, China), cuando se registran los primeros avances en el tema; revisa el caso de Australia y presenta el panorama que en el presupuesto por género se ha asignado en nuestro país; un trabajo detallado en términos de procesos de asignación presupuestaria respondiendo al reclamo del movimiento feminista organizado, en materia de sus iniciativas, donde Martha Lucía Mícher Camarena redacta en estricta primera persona, pues es encomiable el papel protagónico que la diputada ha tenido en los temas en que el presupuesto por género se ha asignado.

“La nueva agenda de la sociedad y los cambios en la Administración Pública” se intitula el ensayo de la licenciada María Angélica Luna Parra, quien hace una revisión histórica de las reformas a la Carta Magna que han implicado la creación de nuevas instituciones, así como de mecanismos que aseguren el reconocimiento de derechos para el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones; tal es el caso de la reforma al artículo 1.º constitucional que reconoce como fuente del derecho los tratados internacionales que el Estado mexicano ratifique en materia de derechos humanos.

El hilo narrativo de este ensayo es la correspondencia que existe entre las reformas constitucionales y las leyes y reglamentos que los acompañan, con las modificaciones a la administración pública para asistir y dar soporte a tales cambios. Así ha sucedido con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 1992) cuyo propósito fue modificar la estructura del poder que tradicionalmente sustentaba las estructuras gubernamentales, en tres pilares: gobernabilidad y seguridad, economía y finanzas, y los servicios públicos de educación, salud y vivienda. Con esta reforma se pretendía crear un pilar más que articulara las políticas públicas que inciden en la calidad de vida de las personas e incidir en el desarrollo regional sustentable y equitativo. La secretaría fue creada para cumplir el papel de instancia articuladora, promotora y operadora.

La licenciada Luna Parra señala que de esta nueva articulación se desprende la *democracia creativa*, a la que describe como:

...la participación que surge de la imaginación y de la energía de la ciudadanía para proponer cambios y soluciones, que se dan por el talento y la voluntad de una sociedad abierta al diálogo y al respeto a los otros y que encuentra nuevos caminos para articular o generar sinergias y trabajos para un proyecto común.

No escatima tampoco en articular nuevos conceptos que permiten entender la complejidad de la política social y la creación de nuevas instituciones para dar respaldo a los programas que se derivan de las nuevas necesidades en la materia.

Finalmente el Diputado Edgar Emilio Pereyra se enfoca a la seguridad social, al estado de bienestar que garantiza la protección de los adultos mayores que garantizan su salud y su vejez.

En suma, esta publicación ilustra el andar paralelo entre la vida social, el surgimiento de nuevos actores y nuevas problemáticas y el necesario quehacer legislativo para responder a los retos que emergen de una sociedad cambiante como lo es la sociedad mexicana.

Enhorabuena para los autores y para los lectores; ambos se benefician con *Los avances del México contemporáneo 1955-2015*.

PERSPECTIVA DEL SECTOR AMBIENTAL: ACCIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.

Juan José Guerra Abud.¹

INTRODUCCIÓN.

*“El propósito central al construir un México próspero es lograr un **crecimiento económico sostenido y sustentable**, que nos permita reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de la población”.*

Enrique Peña Nieto

México está creciendo bajo el liderazgo del Presidente de la República, Licenciado Enrique Peña Nieto, quien previo al inicio de su mandato contaba ya con una visión clara de la Nación que quería impulsar, por lo cual definió tres grandes metas nacionales, claras y concretas que han sido la ruta para que sociedad y gobierno caminemos juntos hacia una nueva etapa del país: 1) que los derechos de todos los mexicanos no sean sólo ideales plasmados en la Constitución, es decir, que pasen del papel a la práctica; 2) que el país crezca conforme a su verdadero potencial económico, y 3) recuperar el liderazgo como potencia emergente.²

En este contexto, la actual Administración reforzó desde sus inicios la conducción de la Política Ambiental en la que el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales son elementos esenciales para detonar el mayor desarrollo económico, aumentar la

¹ Es Ingeniero Industrial por la Universidad Anáhuac graduado con Mención Honorífica en 1974 y cuenta con una Maestría en Economía por la University of Southern California. Fue Secretario de Desarrollo Económico en el Gobierno del Estado de México de 1994 a 1999 e integrante del Consejo Mexiquense de Infraestructura. Se desempeñó como Director General de Krone Comunicaciones, S. A. de C. V. (1990-1992), Presidente de Unitec Boelhoff, S. A de C. V. (1992- 1994), Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Autobuses, Camiones y Tractocamiones (ANPACT) (2001-2009) y como Presidente del Patronato de la Orquesta Sinfónica del Estado de México. En la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, fungió como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y por lo mismo como integrante de la Junta de Coordinación Política. Es Consejero del Centro Mario Molina, A.C. Actualmente se desempeña como Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

² Peña Nieto, Enrique. “México, la gran esperanza. Un Estado Eficaz para una democracia de resultados”. Grijalbo. México. 2011. Pág. 18.

productividad, generar empleos y superar la pobreza, en aras de construir un país con Crecimiento Verde Incluyente y brindar un Medio Ambiente sano a todos los mexicanos.

Por tal razón, las acciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) hoy están encaminadas a la protección y conservación de los ecosistemas, los bienes y los servicios naturales, mediante el diseño de instrumentos que fortalezcan la Política Ambiental, así como a través de la promoción, regulación y apoyo del mejor desempeño ambiental del sector productivo.

Dada la importancia de la protección y conservación de nuestro capital natural y el aprovechamiento sustentable de la riqueza biológica, este documento ofrece una perspectiva actual de las acciones en materia ambiental, producto del conjunto de esfuerzos realizados por la presente Administración Federal, en favor de un crecimiento económico que tiene como propósito lograr la mayor inclusión social y el uso sustentable de los recursos naturales y servicios ecosistémicos.

Con la implementación y ejecución de acciones concretas que combatan la pérdida de nuestra biodiversidad, mantengan la integridad de los ecosistemas, fomenten una gestión y un manejo integral de los residuos, impulsen la conservación y productividad del sector forestal, ayuden a replantear el manejo hídrico y motiven la búsqueda de nuevas estrategias que favorezcan el incremento de la productividad y el crecimiento de la economía vinculados con una menor emisión de Gases de Efecto Invernadero, hemos emprendido un camino de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para la construcción de un México Próspero, que tendrá como resultado, a corto y mediano plazos, el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad mexicana.

ANTECEDENTES.

En 1982, la Política Ambiental Mexicana comenzó a adquirir un enfoque integral y se reformó nuestra Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental. Posteriormente, en 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que hasta la fecha, es la base de la Política Ambiental del país.

En diciembre de 1994, surge la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), debido a la necesidad de planear el manejo de recursos naturales

y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales.

En noviembre del año 2000, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dan origen a la SEMARNAT para impulsar una política nacional de protección ambiental, en respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales e incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad.

Actualmente, el Gobierno de la República, como nunca antes, ha reforzado la conducción de la Política Ambiental a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como elemento esencial para detonar el mayor desarrollo económico, aumentar la productividad, generar empleos y superar la pobreza en aras de generar un Crecimiento Verde Incluyente.

LA POLÍTICA AMBIENTAL COMO PRIORIDAD EN LA AGENDA DE NUESTRO GOBIERNO.

Desde el inicio de su Administración, el Presidente Peña Nieto estableció 5 ejes de Gobierno fundamentales, los cuales sientan las bases del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018): el primero de ellos México en Paz, con el que se busca recobrar el orden, la seguridad y la justicia de las familias mexicanas para tener una nación tranquila en la que se respeten los derechos humanos; el Segundo Eje es lograr un México Incluyente, para enfrentar y superar el hambre, construyendo una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de todos los mexicanos; el Tercer Eje es impulsar un México con Educación de Calidad, para lograr la superación y el éxito de niños y jóvenes mediante el fomento de los valores cívicos, elevación de la calidad de la enseñanza, promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación. El Cuarto Eje destaca la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un México Próspero que identifique las fortalezas de nuestro país para detonar el crecimiento económico sólido, sostenido y sustentable, con el objeto de hacer que se convierta en una potencia económica emergente. Y por último, el Quinto Eje de gobierno es lograr un México con Responsabilidad Global, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad.³

El tema ambiental en específico es prioritario para el Gobierno de la República, partiendo de que un ambiente sano es un derecho constitucional de todos los

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.

mexicanos,⁴ se ha asumido con plena responsabilidad el compromiso de impulsar un México con crecimiento sustentable, en armonía con nuestro entorno natural para detonar mayor desarrollo económico, aumentar la productividad, generar empleos y superar la pobreza en el largo plazo.

Con planeación y metas concretas se trabaja para implementar la Política Ambiental de nuestro país. En las secciones posteriores de este documento se describen las principales acciones y los logros de este arduo trabajo, a dos años y medio de Gobierno, en los principales rubros de la Política Ambiental.

RECURSOS FORESTALES.

PANORAMA GENERAL.

México posee una superficie continental de 194 317,118 hectáreas de las cuales 38 041,245 son de vegetación forestal (71%), el 29% restante corresponde a usos de suelo distintos al forestal, principalmente agrícola, pecuario, zonas urbanas, acuícola, entre otros.⁵

Los bosques albergan gran parte de la biodiversidad que poseemos. Asimismo, desempeñan un papel fundamental en la mitigación del Cambio Climático y contribuyen a la conservación del suelo y el agua en muchos ecosistemas frágiles. Además, aportan servicios ambientales que, entre otros aspectos, ayudan de forma significativa a la seguridad alimentaria de muchas personas.

Por ello, la SEMARNAT a través de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) ha implementado una serie de estrategias que permiten recuperar el capital forestal y al mismo tiempo elevar la productividad de este sector. Se busca mantener e incrementar las superficies bajo manejo forestal sustentable, así como implementar una estrategia específica para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en regiones productivas prioritarias.

⁴Artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Toda persona tiene derecho a un Medio Ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

⁵Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe de Resultados 2004-2009 (CONAFOR).

REFORESTACIÓN.

La pérdida de bosques y selvas en México ocurrida entre 1990-2000 fue de 354 mil hectáreas anuales en promedio; para el periodo 2000-2005 disminuyó a 235 mil hectáreas y para 2005-2010 fue de 155 mil de hectáreas, lo que representa una disminución de casi el 50% respecto a la registrada en 1990-2000.⁶

Una de las acciones directas para contrarrestar la pérdida de bosques y selvas es la reforestación, en años anteriores se mantuvo una tendencia a la alza en la superficie reforestada, pero sin darle prioridad al proceso de reforestación, hecho que repercutía negativamente en la supervivencia y éxito de estos esfuerzos. La presente Administración ha establecido una meta sexenal de reforestar 1 millón de hectáreas de manera integral, por primera vez con un enfoque que privilegia la supervivencia sobre la cantidad de superficie reforestada. Entre los años 2013 y 2014 se reforestaron 405,850 hectáreas, que representan el 41% de la meta.

INVENTARIOS ESTATALES FORESTALES Y DE SUELOS.

Otro gran objetivo en materia forestal es la publicación de los 32 Inventarios Estatales Forestales y de Suelos que, sin duda, son una herramienta de gran valor pues apoyan la planeación y monitoreo de los recursos forestales, permitiendo conocer la extensión y diversidad de nuestras zonas forestales; resultando útil para la toma de decisiones y elaboración de estrategias al alcance de todos. Durante 2014 se publicaron los primeros 16 inventarios y los 16 restantes se concluirán este año.⁷

INCENDIOS FORESTALES.

En materia de incendios forestales, para el periodo 1998-2014 se reportó una ocurrencia promedio de 8,522 incendios anuales y una superficie afectada de 308,369 hectáreas, cabe señalar que los años más catastróficos han sido 1998 y 2011, con una superficie afectada de 849,632 y 956,404 hectáreas con 14,445 y 12,113 incendios respectivamente.

⁶FAO. 2010. The Global Forest Resources Assessment. Respecto a 1990-200, la cifra se encuentra en proceso de revisión y actualización.

⁷SEMARNAT. Comisión Nacional Forestal, cierre 2014.

En el año 2014, la superficie afectada por este tipo de siniestros se redujo 62% respecto al 2013. En lo que va de 2015, se presenta una disminución del 41% en comparación con el mismo periodo del 2014.

Para fortalecer el Programa Nacional de Protección contra Incendios Forestales e incrementar la capacidad de respuesta, en 2014, se establecieron 6 Centros Regionales de Manejo del Fuego. Dichos Centros buscan la capacitación y entrenamiento para la integración y consolidación de equipos en manejo de incendios forestales a nivel estatal, regional y nacional. En cuanto a equipamiento, tan sólo en 2013 y 2014 se han adquirido 173 vehículos especializados para el combate, más que en el periodo 2006-2012 que se adquirieron 161.⁸

CORRESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

Es importante resaltar la participación de las Fuerzas Armadas de México en la preservación de nuestros recursos forestales. En el tema de restauración forestal integral, actualmente la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) produce en promedio 60 millones de plantas anuales, destinadas a trabajos de reforestación, tan sólo en 2013 y 2014, plantó cerca de 2.2 millones de árboles. En el tema de incendios forestales, la SEDENA apoya el combate directo de incendios forestales: durante 2013 y 2014 apoyó con más de 19,000 horas hombre y en lo que va de 2015 con 597 horas. Adicionalmente apoya logísticamente con helicópteros, que se utilizan en el combate de los incendios y en el traslado de brigadas en áreas remotas, incrementando la eficacia de los combatientes. Igualmente, la Secretaria de Marina (SEMAR) apoya de manera destacada en las brigadas contra incendios forestales en las zonas aledañas a las costas.

El 10 de abril de 2015, durante la celebración del Segundo Aniversario de Operaciones del Cruce Fronterizo de Boquillas, en Coahuila, representantes de los sectores forestales de México y USA firmaron un Acuerdo sobre Protección contra Incendios Forestales para ampliar la colaboración y cooperación que ambos países sostienen desde hace dos décadas.

⁸ *Ibidem.*

CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD.

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS.

Se ha identificado a la pobreza como un factor que repercute en la pérdida de nuestro capital natural, por ello, dentro de la política ambiental se ha apostado por el combatirla, con una visión en la que el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales sirva como generador de riqueza para lo cual se trabaja en los instrumentos económicos siguientes:

- Pago por Servicios Ambientales y Plantaciones Forestales Comerciales:

México ha sido pionero en el desarrollo e implementación de instrumentos económicos encaminados a la conservación de biodiversidad y uso sostenible, considerando la situación de pobreza y marginación en que viven muchas comunidades dueñas de bosques y selvas (muchas de ellas indígenas), se ha instrumentado el pago por servicios ambientales, teniendo una superficie vigente de 2.3 millones de hectáreas y respecto a plantaciones forestales comerciales, se tiene una superficie vigente de 292,731 hectáreas.⁹

- Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA's):

Por lo que respecta al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, destacan las UMA's que son alternativas viables para la conservación, reproducción y propagación de especies silvestres, y para la elaboración de productos, servicios y derivados certificados que puedan incorporarse a un circuito de mercados verdes para su comercialización. Al cierre de 2012 se tenían en el país 11,655 UMA's abarcando una superficie de 37.63 millones de hectáreas; en lo que va de esta Administración, se han establecido 874 UMA's con una superficie de 1.15 millones de hectáreas, que suman un total de 12,529 UMA's que comprenden 38.78 millones de hectáreas, equivalente al 19.8% del territorio nacional.¹⁰

- Programa de Empleo Temporal (PET):

Otra acción importante en el combate a la pobreza es el PET, con el que se logra que las familias accedan a recursos por contribuir al cuidado del Medio Ambiente a través de acciones de vigilancia, de limpieza de playas, de reforestación, entre otras. El enfoque de este Programa es generar acciones temporales con resultados permanentes y de alto contenido social. En este rubro, la actual Administración ha ejercido en 2013 y 2014 un total de 1,592

⁹SEMARNAT. Comisión Nacional Forestal, marzo 2015.

¹⁰SEMARNAT. Dirección General de Vida Silvestre- SGPA, 15 de abril de 2015.

MDP, donde, al menos 74.16% se destina para pago de jornales, no más de 20% para materiales y herramientas, ni de 5.84% para gastos de operación.

LEGISLACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE.

En materia de legislación para la protección de los animales, en plena colaboración con el Poder Legislativo Federal, se avanzó con la publicación de las reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y a la Ley General de Vida Silvestre. En 2013 se promovió el trato digno y respetuoso a los animales y en 2015 se prohibió el uso de ejemplares de vida silvestre en circos y el uso de mamíferos marinos en espectáculos itinerantes.

MANEJO DE RESIDUOS.

El México Próspero que se está construyendo en esta Administración se concibe a través del fortalecimiento de la gestión ambiental, que depende a su vez de la participación informada y corresponsable de los actores gubernamentales y sociales, del cumplimiento efectivo y transparente de la Legislación Ambiental, así como de los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia, del cuidado y conservación del Medio Ambiente para lograr un Crecimiento Verde.

En cuanto al manejo adecuado de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), el reto de recuperar y reciclar una mayor cantidad de materiales es grande, sin embargo representa la oportunidad de optimizar la infraestructura para su disposición final y al mismo tiempo, significa la elección de nuevas alternativas para su valorización.

CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL.

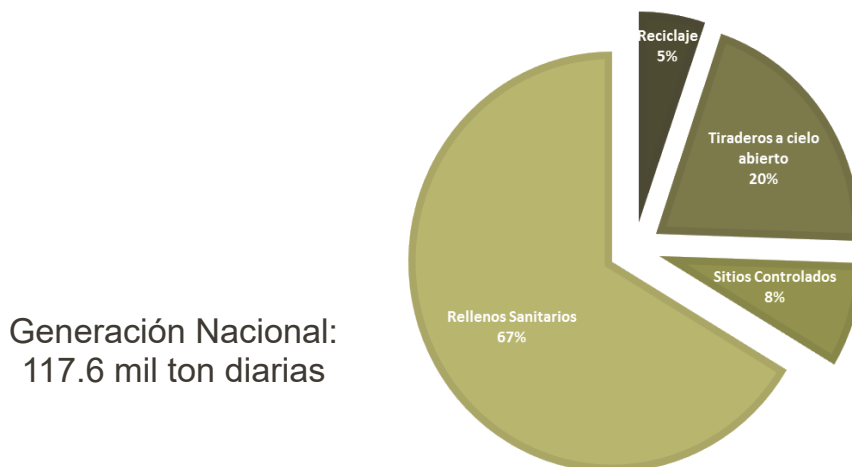
Manejar adecuadamente los RSU ha llegado a ser una prioridad política en muchos países. En años recientes han sido implementados estándares ambientales para la incineración y sitios de disposición final, de igual manera se han desarrollado nuevos métodos de separación de residuos y de generación de energía.¹¹

¹¹ Angelidaki I., Ellegaard L., Ahring B. K. 2003. “Applications of the Anaerobic Digestion Process”, en: Scheper, T. (Ed.), *Advances in Biochemical Engineering/Biotechnology*, vol. 82, pp. 1-33.

Tal es el caso de los Estados Unidos de América, país que ocupa el segundo lugar de los países con mayor generación de RSU per cápita anual a nivel mundial,¹² en donde el manejo de sus RSU se basa en el empleo de infraestructura de disposición final.¹³

En Europa, países como Dinamarca, Suecia, Suiza, Holanda, Francia y Alemania, principalmente, llevan a cabo la incineración de sus residuos en el orden de 35 a un 55%, es decir, esta región del mundo se ha centrado en el desarrollo de tecnologías para el aprovechamiento de los RSU.¹⁴ Para el caso de México, la generación diaria es de 117,598 toneladas, esto quiere decir que un habitante en promedio genera 1.05 kg al día de RSU. De tal generación, se recolectan diariamente 99,770 toneladas que representan el 84.8% de la generación nacional; posterior a la recolección, los residuos son enviados a diferentes sitios de disposición final, tal como se aprecia en la Figura I.¹⁵

FIGURA I. RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU).



*Cumplen con las disposiciones de la NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-083-SEMARNAT-2003
Fuente: INEGI (2014). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Actualización al 20 de enero de 2015.

¹² OECD (2014). OECD StatExtracts, Municipal Waste- Generation and Treatment 2012, en *Toward Green Growth Indicators 2014*. Disponible en: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH#. Fecha de consulta: 29 de abril de 2015.

¹³ Ruiz Figueroa José Feliciano. 2012. “Ingeniería del Compostaje”. Universidad Autónoma de Chapingo. México.

¹⁴ Arvizu Fernández José L. 2011. “La basura como recurso energético. Situación actual y prospectiva en México”, *Boletín IIE*, enero-marzo de 2011, pp. 36-44. Fuente original: *Revista de Ingeniería Civil*, publicado en agosto 2010, edición 496, México.

¹⁵ INEGI (2014). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Actualización al 20 de enero de 2015.

AVANCES PARA LA GESTIÓN Y EL MANEJO DE LOS RESIDUOS EN MÉXICO.

Es importante destacar que para lograr un manejo integral de los residuos, que se producen hoy en día en el país, se requieren diferentes estrategias y alternativas para su disposición final así como para su aprovechamiento. Por ejemplo, actualmente se produce un 21.2% más de RSU que hace aproximadamente 10 años, no obstante aunque es mayor la generación, el manejo ha mejorado a lo largo de estos años, debido a la construcción de nueva infraestructura. Tal es el caso de los trabajos realizados por la presente Administración y los gobiernos estatal y municipal, para el desarrollo de 79 proyectos sobre Rellenos Sanitarios,¹⁶ cuya implementación ha fomentado y fortalecido el manejo integral al disminuir la dependencia hacia el uso de sitios no controlados como son los tiraderos a cielo abierto, en los que actualmente se envía el 20% de los residuos generados, es decir, se destina un 23% menos de residuos de los que se enviaban hace aproximadamente 10 años.¹⁷ Asimismo, se han impulsado 36 proyectos de clausura y saneamiento, 58 proyectos para el manejo de residuos (plantas de separación, estaciones de transferencia, plantas de compactación y otros), 288 proyectos para adquisición de equipo (vehículos y maquinaria), y 53 estudios y programas estatales y municipales para el manejo de residuos.

Además, para fortalecer el sistema de recolección a nivel nacional, la SEMARNAT promueve la Campaña “Está en tus manos... La basura en su lugar” cuyo objetivo principal es fomentar el manejo adecuado de los RSU que generan los habitantes del país, para que estos no sean tirados al aire libre, a través de la donación de 40,935 contenedores en 32 entidades federativas, y del diseño de spots musicales, material multimedia y audiovisual, diseñados para crear conciencia en los ciudadanos sobre los impactos generados por el inadecuado manejo de los residuos.

Por otra parte, el H. Congreso de la Unión impulsó reformas a diversas disposiciones a la Ley General de Prevención y Gestión Integral de Residuos:

1) Artículo 35, que promueve la participación social mediante acciones conjuntas entre el Gobierno y las comunidades rurales y urbanas, y organizaciones sociales, para el manejo integral de los RSU a través de la celebración de convenios de concertación;

¹⁶En 2012 se reportó un total de 260 rellenos sanitarios, es decir, 165 rellenos sanitarios más que los registrados en el año 2005. Para más detalle consultar: SEMARNAT (2013). Compendio de Estadísticas Ambientales. Actualizado a abril de 2013. Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/compendio_2014/mce_index.html

¹⁷INEGI (2014). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Actualización al 20 de enero de 2015.

2) Artículo 38, establece que los tres órdenes de gobierno elaborarán y difundirán informes sobre el Sistema de Información sobre la Gestión Integral de Residuos, el cual contendrá la información relativa a la situación local, los inventarios de residuos generados, la infraestructura disponible para su manejo, y las disposiciones jurídicas aplicables a su regulación y control; y 3) La estipulación de diversas disposiciones en relación a la elaboración de programas regionales o locales para lograr una gestión integral de los residuos de manejo especial.

Adicionalmente, la SEMARNAT publicó en abril de 2013 el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos 2012 y, posteriormente, se publicó el Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable 2014-2018 (abril de 2014), el cual promueve la adopción de patrones de producción y consumo que fomenten el reverdecimiento de la infraestructura existente, el desarrollo de capacidades y servicios eficientes, generación de empleos verdes, así como fomento a la investigación, innovación y transferencia de tecnología. Además, para fortalecer y realizar acciones integrales para la valorización y el aprovechamiento integral de los residuos, se trabaja en la elaboración del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el cual contribuirá a forjar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

En este contexto, el manejo de los RSU en nuestro país lejos de ser una carga, hoy podemos verlo como una ventana de oportunidad para que se impulsen los negocios verdes y se invierta en la construcción y operación de rellenos sanitarios, generación de energía (biogás), plantas de transferencia, transporte para la recolección, entre otras acciones que permitan la generación de empleos y desarrollo económico creando un círculo virtuoso con la tesis de ganar—ganar.

RECURSOS HÍDRICOS.

El aumento en la densidad poblacional y el desarrollo socioeconómico de nuestro país, ha repercutido en una mayor demanda de agua. En 2013, la disponibilidad de este recurso per cápita fue de 3,982 m³/hab/año, siendo que en 1950 era de 18,035 m³/hab/año, esto es 78% mayor que hoy en día.

Durante las últimas décadas, la agenda de desarrollo hídrico ha estado cada vez más vinculada con el Medio Ambiente, biodiversidad, ordenamiento territorial, energía,

clima, agricultura, uso del suelo y desarrollo económico. Por ello, una de las tareas principales de esta Administración es realizar una reforma integral del Sector Hídrico del país, replanteando el manejo del vital líquido y modernizando las instituciones e infraestructura.

Al inicio de la actual Administración, se detectaron una serie de problemas que afectaban el manejo integral del agua, entre ellos: la existencia de aprovechamientos sin títulos de concesión o asignación, baja e insuficiente medición del agua extraída y de la verificación de los aprovechamientos y descargas, la falta de control sobre los aprovechamientos en las zonas de libre alumbramiento y la proliferación de obras que invaden zonas y cauces federales que generan riesgos a la sociedad.

Para esto, el Gobierno de la República, a través de la SEMARNAT- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), implementa una estrategia integral, dentro de la que destacan acciones como ordenar y regular la explotación y el aprovechamiento del agua (Acuerdo de Libre Alumbramiento),¹⁸ mejorar la calidad del agua en cuencas y acuíferos, proteger e incrementar la resiliencia ante inundaciones y sequías (Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de Sequías e Inundaciones),¹⁹ reducir la vulnerabilidad a los efectos del Cambio Climático o la variabilidad climática, incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, sanear las aguas residuales municipales e industriales con un enfoque integral de cuenca hidrológica y acuífero, así como promover la construcción de proyectos que contribuyan a mitigar la pobreza y mejorar la productividad del agua en la agricultura.²⁰ El objetivo fundamental es lograr la seguridad y la sustentabilidad hídrica de México con un enfoque proactivo, de prevención y atención temprana y oportuna en la materia para que, de esta forma, este recurso pueda desempeñar el rol estratégico que le corresponde y ofrecer los elementos suficientes que contribuyan al crecimiento y desarrollo del país.

EL AGUA COMO MOTOR DE DESARROLLO.

Las personas en situación de pobreza carecen, por lo general de los servicios básicos en la vivienda, entre ellos el agua, drenaje y tratamiento. Por ello la Administración del Presidente Peña Nieto, planteo las metas sexenales de aumentar la cobertura de estos

¹⁸ Publicado en el DOF el 5 de abril de 2013 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294657&fecha=05/04/2013

¹⁹ Publicado en el DOF el 5 de abril de 2013 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294627&fecha=05/04/2013

²⁰ CONAGUA (2014). Programa Nacional Hídrico 2014-2018.

servicios. La cobertura de agua potable alcanzará el 94%, estando actualmente en 92.3%. La cobertura de alcantarillado llegará a 93%, estando hoy en 90.9%. Mientras que el tratamiento de agua deberá llegar a 63%, estando en 50.2%. Se busca que estas acciones sean compatibles con el mantenimiento de caudales ecológicos en las cuencas hidrológicas, que permitan preservar los ecosistemas y los servicios ambientales que proporcionan.²¹

Aunado a ello, esta Administración se ha enfocado en orientar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de todos los sectores de la sociedad hacia el logro de la seguridad y sustentabilidad del agua y promover el desarrollo de una nueva cultura que permita al gobierno y a los ciudadanos compartir plenamente la responsabilidad del cuidado y la gestión de los recursos hídricos de México.

Por otro lado, una herramienta en el ámbito legislativo, de gran importancia para el cuidado de los recursos hídricos es la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, publicada el 7 de junio de 2013. Ésta regula la responsabilidad ambiental por daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación por dichos daños, exigibles a través de procesos judiciales federales; en ella, se da lugar a un tipo de responsabilidad que no estaba regulada, además de la civil, penal o administrativa, la responsabilidad ambiental. Con esto, se facilita el cuidado y preservación de los recursos hídricos ante posibles afectaciones de diversos cuerpos de agua, principalmente por actividades industriales.

Las acciones que se están llevando a cabo en esta Administración son decisivas para transitar hacia una nueva etapa de prevención, uso eficiente y mejores servicios. Esto, sin embargo, requiere de reformas jurídicas que nos permitan mejorar nuestras capacidades y construir las herramientas para enfrentar los desafíos de la gestión integral del agua.

DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (ANP'S).

PANORAMA GENERAL.

México es un país megadiverso, ocupa el cuarto lugar entre los países con mayor diversidad biológica del planeta. Al menos 10% de la diversidad biológica del mundo se encuentra en nuestro país, que apenas ocupa poco más del 1% de la superficie

²¹ CONAGUA (2014). Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2014.

terrestre. Por ello, la conservación y el aprovechamiento sustentable de nuestra vasta biodiversidad son una responsabilidad y una prioridad para el Gobierno de la República, lo cual ha colocado a nuestro país como un líder por sus esfuerzos en protegerla.

COMPROMISOS INTERNACIONALES. COP DE BIODIVERSIDAD.

METAS DE AICHI.

A nivel internacional, en materia de biodiversidad ha resultado importante la participación de México en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), una de las Convenciones que se derivaron de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992. El órgano supremo de la CDB, la Conferencia de las Partes (COP), se reúne con una periodicidad bienal. Desde su entrada en vigor hasta la fecha, la COP se ha reunido en 12 ocasiones.

Durante la última Reunión de la COP, celebrada del 6 al 17 de octubre de 2014, en la Ciudad de Pyeongchang, Corea del Sur, México ratificó su compromiso con los objetivos del Convenio, en particular el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011–2020 y las Metas de Aichi. Además, por instrucciones del Presidente de la República, nuestro país presentó su candidatura para ser sede de la XIII Reunión de la COP de Biodiversidad a celebrarse en 2016, obteniendo aprobación por aclamación del Pleno de dicha Conferencia. Esto contribuirá a mantener nuestra posición de liderazgo, ratificándonos como un país proactivo y comprometido con la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.

En este contexto, el Gobierno de la República, consciente de la responsabilidad que implica el ser poseedores de grandes riquezas naturales, impulsa el cumplimiento de las Metas de Aichi, entre las que destaca la meta 11: “Para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas”. Esta Administración se ha propuesto cumplir dicha meta dos años antes de la fecha comprometida, es decir, en 2018.²² Actualmente nuestro país cuenta con 830 Áreas Naturales Protegidas (ANP’s) de carácter federal, estatal y municipal. Éstas cubren 12.94% del territorio nacional (25.4 millones de hectáreas, ha) y 2.4% de las aguas nacionales (7.3 millones ha).²³

²² <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

²³ Comparado contra la Zona Económica Exclusiva y Mar Territorial.

PROGRAMAS DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE LAS ANP'S.

Los Programas de Manejo (PM) de las ANP's, constituyen un elemento fundamental para lograr la conservación, ya que en ellos se especifican las políticas, estrategias y actividades permitidas dentro de la ANP respectiva. Actualmente, 89 ANP's cuentan con su PM, 22 de los cuales fueron publicados durante la presente Administración.²⁴

Es importante señalar el logro obtenido a iniciativa del Poder Legislativo Federal, referente a la restricción de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos dentro de ANP's, plasmado en la Ley de Hidrocarburos publicada en agosto de 2014.

SITIOS PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD DE LA UNESCO.

Mención especial merece el hecho de que México cuenta con 5 sitios Patrimonio Natural y 1 Mixto inscritos ante la UNESCO, encontrándose entre los 8 países con mayor número de este tipo de sitios, después de Australia, Estados Unidos, China, Rusia, Canadá, Brasil e India.²⁵ Cabe resaltar que durante la presente administración se logró en 2013 la inscripción de la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar como Patrimonio Mundial en la categoría de Bien Natural. Asimismo, el 21 de junio de 2014, el Comité de Patrimonio Mundial inscribió, por mayoría absoluta, al sitio: Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales Protegidos de Calakmul, como primer Bien Mixto en México.

RECUPERACIÓN DE LA VAQUITA MARINA.

Un tema de relevancia en el fortalecimiento de la política nacional para el cuidado y conservación del Medio Ambiente y la biodiversidad de nuestro país, tiene que ver con el trabajo en conjunto de la SEMAR, la SEMARNAT y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), para la ejecución de acciones en materia de inspección y vigilancia de la vida silvestre, recursos y ecosistemas marinos, con especial énfasis en la protección de especies que se encuentran en peligro de extinción como es el caso de la Vaquita Marina, especie endémica del Alto Golfo de California, cuya población ha decrecido debido a diversos factores como la pesca ilegal de otra especie endémica, y también en riesgo, de dicha zona, como es la totoaba, en la que se ha detectado una importante participación del crimen organizado.

²⁴ SEMARNAT. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, febrero de 2015.

²⁵ <http://whc.unesco.org/en/list/>

Para hacer frente a este problema, el 27 de febrero de 2015, la SEMARNAT presentó la Estrategia Integral para la Recuperación de la Vaquita Marina, que incluye cuatro acciones fundamentales: 1) ampliación del polígono, 2) compensación económica, 3) inspección y vigilancia y 4) fomento de nuevas artes de pesca. Con esto, se asegura su conservación y preservación; para ello se asignaron poco más de 623 MDP. En complemento de esta estrategia, el 10 de abril de 2015, se publicó el Acuerdo por el que se suspende temporalmente la pesca comercial mediante el uso de redes de enmalle, cimbras y/o palangres operadas con embarcaciones menores, en el Norte del Golfo de California.

CAMBIO CLIMÁTICO.

SITUACIÓN GLOBAL.

El Cambio Climático es actualmente el reto más importante que enfrenta la humanidad, pues no reconoce fronteras, razas ni intereses económicos o políticos, sino que es común a todas las naciones.

En su Quinto Reporte de Evaluación, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) confirma que el calentamiento global es inequívoco y que una de sus principales causas es la actividad humana. Desde 1850, se ha experimentado un aumento sucesivo en la temperatura de la superficie de la Tierra durante cada década. Asimismo, se han observado cambios en el sistema climático mundial, como son el calentamiento de la atmósfera y del océano, la disminución de los volúmenes de hielo y el aumento en el nivel del mar.²⁶

Al alterarse el equilibrio térmico del planeta, se originan diversos impactos como el incremento en la ocurrencia de olas de calor; la intensificación de los patrones de precipitación, de manera no uniforme —es decir, acentuando los contrastes entre regiones y estaciones—, mayor ocurrencia de sequías e inundaciones, cambio en los patrones de las corrientes oceánicas, que a su vez conlleva un aumento en la frecuencia e intensidad de los huracanes, así como el incremento en la acidificación de los océanos, que daña los ecosistemas marinos y la vida en ellos. A medida que aumenta la escala del crecimiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) hacia la atmósfera estos riesgos serán cada vez más severos, conforme se empuje el aumento de la temperatura media global por encima de los 2°C.

Para hacer frente a estos riesgos, en 1992, la comunidad internacional se comprometió a estabilizar la concentración de GEI's en la atmósfera, mediante la firma de la

²⁶ IPCC (2013) Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Pág. 4, 5, 15 y 17.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). A más de 20 años de la firma de la Convención, hoy en día está en negociación un nuevo protocolo u otro instrumento jurídico vinculante, a adoptarse en 2015, durante la COP-21 que se celebrará en París, y que entrará en vigor en 2020. Éste deberá reforzar el régimen multilateral en la materia y lograr mantener el aumento de temperatura por debajo de los 2°C.

CONTEXTO NACIONAL.

México posee condiciones de alta vulnerabilidad ante el Cambio Climático. Su localización entre dos océanos, su latitud y relieves, lo hacen estar particularmente expuesto a diferentes fenómenos hidrometeorológicos. Ejemplo de ello, son las afectaciones, principalmente, en el Estado de Guerrero, ocurridas en septiembre de 2013 a causa de los ciclones tropicales simultáneos Ingrid y Manuel. Asimismo, en abril de 2014 se presentó una tormenta de granizo del tamaño de una pelota de tenis (>7 cm diámetro) en Xalapa, Veracruz. En Septiembre de 2014 ocurrió el intenso huracán “Odile”, de categoría III, el cual impactó directamente en Cabo San Lucas, Baja California Sur, con vientos sostenidos de 195 km/h y rachas máximas de 240 km/h (otros tres fenómenos similares estuvieron a punto de tocar tierra en la misma zona), tan sólo por citar algunos ejemplos.

En suma, se estima que 68% de la población ha sido alguna vez afectada por desastres de esta índole, cifra que coincide con los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza. Recientemente se desarrolló una estimación de los municipios vulnerables de nuestro país ante los efectos adversos del Cambio Climático, en la que se identificaron aquellos que reflejan mayor vulnerabilidad. De esta forma se obtuvo un listado de 319 municipios que representan el 13% del total país.²⁷

Respecto a la emisión de CO₂, nuestro país contribuye apenas con el 1.37% de las emisiones globales derivadas principalmente de la quema de combustibles fósiles. De acuerdo con estas cifras, México es el décimo tercer país en cuanto a emisiones del mundo se refiere, aunque somos un pequeño emisor de GEI's, México está haciendo un esfuerzo que ha sido reconocido a nivel internacional al presentar propuestas ambiciosas para combatir el Cambio Climático.

²⁷ Programa Especial de Cambio Climático 2014–2018. Gobierno de la República. Págs. 11-26.

ACCIONES DE MÉXICO EN RESPUESTA AL CAMBIO CLIMÁTICO.

México publicó en 2012 la Ley General de Cambio Climático (LGCC) la cual prevé instrumentos fundamentales para orientar e instrumentar la política pública en la materia.²⁸ Uno de ellos es la Estrategia Nacional de Cambio Climático, publicada en 2013, la cual define una visión de largo plazo, a través de una ruta a seguir que establece prioridades nacionales de atención.

CUADRO 1
EJES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.



Posteriormente, en 2014, se publicó el Programa Especial de Cambio Climático, el cual establece las acciones y medidas a ejecutar por parte de la presente Administración en cuanto a adaptación y mitigación. En suma, contiene 26 estrategias y 199 líneas de acción (81 para mitigación, 77 de adaptación y 41 de consolidación de políticas públicas).

De igual manera, en el marco de las Reformas Estructurales que ha vivido el país durante la presente Administración, la Reforma Energética, representa otro paso a favor del Medio Ambiente, ya que al permitir que el país cuente con una matriz energética más limpia y diversificada, promueve la reducción de emisiones de GEI y con ello, contribuye al cumplimiento de las metas establecidas en la Ley General de Cambio Climático. Asimismo, la Reforma Hacendaria presentada por el Ejecutivo en 2013 asignó un Impuesto al Contenido de Carbono en los Combustibles Fósiles, con el cual se promueve el uso de energías más limpias. Y por iniciativa del Poder Legislativo se

²⁸ Proceso en el cual tuve la oportunidad de participar en mi gestión como Diputado Federal de la LXI Legislatura.

creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, que tiene como principal objetivo regular y supervisar en materia de seguridad industrial, operativa y de protección del medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos (entró en funciones el 2 de marzo de 2015).

Por otra parte, en 2014 se estructuró un Registro Nacional de Emisiones (RENE), donde las empresas tendrán que reportar sus emisiones de GEI, las cuales tendrán que ser verificables. El RENE representa las bases de un conteo y reporte de emisiones robusto, una base de datos de reducciones verificadas y certificadas que facilitará el intercambio de bonos de carbono.

En cumplimiento de lo establecido en la LGCC, en diciembre de 2014 se instaló y reunió por primera vez el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC), el cual es el mecanismo permanente de concurrencia, comunicación, colaboración, coordinación y concertación sobre la política nacional de Cambio Climático. El Sistema está integrado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el Consejo de Cambio Climático, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, los gobiernos de las Entidades Federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y representantes del Congreso de la Unión. El objetivo del SINACC es lograr la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y la concertación entre los sectores público, privado y social, para implementar las acciones necesarias de adaptación y mitigación, a fin de alcanzar las metas a las que se aspira en la materia.

En conjunto, estas medidas han significado el enorme esfuerzo que ha sentado las bases para que México presentara el pasado 27 de marzo de 2015 su “Contribución Intencional Determinada Nacionalmente” (Intended Nationally Determined Contribution o INDC por sus siglas en Inglés) ante la CMNUCC, en la que nuestro país se compromete, de forma unilateral y no condicionada, a reducir 22% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y 51% de carbono negro al 2030, así como a diversas medidas de adaptación. Esta reducción le permitirá al país alcanzar un pico máximo de emisiones en 2026, lo que implica el desacoplamiento del crecimiento económico de las emisiones de GEI, es decir la descarbonización de nuestra economía.

Cabe señalar que México fue la primera potencia emergente en anunciar sus compromisos voluntarios de reducción de emisiones. La proactividad y el compromiso que nuestro país ha mostrado, lo colocan en una situación privilegiada para poder exigir en el contexto internacional que se asuma la responsabilidad global ante este fenómeno, y que el resto de los países anuncien sus compromisos para frenarlo.

En resumen, en las secciones anteriores se han plasmado las principales directrices ambientales establecidas por el actual Gobierno, las cuales se han centrado en la ejecución de medidas concretas que permitan generar crecimiento económico para combatir la pobreza con un enfoque que preserve el vasto capital natural con el que contamos y que nos hace un país único en la materia.

Como se ha podido observar, se han tomado acciones de gran relevancia en temas de recursos forestales, gestión de RSU, biodiversidad, de infraestructura hídrica, de empleo en actividades relacionadas con la protección del ambiente y el combate al Cambio Climático.

CONCLUSIONES.

Un Medio Ambiente sano es un derecho constitucional de los mexicanos, su cuidado representa una oportunidad de generar empleo, valor agregado y, con ello, desarrollo económico y reducción de la pobreza.

El Gobierno de la República del Presidente Enrique Peña Nieto ha asumido el firme compromiso de impulsar un México con crecimiento sustentable y en armonía con nuestro entorno natural.

Las acciones aquí enunciadas, muchas de ellas sin precedentes, son sólo una muestra del trabajo que la presente Administración está realizando en favor de la conservación y restauración de los ecosistemas, su biodiversidad y los servicios ambientales que proporcionan, así como las relativas a su aprovechamiento sustentable.

Estas acciones contribuyen a alcanzar un México Próspero, con un Crecimiento Verde Incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genera riqueza, competitividad y empleo, así como un México con Responsabilidad Global, asumiendo una posición de liderazgo al contribuir al combate del Cambio Climático que aqueja a toda la humanidad.

Así, la Política Ambiental del Gobierno de la República marca la pauta para establecer y seguir un modelo de desarrollo que permita alcanzar un crecimiento sostenido mediante el cual se disminuyan los niveles de pobreza y se aumente el bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, sin comprometer el patrimonio natural de ésta y el de las futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA.

- Angelidaki I., Ellegaard L., Ahring B. K. 2003. “Applications of the Anaerobic Digestion Process”, en: Scheper, T. (Ed.), *Advances in Biochemical Engineering/ Biotechnology*, vol. 82.
- Arvizu Fernández José L. 2011. “La basura como recurso energético. Situación actual y prospectiva en México”, *Boletín IIE*, enero-marzo de 2011. Fuente original: *Revista de Ingeniería Civil*, publicado en agosto 2010, edición 496, México.
- Compendio de Estadísticas Ambientales. Actualizado a abril de 2013. Disponible en http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/compendio_2014/mce_index.html
- CONAGUA (2014). Programa Nacional Hídrico 2014-2018.
- CONAGUA (2014). Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294627&fecha=05/04/2013
- Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294657&fecha=05/04/2013
- FAO. 2010. *The Global Forest Resources Assessment*.
- INEGI (2014). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Actualización al 20 de enero de 2015.
- INEGI (2014). Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2013. Actualización al 20 de enero de 2015.
- Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe de Resultados 2004-2009 (CONAFOR).
- IPCC (2013) Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del IPCC.
- OECD (2014). OECD StatExtracts, Municipal Waste- Generation and Treatment 2012, en *Toward Green Growth Indicators 2014*. Disponible en: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH#. Fecha de consulta: 29 de abril de 2015.
- Peña Nieto, Enrique. “México, la gran esperanza. Un Estado Eficaz para una democracia de resultados”. Grijalbo. México. 2011.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.
- Programa Especial de Cambio Climático 2014–2018. Gobierno de la República.
- Ruiz Figueroa José Feliciano. 2012. “Ingeniería del Compostaje”. Universidad Autónoma de Chapingo. México.
- SEMARNAT. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, febrero de 2015.
- SEMARNAT. Comisión Nacional Forestal, cierre 2014.

—Tomo II—
La Vida Social

SEMARNAT. Comisión Nacional Forestal, marzo 2015.

SEMARNAT. Dirección General de Vida Silvestre- SGPA, 15 de abril de 2015.

<http://whc.unesco.org/en/list/>

<https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>

PRINCIPIOS DISTRIBUTIVOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO.

Francisco Javier Sales Heredia.¹

El propósito de este artículo es describir y analizar la estructura distributiva de la política de desarrollo específicamente la social, motivada e implementada durante lo que podemos llamar el periodo de liberalización en México, que comprende desde 1983 hasta 2015. Considerando que el modelo de liberalización de los mercados financieros ha llevado a una crisis sistémica que inició en el año 2008 y que en el 2015 aún no termina, al traducirse en una crisis económica mundial, en este documento se argumentará la racionalidad de algunos ajustes al modelo nacional.

Los programas sociales que llevan a la práctica la idea de política social del gobierno en turno, cambiaron en la crisis de principios de la década de 1980 de un modelo de intervención del Estado en la economía, a través de subsidios generalizados y financiamiento a bienes y servicios, a un modelo que promovía un Estado concentrado en distribuir un entorno social adecuado al desarrollo de un mercado competitivo y en la individualización de los apoyos. Sin embargo, no es nada claro si tendrían que cambiar y hacia dónde tendrían que hacerlo en esta nueva etapa del desarrollo nacional vinculado a un crecimiento económico internacional exiguo, donde el Estado ha cobrado un protagonismo singular, mucho más allá del papel de regulador que venía desempeñando.

El cambio de la década de los ochentas fue justificado como un avance en eficiencia, tendiente a romper el círculo vicioso de la pobreza de los individuos. Sin embargo, hasta 2014 la pobreza se había reducido muy poco, la desigualdad era similar que en esos años y el tejido social de las comunidades no necesariamente era más fuerte, medido éste por la poca participación de los ciudadanos en actividades comunitarias.² Es prudente preguntarse, ante la lenta recuperación de la crisis económica de 2008, si los supuestos del modelo económico liberal que inciden en la racionalidad de los programas sociales pueden incluir de manera congruente una modificación al modelo económico social.

¹ Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza.

² Véanse los reportes sobre Desarrollo Humano del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Si se asume que la crisis económica de 2008 ha mostrado los problemas y límites de las políticas económicas de liberalización y, por tanto, los problemas de una política de alivio de la pobreza que partía del supuesto de que el crecimiento económico establecería una plataforma suficiente para el desarrollo individual, es necesario discutir qué forma podría adquirir una nueva política social.

CRISIS Y CRITERIOS DISTRIBUTIVOS.

La mayoría de los países en desarrollo ante una serie de crisis financieras, económicas y políticas sufridas durante las décadas de 1970 y 1980, recurrieron a realizar con mayor o menor profundidad reformas estructurales liberales, convirtiéndolas en un nuevo modelo de desarrollo.³ En este texto se argumentará que las reformas liberales modificaron la concepción de justicia social que hasta ese momento se mantenía en algunos países con tradición social, como es el caso de México. El cambio puede ser descrito sintéticamente como el abandono de un explícito objetivo de igualdad de condición entre los ciudadanos, por uno que acepta las desigualdades de condición crecientes, como el precio a pagar por un mayor crecimiento económico y mayores oportunidades individuales de desarrollo. Ante las desigualdades de condición existentes, los gobiernos de los últimos años en México han considerado que la justicia social debe ser entendida como un proceso de corresponsabilidad entre el Estado y el individuo, y no como la responsabilidad absoluta del Estado de proveer los medios y el entorno social adecuado para que los individuos ejerzan sus libertades.

Ahora bien, el problema interpretativo de las diversas concepciones prácticas de justicia social surge en parte por la falta de definición existente en la teoría liberal acerca de cuál debe ser la distribución justa en casos de una mediana escasez de recursos. Argumentaré brevemente que es posible describir de forma más adecuada el ideal práctico de justicia social, partiendo de un criterio normativo liberal mixto que, considero, resuelve algunos de los problemas de otros tipos de distribuciones igualitarias liberales ante problemas de mediana escasez.

Supongamos que estamos de acuerdo con que una distribución social justa debe maximizar progresivamente el número de personas que tienen el mínimo social, descrito éste como aquellos derechos y bienes necesarios para llevar una vida que permita de manera razonable proponerse diversos objetivos vitales y escoger y alcanzar algunos de ellos. Para ser más precisos, supongamos que podemos describir tal vida en una escala incremental, con límites inferiores y superiores moralmente importantes,

³ Hugo Pipitone, *La salida del atraso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

donde existen por lo menos tres niveles incrementales de esa vida. El primero podría ser descrito como el mínimo funcional en términos de capacidades, el segundo en términos de recursos y el tercero en términos de bienestar.

La idea es intuitivamente simple y parte de una crítica a dos de los criterios distributivos más usados: la *igualdad estricta* y la *prioridad absoluta*. La igualdad estricta puede ser criticada con un argumento llamado “disminución general del nivel de vida”. El argumento consiste en demostrar que si llevamos a la práctica la igualdad estricta, sería mejor una situación donde todos se encuentren en la pobreza pero iguales, que otra donde exista desigualdad. Este resultado es claramente contraintuitivo y requiere que la idea de igualdad estricta de condición sea modificada por una que permita el respeto igualitario a todos los ciudadanos en la distribución.

El criterio de prioridad absoluta puede ser criticado al entender que distribuir recursos a los que se encuentran en peores circunstancias puede agotar todos los recursos. En casos de escasez extrema, el ejemplo usual es médico. Un enfermo muy grave puede utilizar todas las reservas existentes de medicamentos de tal forma que no quede nada para otros nueve enfermos que requieren menos cantidad para sobrevivir. El ejemplo muestra que dar prioridad absoluta a uno puede ser injusto para otros. A pesar de lo anterior, el criterio humanitario de prioridad puede ser incorporado si asumimos que debemos dar prioridad a la atención de aquellos grupos de ciudadanos en peores circunstancias, es decir, iniciar la distribución existente a partir de ellos.

Si lo anterior es aceptado como razonable, las instituciones sociales serían justas si inicialmente maximizan el número de ciudadanos tratados con igual respeto, que llegan al primer nivel en términos absolutos, iniciando por aquellos que se encuentran en peores circunstancias y minimizan el número de personas bajo el segundo y tercer nivel, en términos relativos.⁴

Ahora bien, a partir de esta propuesta normativa es posible discutir las interpretaciones prácticas de la idea de justicia social que han llevado a cabo los gobiernos del periodo de liberalización económica. Brevemente describiré la historia reciente de reformas estructurales.

⁴ Para abundar sobre el tema de cómo y qué distribuir en un supuesto de justicia social liberal, véase “¿Cómo distribuir si nuestro objetivo es la justicia social?” y “¿Qué distribuir si nuestro objetivo es la justicia social?”, publicados como documentos de trabajo por el CESOP en 2008 (www.diputados.gob.mx).

REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO 1980-2014.

La crisis de la deuda de la década de 1980, causada por un exceso de gasto corriente y de capital y expectativas de precios altos del petróleo, produjo un alto déficit exterior, resultando en una severa escasez de recursos financieros en moneda extranjera y una alta reducción de la inversión pública. Tales medidas macroeconómicas condujeron a una crisis económica y falta de inversión en servicios públicos y empresas públicas, creando déficits internos y una alta inflación.⁵ El modelo de política social seguido hasta ese momento no era sostenible. La política social había mantenido un énfasis creciente en el desarrollo de instituciones educativas y de salud, en un valor adquisitivo alto del salario mínimo, subsidios generalizados, así como generación de empleo. El modelo de industrialización de sustitución de importaciones había privilegiado a las zonas urbanas, disminuyendo el precio de los productos agrícolas y obligando a una creciente emigración interna y externa, relegando a la pobreza a crecientes grupos del campo.

Ante la crisis, las autoridades mexicanas del momento concluyeron que el modelo existente de desarrollo era insostenible y que un nuevo modelo, apoyado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, podía enfrentar de mejor manera los retos económicos del país. Las autoridades razonaron que el nuevo modelo de liberalización del mercado podría además, en el mediano plazo, resolver el problema estructural de pobreza. La idea simple era que la competencia en el mercado disminuiría los precios, resolvería los errores de una distribución centralizada y concentraría los recursos del Estado en aquellos que realmente lo necesitaran con un criterio de prioridad.

De acuerdo con el Banco Mundial, las medidas tomadas por la mayoría de los gobiernos en América Latina tenían la finalidad de:

“...restablecer la estabilidad macroeconómica poniendo en práctica ajustes fiscales y controles apropiados al crédito. La consecuencia de estas medidas fue la necesidad de aumentar los impuestos, mejorar la administración y la recaudación de impuestos, reducir o eliminar los subsidios a bienes y servicios y a las empresas estatales, así como reducir el número de trabajadores en el sector público. Estas acciones tuvieron que ser tomadas al mismo tiempo que se llevaban a cabo programas que reducirán el papel y la dimensión del Estado, por medio de la privatización de empresas estatales e instituciones financieras públicas.”⁶

⁵ Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

⁶ Banco Mundial, “Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana”, Documentos para discusión del Banco Mundial # 2615, 1985, p.1.

El propósito de estas reformas económicas promovidas por el Banco Mundial era retornar al crecimiento económico, así como aumentar el ingreso y los niveles de empleo al mejorar la economía de mercado. Era claro que el modelo previo a la década de 1980 se había basado excesivamente en altos déficits internos y externos para poder mantener un mercado interno irreal, con altos subsidios y, lo más importante, empresas públicas poco eficientes.

Santiago Levy, subsecretario de Hacienda en 1997, describe las reformas de la década de 1980 de la siguiente manera:

“Lejos de un simple retraimiento causado por una temporal escasez de recursos, el gobierno mexicano se embarcó en una redefinición radical de su rol en la economía, de sus responsabilidades y la naturaleza de sus intervenciones. Su rol como productor disminuyó (con la excepción en electricidad y petróleo). Su rol como regulador está cambiando: en el nivel macroeconómico para proponer políticas creíbles y sustentables; al nivel microeconómico para promover una eficiente operación de los mercados. Al mismo tiempo, el gobierno mantiene su compromiso de aumentar el bienestar de los pobres.”⁷

A pesar de su manifiesto compromiso con los pobres, mientras se llevaban a cabo las reformas estructurales, éstos sufrieron con mayor fuerza la crisis financiera de 1995, causada por un endeudamiento privado y público insostenible sustentado en bonos a corto plazo. La falta de recursos financieros para afrontar vencimientos, una moneda sin libre flotación y una fuga de capitales por la inestabilidad política derivaron en una crisis profunda.⁸ Las grandes reformas en el sistema agrícola, en el sistema financiero, la apertura económica a Estados Unidos, la masiva venta de bienes del Estado, cambiaron definitivamente la relación de poder entre los distintos grupos en el país. A pesar de que se tomaron medidas especiales, el aparato del Estado en el terreno económico había disminuido a tal grado que ya no sería posible reunir la fuerza del desarrollo económico a favor de aquellos que sufrían más la crisis.

En resumen, es posible afirmar que las reformas económicas y la crisis de 1995 cambiaron la naturaleza de la relación del Estado en la actividad económica, así como en su participación directa en la financiación amplia de las instituciones garantes de los derechos sociales. Cambió de ser un Estado activamente involucrado en proteger actividades productivas locales y producir si era necesario aquellos bienes considerados

⁷ Santiago Levy, “Poverty alleviation in Mexico”, Documento de Trabajo 0679, Banco Mundial, 1991, p. 4.

⁸ Los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social muestran un crecimiento de la línea de pobreza intermedia de 1994 a 1996 de 30 a 47 por ciento.

estratégicos, a un Estado que propone un marco regulatorio para evitar excesos de los agentes económicos en un libre mercado y proteger mínimamente a los pobres. De acuerdo con esta interpretación del modelo liberal, la equidad en la distribución de los beneficios sociales, por definición, tiene que provenir del estado de derecho, de la igualdad formal de oportunidades y de un adecuado entorno económico que promueva oportunidades económicas para todos, así como una red de seguridad social que proteja a aquellos que no puedan aprovechar las oportunidades. El modelo basaría gran parte de su apuesta en la idea de un estado de derecho funcional.

Antes de analizar los programas de pobreza, evaluemos parcialmente la fuerza de las instituciones estatales para garantizar los derechos civiles y sociales.

DERECHOS CIVILES Y SOCIALES DURANTE EL PERIODO DE LIBERALIZACIÓN (1983-2014).

La Constitución mexicana establece una serie de derechos que deben ser garantizados a los ciudadanos. Una forma de evaluar si los individuos gozan de estos derechos es considerar hasta qué punto las instituciones del Estado los han garantizado; se entiende por esto que la garantía de los derechos es una forma de hacer realidad el Estado de Derecho y concretar la idea de ciudadanía.

La concepción de *Estado de Derecho* puede ser interpretada de diversas formas. Una de éstas se concentra en el poder gubernamental; este poder, especialmente en lo que concierne a los ciudadanos "...debe estar acompañado por la observancia de las reglas legales correctas y debe tener la autoridad de la ley. El poder discrecional no debe ser usado irrestrictamente".⁹ En el caso de México, el poder gubernamental ha sido utilizado de manera discrecional en muchas ocasiones y los derechos civiles y políticos, de acuerdo con Amnistía Internacional, no necesariamente son respetados en todos los casos ni en todas las instancias.¹⁰

En el caso de los derechos económicos y sociales, es importante tomar en cuenta cómo los define la ley y si los gobiernos del momento han tenido éxito en garantizarlos. Recordemos que el objetivo formal del Estado en relación con el desarrollo está descrito en el Artículo 25 de la Constitución.

⁹ John McEldowey, *Public Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1994, p. 105. (Mi traducción).

¹⁰ Véanse los reportes de Amnistía Internacional sobre México y los reportes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.¹¹

De este Artículo se destaca la idea de una distribución más justa del ingreso y de la riqueza como requisito del pleno ejercicio de la libertad de los ciudadanos. Precisamente esta idea no está clara en el periodo estudiado, como veremos a continuación, pues los derechos sociales clásicos como el derecho a la educación, a los servicios de salud, a una vivienda digna y a seguridad social, pueden ser interpretados como un derecho subjetivo a una parte del producto de la cooperación social, ya sea en la forma de servicios públicos u oportunidades equitativas reales a un ingreso tal que pueda pagar por tales servicios.

EDUCACIÓN.

En términos de derechos a la educación, el Artículo 3.º constitucional afirma que cada individuo tiene el derecho a recibir educación de calidad y que ésta será obligatoria hasta la educación media superior. A pesar de tal precisión, las estadísticas del INEGI del censo de 2010 muestran que 8.4% de la población es analfabeta, 14.3% entre los jóvenes de 15 años o más no tiene instrucción o la primaria terminada y 21% no ha terminado la secundaria. A pesar de que el avance ha sido constante, el rezago sugiere que las instituciones del Estado no han hecho lo suficiente para garantizar el derecho a la educación. Si se considera que el rezago está íntimamente relacionado con el ingreso, no es sorprendente determinar que a quienes no se les ha garantizado el derecho a la educación de igual forma no se les han garantizado oportunidades para el desarrollo económico.¹² En consecuencia, la propuesta establecida en el Artículo 25 constitucional desde 1983, donde se señala la necesidad de una distribución justa del ingreso para garantizar libertades, parecería muy distante para el 21% de las personas mayores de 15 años que no han terminado la secundaria.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Reformas por Artículo en la Constitución.

¹² María Orlando, “Sector informal y pobreza en Venezuela”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Society 2001, Washington, DC, 2001.

SALUD Y VIVIENDA

Los derechos a una vivienda digna y de acceso a servicios médicos están descritos en el Artículo 4.º constitucional. Tradicionalmente se ha considerado en el discurso de derechos sociales que el derecho es garantizado solamente cuando un ciudadano se encuentra amparado por una institución encargada de proveerlo. En este sentido, el derecho a la vivienda sería más débil que el derecho a servicios médicos, considerando que existen instituciones prestadoras de servicios médicos que cubren a todos los ciudadanos y no existe una institución que ofrezca viviendas o créditos accesibles a la vivienda para todos los ciudadanos.

Ahora bien, el hecho de que exista el derecho a los servicios médicos y las instituciones para proveer los servicios, no significa que el derecho se encuentre satisfecho. Siguiendo la idea de Amartya Sen acerca del desarrollo humano, la salud vendría a ser aquella situación vital que permite a las personas participar activamente en la sociedad.

SEGURIDAD SOCIAL.

El Artículo 123 de la Constitución se refiere a la seguridad social. Este Artículo puede ser interpretado desde dos ángulos: *a)* el restrictivo, que promueve derechos a los trabajadores bajo un contrato legal, y *b)* el amplio, que promueve derechos a los trabajadores por el simple hecho de serlo. La primera interpretación obedece a la forma en que usualmente es leído el Artículo y se han creado dos instituciones para garantizar el derecho: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), haciendo obligatorias las contribuciones a los fondos que cubren estos seguros por parte de los trabajadores, empleadores y el Estado. Las dos instituciones, por medio de los fondos, garantizan derechos a seguros de pensión, de cesantía, de vejez, médicos y fondo de vivienda.

En el caso de los trabajadores llamados *independientes*, el derecho no es garantizado, pues el Estado no contribuye directamente al costo individual del seguro del ciudadano, como sucede en el caso de los trabajadores bajo contrato legal. Por ejemplo, la cuenta individual de las llamadas Afores, o fondo para sustentar el seguro de pensión, cesantía y vejez para los trabajadores independientes, no incluye una aportación del gobierno. La contribución indirecta del Estado, acaso provendría de las deducciones de impuestos que el ciudadano podría argüir en su declaración anual de impuestos; sin embargo, aquellos trabajadores independientes que realizan su declaración anual son una pequeña parte de los trabajadores.

Ahora bien, aún en el primer caso, el hecho de que exista el derecho y las instituciones, no necesariamente significa que el ciudadano goce a plenitud el derecho a la seguridad social. En el ámbito médico, el derecho está garantizado mientras el trabajador mantiene el contrato; aunado a ello la estructura legal, en el caso del derecho a la pensión, hace que el trabajador requiera cotizar durante muchos años para aspirar a una pensión mínima.

Los cambios a la ley del Seguro Social en 1997 y a la del ISSSTE en 2007 propusieron un cambio en el sentido de la interpretación práctica del derecho. Hasta antes de las reformas, las leyes consideraban un fondo común al que se aportaba y del cual se pagaban las pensiones con un monto limitado. El cambio modificó el sistema a uno de cuentas individuales donde el que aporte más de lo obligatorio, más recibe. El cambio de sistema propone en principio un abandono de la idea de igualdad de condición, donde el mejor pensionado recibía máximo diez veces más que el peor pensionado, a uno de igualdad de oportunidades en los trabajadores bajo contrato, donde en teoría no hay límite a la diferencia entre el mínimo garantizado a los que cotizan los años necesarios, de un salario mínimo y el que más ahorre.

Los datos del Consejo Nacional para Evaluar la Política Social hacen énfasis en las carencias de aquellos servicios que representan los derechos sociales básicos.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012

| Indicadores | Estados Unidos Mexicanos | | | | | |
|---|--------------------------|------|----------------------|------|--------------------|------|
| | Porcentaje | | Millones de personas | | Carencias promedio | |
| | 2010 | 2012 | 2010 | 2012 | 2010 | 2012 |
| Pobreza | | | | | | |
| Población en situación de pobreza | 46.1 | 45.5 | 52.8 | 53.3 | 2.6 | 2.4 |
| Población en situación de pobreza moderada | 34.8 | 35.7 | 39.8 | 41.8 | 2.2 | 2.0 |
| Población en situación de pobreza extrema | 11.3 | 9.8 | 13.0 | 11.5 | 3.8 | 3.7 |
| Población vulnerable por carencias sociales | 28.1 | 28.6 | 32.1 | 33.5 | 1.9 | 1.8 |
| Población vulnerable por ingresos | 5.9 | 6.2 | 6.7 | 7.2 | 0.0 | 0.0 |
| Población no pobre y no vulnerable | 19.9 | 19.8 | 22.8 | 23.2 | 0.0 | 0.0 |
| Privación social | | | | | | |
| Población con al menos una carencia social | 74.2 | 74.1 | 85.0 | 86.9 | 2.3 | 2.2 |
| Población con al menos tres carencias sociales | 28.2 | 23.9 | 32.4 | 28.1 | 3.6 | 3.5 |
| Indicadores de carencia social | | | | | | |
| Rezago educativo | 20.7 | 19.2 | 23.7 | 22.6 | 3.1 | 2.9 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 29.2 | 21.5 | 33.5 | 25.3 | 3.0 | 2.8 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 60.7 | 61.2 | 69.6 | 71.8 | 2.5 | 2.3 |
| Carencia por calidad y espacios en la vivienda | 15.2 | 13.6 | 17.4 | 15.9 | 3.6 | 3.4 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 22.9 | 21.2 | 26.3 | 24.9 | 3.3 | 3.2 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 24.8 | 23.3 | 28.4 | 27.4 | 3.0 | 2.9 |
| Bienestar | | | | | | |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 19.4 | 20.0 | 22.2 | 23.5 | 2.9 | 2.5 |
| Población con ingreso inferior a la línea de bienestar | 52.0 | 51.6 | 59.6 | 60.6 | 2.3 | 2.1 |

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Pare resumir esta sección, los datos en torno a los derechos civiles y sociales muestran que si bien han existido avances a través de los años, éstos son muy lentos y han producido un estado de derecho débil y han creado desigualdad en la garantía plena de los derechos. Esta breve revisión muestra un país que asumió que la vía para el

desarrollo era generar un adecuado entorno de mercado y propiciar el crecimiento económico para así dar oportunidades a sus ciudadanos. Aunado a ello, los gobiernos de este periodo definieron una serie de programas sociales que ofrecerían una red de salvamento mínimo a aquellos ciudadanos que lo necesitaran.

PROGRAMAS DE ALIVIO A LA POBREZA.

Desde el inicio del proceso de liberalización en 1983, los gobiernos mexicanos estaban al tanto de que el nuevo modelo económico sería difícil de llevar a la práctica debido a la inercia del tradicional esquema paternalista gubernamental, donde existían controles de precios, subsidios y un salario mínimo relativamente alto. Al mismo tiempo que las reformas liberalizaron los precios, eliminaron subsidios y permitieron la erosión del salario mínimo, era claro que las clases baja y media sufrirían en mayor grado debido a estas medidas. En 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), diseñado no sólo para paliar la pobreza creciente del ajuste económico, sino también con un énfasis en la eficiencia de la inversión, dirigiendo los recursos específicamente a aquellas comunidades consideradas pobres y no a la población en general.

La idea de PRONASOL era similar a los Fondos de Inversión Social implementados en América Latina y el Caribe en la década de 1980 y que fueron apoyados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La idea general de los gobiernos del momento en la zona era garantizar una economía funcional de mercado que permitiera un crecimiento constante a costa de una reducción de los gastos en programas universales para ser dirigidos a programas focalizados. La racionalidad básica de estos programas sería la eficiencia en el uso de los recursos escasos y la justicia de una transferencia sólo a aquellos que lo necesitaran.

Un reporte del Banco Mundial describe sucintamente la idea detrás de estos fondos.

Los Fondos de Inversión Social fueron creados en Latinoamérica y el Caribe para disminuir el impacto que sobre los pobres tuvo la reducción del ingreso y el empleo, producto de la crisis de la deuda y los ajustes estructurales tendientes a reactivar el crecimiento. Los ministerios tradicionales del sector social no estaban suficientemente preparados para enfrentar tal situación. Los fondos fueron concebidos como una forma de reestablecer la credibilidad de los gobiernos y asegurarse así el apoyo político para las reformas.¹³

¹³ Banco Mundial, *Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana*, Documentos para discusión del Banco Mundial, núm. 2615, 1985, p. ix.

La mayoría de los fondos fueron usados para crear instituciones temporales que posteriormente se volvieron permanentes. Las instituciones fueron creadas para dotar de fondos a las obras de infraestructura y de servicios sociales para los pobres y tenían las siguientes características:

- Autonomía del servicio público y empleados bien pagados.
- Contratos asignados al sector privado.
- Libertad de gasto y de distribución de recursos sin supervisión directa del gobierno.
- Alto nivel de participación de los miembros de la comunidad.
- Un sistema claro de contabilidad e información.
- Uso estratégico de los fondos en zonas claramente señaladas como necesitadas del apoyo.
- Promoción de proyectos de alta prioridad en comunidades de alta marginalidad.
- Cofinanciamiento de proyectos entre gobiernos y agencias internacionales.¹⁴

En el caso de México, el programa líder durante el sexenio del presidente Salinas fue PRONASOL, que reunía las características de las instituciones generadas por los fondos, con un fuerte acento centralista en su diseño y control de toma de decisiones de inversión comunitaria, garantizando la participación de los ciudadanos en las localidades.

Los objetivos generales del PRONASOL son descritos por Guevara de la siguiente manera:

- Asignación de un porcentaje alto del presupuesto a incrementar el bienestar de los pobres.
- Expansión de programas multidimensionales a todas las zonas indígenas.
- Incremento del retorno de la inversión al incorporar a grupos locales y materiales locales en los proyectos de infraestructura.
- Inversión por parte de los tres órdenes de gobierno.
- Vinculación con organismos no gubernamentales.
- Promoción del involucramiento activo de las mujeres.¹⁵

¹⁴ Banco Mundial, 1985, p. ix.

¹⁵ Alejandro Guevara Sanginez, "Poverty alleviation in Mexico: The socio-economic aspects of PRONASOL", en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, Londres, 1996, p. 158.

Las principales diferencias entre los Fondos Sociales y PRONASOL fueron la falta de un control financiero estricto por parte de terceras instituciones, así como la falta de claridad en los criterios de asignación. De igual manera, el control vertical y centralista del programa hizo que fuera criticado como proclive a ser usado con fines partidistas, especialmente en la selección de objetivos de inversión y la asignación de recursos.¹⁶

El nivel de inversión de PRONASOL puede apreciarse en la Tabla 3.

PRONASOL Y GASTO SOCIAL.

| Miles de millones | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | <i>1989</i> | <i>1990</i> | <i>1991</i> | <i>1992</i> | <i>1993</i> | <i>1994</i> |
| Gasto total de PRONASOL del cual: | 3.09 | 6.50 | 10.23 | 13.95 | 16.46 | 18.41 |
| Acuerdo de Desarrollo Social | 1.64 | 3.28 | 5.19 | 6.99 | 8.26 | 9.23 |
| PRONASOL para el Bienestar Social | 0.97 | 1.87 | 3.16 | 4.21 | 5.22 | 6.31 |
| PRONASOL Producción | 0.17 | 0.88 | 0.99 | 1.56 | 1.87 | 1.65 |
| Infraestructura Básica | 0.31 | 0.47 | 0.89 | 1.19 | 1.11 | 1.22 |
| Gasto de PRONASOL como parte del PIB | (0.61) | (0.95) | (1.18) | (1.37) | (1.48) | (1.48) |
| Gasto social total como parte del PIB | (6.18) | (6.49) | (7.70) | (8.64) | (9.59) | - |
| Gasto del PRONASOL como parte del gasto social | (9.86) | (14.6) | (15.3) | (15.8) | (15.3) | - |

Fuente: OCDE, *Economic Surveys Mexico*, París, 1995, p. 109.

Como puede observarse, sólo por el monto de recursos destinados al programa, PRONASOL tuvo un fuerte impacto en las comunidades pobres. Como los proyectos concretos que llevaba a cabo eran solicitados por las comunidades, era particularmente exitoso para generar apoyos en su favor. Sin embargo, las autoridades locales fueron disminuidas o desplazadas por los empleados del programa con muchos mayores recursos. La idea democrática de funcionarios electos de un partido y responsables ante la comunidad, era sustituida por funcionarios nombrados desde el centro y no necesariamente responsables ante la comunidad. Aunado a lo anterior, algunos estudios

¹⁶ Gerardo Esquivel, "Los dineros de la pobreza. Una nota sobre la distribución de los fondos para la pobreza," *Economía Informal*, Facultad de Economía, UNAM, núm. 247, mayo, 1996.

empíricos mostraron que el programa no necesariamente llegaba a los más pobres, pues éstos no tenían acceso a los canales políticos para solicitar recursos al centro.¹⁷

Para los fines de este trabajo, quizás el problema más grave de este tipo de programas centralizados es la modificación de la idea de derechos al desarrollo, promoviendo una asignación de recursos, de acuerdo a criterios definidos fuera del contexto democrático, en lugar de propiciar ciudadanos conscientes de sus derechos y responsabilidades, así como autoridades responsables. Es muy diferente entender que los recursos pueden escasear al provenir de un esfuerzo común, a considerar que los recursos son ilimitados al provenir de fuentes externas no relacionadas con el esfuerzo de la cooperación nacional.

El gobierno del presidente Zedillo (1994-2000), enfrentando la peor crisis financiera de México en 1995, modificó PRONASOL, aludiendo falta de eficiencia en la focalización. El nuevo gobierno ideó un nuevo programa centralizado, con un mayor grado de focalización y un objetivo individualizado del desarrollo. El cambio en la racionalidad del programa social emblemático simplemente evidenció el final de la transición de un modelo social de desarrollo a un modelo de desarrollo individual basado en la igualdad de oportunidades básicas. Este modelo ha permanecido hasta 2014, con variaciones. Revisemos con precisión tales supuestos.

SUPUESTOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIVIO DE LA POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL, 1994-2014.

Santiago Levy es considerado como el ideólogo de PROGRESA, programa emblemático del gobierno del presidente Zedillo y que dio pie a una nueva política social dividida entre intervenciones directas e indirectas. En un documento para el Banco Mundial, Levy considera a la pobreza como un problema diferente a la desigualdad, argumentando que algunas políticas dirigidas a reducir la desigualdad podrían aumentar la pobreza, al disminuir la riqueza agregada de las sociedades. Si recordamos, Levy está utilizando el mismo argumento de los críticos a la posición igualitaria estricta, tal objeción a las políticas igualitarias lleva a Levy a privilegiar una posición distributiva prioritaria no estricta, donde las unidades familiares que se encuentran en peores circunstancias son las únicas que serían beneficiadas directamente por el gobierno y sólo hasta cierto nivel de ayudas en términos absolutos.

¹⁷ OCDE, *Economic Surveys Mexico*, París, 1995, p. 111.

Los pobres extremos son aquellos que no pueden adquirir o garantizar un estado nutricional adecuado que les permita llevar a cabo una vida activa. En general tienen menos posibilidades de llevar una vida saludable con suficiente energía para llevar a cabo satisfactoriamente diversas actividades en el mercado de trabajo y/o participar en actividades educativas.¹⁸

Del análisis propuesto por Levy de la pobreza extrema —que extiende hacia una consideración de extrema inseguridad para enfrentar contratiempos ante la falta de activos de los extremadamente pobres—, se deriva una política prioritaria que intervenga de manera directa en tales problemas nutricionales y de salud. En el caso de la pobreza moderada que inhibe la satisfacción de las necesidades básicas, descritas éstas en términos relativos al desarrollo nacional, es claro que Levy considera que la participación ciudadana en el mercado de trabajo puede permitirle satisfacer sus distintas preferencias.

La expresión de esta postura acerca del desarrollo humano como una posibilidad de elegir, es claramente liberal, aunque simplista, pues está basada en la idea de que el Estado requiere promover niveles básicos de abastecimiento, es decir, un mercado funcional y alentar a que los ciudadanos se esfuercen más para satisfacer sus preferencias respecto a bienes y servicios. La diferencia con una idea liberal más sofisticada, atribuible por ejemplo a John Rawls, es aceptar que la sociedad entera puede ser modificada, incluida la institución social del mercado, en la búsqueda de un ideal de igualdad de oportunidades real, no sólo formal, donde las oportunidades realmente sean obtenidas por las personas. En este caso no se busca satisfacer las preferencias básicas de las personas, sino promover una distribución prioritaria de recursos dirigidos a las instituciones sociales para igualar el nivel de donde parten las personas para, por ejemplo, competir por puestos públicos.

La diferencia en políticas públicas o programas sociales puede ser abismal. En la acepción liberal simplista de Levy, el Estado debe centrarse solamente en aquellas áreas que puedan ser intercambiadas en el mercado, a un nivel básico, educación y propiedad de la tierra. Crucialmente, una cosa es entrar al mercado a un nivel básico y otro en igualdad de condiciones. En una acepción liberal más actual, el Estado, por ejemplo, debería centrarse en promover la calidad de la educación permanente que permita al ciudadano obtener lo mejor de sí para poder insertarse en un mercado de trabajo flexible y al mismo tiempo garantizar que mientras no exista empleo para esta persona, la formación educativa persista, así como cierto ingreso, ampliando sus oportunidades.

¹⁸ Santiago Levy, *op. cit.*, p. 7.

Ahora bien, la interpretación liberal de Levy parecería diseñada con una idea restrictiva de recursos, es decir, el programa PROGRESA, después Oportunidades, en 2013 PROSPERA, resultado de la idea principal de Levy, si bien hace énfasis en una buena nutrición para aprender y luego maximizar las oportunidades de empleo, los recursos son propuestos con cierto límite para no ofrecer incentivos negativos al trabajo.

En un sentido amplio respecto a la satisfacción de preferencias como ideal, la propuesta de Levy está considerando a los extremadamente pobres como irresponsables en su posible toma de decisiones. Levy afirma que las “políticas que ayudan a los pobres necesitan evitar la creación de una clase de ‘dependientes del estado de bienestar’, proponiendo una estructura de incentivos que, en el margen, siempre sea mejor para la persona pobre trabajar, para así ganar más”.¹⁹ El equilibrio requerido entre la oferta de recursos y la satisfacción del mínimo alimenticio básico proviene de ofrecer a la familia el costo de la mitad de una canasta básica alimenticia, incentivando a la familia pobre a trabajar para obtener la otra mitad.

El gobierno, en el diseño y aplicación de este programa, asume que dada esta estructura de incentivos, los ciudadanos preferirán trabajar; sin embargo, este argumento es bastante débil, pues es bastante improbable que a tan bajos niveles de ingreso las personas dejen de trabajar, aun si las transferencias suplieran sus necesidades básicas alimenticias. De igual forma, las personas podrían preferir trabajar que recibir la transferencia, simplemente por respeto a sí mismas. Sin embargo, incluso si dejaran de trabajar, esto podría deberse a otros problemas, quizás porque al tener gustos baratos, como resultado de tener muy poco, no tengan incentivos para mejorar su condición.

Para resumir el análisis en términos distributivos, los programas focalizados de transferencias monetarias, consideran como criterio de distribución un criterio prioritario débil, donde se selecciona a los pobres extremos bajo criterios de tener un ingreso menor al necesario para adquirir una canasta básica alimenticia. Es un criterio prioritario débil, pues todos los situados bajo esta línea de pobreza extrema serían candidatos iguales a recibir el beneficio directo, no importando las diferencias entre las personas bajo esta línea. Si fuera un criterio prioritario fuerte, por ejemplo, el beneficio se distribuiría primero a los que se encontraran al final de la distribución y se maximizarían los beneficios destinados a este grupo.

El siguiente elemento a considerar es aquello considerado objeto a distribuir. Este elemento no sólo determina los beneficios, sino, de forma muy importante, establece la forma en que compararemos a las personas entre sí. No es lo mismo distribuir ingreso que derechos o bienes, pues compararemos a las personas de forma diferente.

¹⁹ *Ibíd.* p.52.

El gobierno, desde 1994, ha distribuido directamente recursos monetarios, unidos a servicios básicos de educación y salud para crear sinergias positivas y promover una vida más activa en la búsqueda de oportunidades. La canasta de beneficios tiene los mismos límites para cada familia en pobreza. Para el resto de la población, las acciones del gobierno en materia social se consideran amplias y son beneficios indirectos, como extensión de servicios de salud, mejora del sistema educativo, refuerzo de entrenamiento para el trabajo, política fiscal adecuada y otras muchas. Comparando de esta forma a las personas, podríamos saber quién requiere el apoyo directo y quién no.

La perspectiva de Levy, sin embargo, como todas las perspectivas que sitúan la discusión en focalizar recursos escasos en un grupo determinado y comparar a las personas de cierta forma, tiene un problema: dónde situar la línea, que en nuestro caso es la línea de pobreza extrema y moderada.

De igual manera, es evidente que la responsabilidad del Estado queda diluida si sólo prosigue esta propuesta de beneficios, pues de hecho no es claro cuál es el objetivo, pues no necesariamente es alimentar a la población que no puede hacerlo por sí misma, tampoco formarlos para que puedan hacerlo. Se trata acaso de un objetivo a mediano plazo para garantizar un ciudadano saludable, con información suficiente para incorporarse a la vida cotidiana de una comunidad. La variante productiva introducida al programa Prospera, incorpora un factor de incentivos a la productividad, con un modelo de dinero semilla de pequeñas empresas. En cierto sentido, el Estado parecería promover un objetivo liberal de parcial autonomía, al anclar a la población a sus comunidades.

ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS Y CONSIDERACIONES HACIA DONDE PODRÍA EVOLUCIONAR UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL.

Es claro que en México, bajo leyes de igualdad formal formuladas en la Constitución Política, sigue siendo un ideal que todos los ciudadanos tengan una vida segura en el sentido de no preocuparse de los accidentes vitales de enfermedad, invalidez, muerte e ingreso suficiente para la vejez. De la misma forma, es igualmente ideal obtener una educación que permita igualar las condiciones entre los ciudadanos al finalizar su formación; también el vivir confortablemente en una vivienda con todos los servicios, en un ambiente sano. De igual manera, tener oportunidades económicas reales en la forma de opciones de trabajo bien pagado se ha convertido en una mera aspiración y no en un derecho.

La idea de que la Constitución, en el capítulo de derechos sociales y económicos, sea un documento meramente aspiracional, se contrapone a los juicios de amparo ganados por ciudadanos reclamando sus derechos. Uno de estos amparos fue ganado por ciudadanos del municipio de Metlatonoc del estado de Guerrero, donde la justicia de la Unión amparó y protegió a los quejosos en contra de la decisión administrativa de las autoridades responsables de no instalar una clínica de salud en una comunidad en ese municipio, alegando recursos escasos. El juez consideró que se violaba el Artículo 4.º constitucional y con precisión obligó a las instituciones de salud del estado a cumplir con sus propios reglamentos de provisión de personal e insumos mínimos.

El argumento de escasez de recursos es, sin embargo, un argumento poderoso, pues en un país de mediano desarrollo, los costos pueden ser más altos que los ingresos y puede volverse una excusa para evadir una adecuada provisión de servicios por parte de los gobiernos ante la magnitud de necesidades de gasto. El juez federal en el caso citado desestima el argumento del costo, en primera instancia, razonando que los derechos constitucionales están por encima de consideraciones de recursos. Sin embargo, cuando argumenta la obligación de las autoridades de salud, es muy cuidadoso al obligar que se otorgue el servicio dictado por la ley para comunidades de ese tamaño, ley que toma en cuenta la eficiencia del gasto de los recursos generales, considerando la planificación de los servicios por número de personas y distancia existente entre una comunidad pequeña y otra grande con un supuesto mejor servicio. El juez investiga el servicio otorgado, tanto a la comunidad pequeña como a la cabecera municipal y determina que ambas sean renovadas y mejor provistas.

Sinteticemos los distintos supuestos desde una perspectiva distributiva:

| <i>Aplicación práctica de la política social</i> | <i>Criterio distributivo</i> | <i>Criterio de provisión y de comparación de individuos</i> |
|--|--|---|
| Modelo de Derechos | Universalista. Todos los ciudadanos tienen el derecho a ciertos servicios. | Instituciones proveedoras de servicios. Aquél que no tenga garantizado el servicio no goza del derecho. |
| Modelo PRONASOL | Focalización a comunidades. Las comunidades reciben infraestructura. | Infraestructura. Aquellas comunidades que no tengan infraestructura suficiente serán apoyadas. |
| Modelo Oportunidades | Focalización a individuos. Ciudadanos que estén bajo la línea de pobreza extrema | Recursos y servicios. |

Como se ha discutido, el modelo de derechos individuales ha permanecido como aspiración debido a la obligación de proveer servicios universales y al razonamiento de que el Estado no posee recursos suficientes para sustentarlos adecuadamente. En la práctica, sólo algunos de los ciudadanos tienen garantizados sus derechos, entendiendo tal garantía como la seguridad de obtener los servicios de buena calidad.

COMENTARIOS CONCLUSIVOS.

El modelo de focalización —un modelo prioritario que provee apoyos directos sólo al grupo seleccionado— presenta una supuesta ventaja, que desaparece si no es seguida hasta sus últimas consecuencias. La ventaja que reside en describir en términos absolutos a los que se encuentran en peores circunstancias —en el caso de México los pobres extremos son descritos como aquellos ciudadanos sin recursos o posibilidades para adquirir una canasta básica alimenticia—, debería ser reconocido como una carencia total que requiere una solución total, es decir, el Estado como garante ya no de derechos sociales, sino de un derecho a la autonomía para poder ejercer sus libertades, tendría que supervisar que los ciudadanos logren tal autonomía, lo cual no sucede en los programas descritos.

El Estado y los gobiernos electos que llevan a la práctica su idea de política social se enfrentan a un conflicto teórico ante sendos modelos. El conflicto surge ante la evidencia de que los dos modelos liberales, uno universalista y otro prioritario, descansan en la fortaleza de un Estado con fuerza económica suficiente para mantener presupuestos altos en áreas sociales que permitan un entorno seguro a los ciudadanos para poder actuar libremente en sociedad. En el momento en que el Estado entra en crisis, por razones económicas o políticas, los presupuestos bajan y los servicios se deterioran o los programas se eliminan.

En este sentido, la idea elemental de un nuevo modelo de política social podría residir en la prioridad absoluta de garantizar servicios básicos que garanticen aquellos derechos que permitan ser autónomos a todos los ciudadanos, apoyada económicamente por la cooperación social, es decir, recurrir a los impuestos generales para proveer servicios suficientes en las áreas relevantes moralmente hablando, es decir, mínimos no contributivos en las áreas que ofrezcan seguridad y proveer y financiar las contribuciones individuales. La diferencia en la racionalidad con el modelo de derechos universales es la provisión del complejo concepto de *autonomía*, que garantiza un ciudadano activo en la vida pública, capaz de proveer, por sí mismo y a partir de una red de seguridad amplia, un nivel de servicios promedio a la población. Este concepto tendría que ser discutido democráticamente para clarificarlo, relacionándolo con la estructura de derechos actual.

Desde una perspectiva teórica, el Estado podría distribuir suficientemente autonomía. Es decir, garantizaría que los ciudadanos fueran autónomos, estableciendo diversos niveles de bienes y servicios que promuevan alcanzar la autonomía. Un ciudadano sería autónomo si puede abastecerse por sí mismo de los bienes necesarios para vivir dignamente. En términos prácticos y aceptando tal criterio, el Estado, por ejemplo, no debería proveer con recursos a los pobres para adquirir alimentos, sino dotarlos de técnicas y conocimientos para que los produzcan. Por el contrario, sí tendría que proveer de alimentos y de mucho más a un ciudadano imposibilitado de ser autónomo, por ejemplo a una persona con enfermedades mentales serias.

En este sentido, el modelo de derechos asume que la provisión de los servicios pasa por la creación de instituciones públicas, siendo que no necesariamente es así. El Estado mexicano bien puede suplir la deficiencia en la provisión de los servicios estableciendo un modelo mixto de provisión y de cobros —donde los ciudadanos tengan acceso a servicios de buena calidad en una red amplia privada o pública que el Estado controle y financie—, y los niveles de suficiencia necesarios para todos por igual, es decir, por lo menos equidad en la calidad de la educación, en el mínimo necesario para vivir adecuadamente en sociedad y en la autogestión de la propia salud, dirigida por la tutela médica.

Existe una variedad de posibilidades reales a la provisión de servicios bajo la tutela estricta del Estado, ya sea por medio del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial Federal, como garante de tales derechos.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alejandro Guevara Sanginez, “Poverty alleviation in Mexico: The socio-economic aspects of PRONASOL”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, Londres, 1996.
- Banco Mundial, “Alivio de la pobreza y fondos de inversión social. La experiencia Latinoamericana”, Documentos para discusión del Banco Mundial # 2615, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, Reformas por Artículo en la Constitución (mayo de 2015).
- Enrique Hernández Laos, “Retos para la medición de la pobreza en México” documento presentado en el seminario “Pobreza: Conceptos y Metodología” llevado a cabo el 28 y 29 de marzo de 2001 por la SEDESOL.
- Francisco Sales, “¿Cómo distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?”, Documento de Trabajo, #52, CESOP, Cámara de Diputados, Diciembre 2007.
- Francisco Sales, “¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?”, Documento de Trabajo, #32, CESOP, Cámara de Diputados, Enero 2008.
- Gerardo Esquivel, “Los dineros de la pobreza. Una nota sobre la distribución de los fondos para la pobreza,” *Economía Informal*, Facultad de Economía, UNAM, núm. 247, mayo, 1996.
- Hugo Pipitone, *La salida del atraso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- John McEldowey, *Public Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 1994.
- María Orlando, “Sector informal y pobreza en Venezuela”, ponencia presentada en la reunión de la Latin American Society 2001, Washington, DC, 2001.
- OCDE, *Economic Surveys Mexico*, París, 1995.
- Pedro Aspe, *Economic Transformation the Mexican Way*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- Santiago Levy, “Poverty alleviation in Mexico”, Documento de Trabajo 0679, Banco Mundial, 1991.

LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LEY DE MIGRACIÓN.

Javier López Zavala.¹

En México estamos viviendo un momento inédito en materia legislativa, un proceso de transformación que no se veía en el México de los últimos años, sin embargo, gracias al trabajo coordinado interinstitucionalmente, transitamos durante esta legislatura por reformas que tenían décadas postergándose.

En la Cámara de Diputados, al inicio de esta sexagésima segunda legislatura, identificamos que era necesario reformar nuestro marco jurídico, para especializar aun más a las Comisiones, por ello se aprobaron el 17 de octubre de 2012 las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que, entre otras, divide a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, para particularizar los temas y dimos paso a la Comisión de Población que actualmente me honré presidir.

Desde nuestra instalación como comisión ordinaria, el 23 de octubre de 2012, visualizamos la necesidad de actualizar la Ley General de Población que, como lo mencionamos en diferentes foros y espacios públicos, está rebasada por las necesidades actuales del país, sin contar que sólo tienen vigencia 44 de 157 Artículos que componen la ley, es decir, sólo es vigente el 28% de la Ley en comento.

Como dato estadístico, quiero mencionar que el 11 de diciembre de 1973 fue publicada la Ley General de Población y hasta el 29 de octubre de 1996 sufrió por primera vez una reforma.

De ahí a la fecha, la ley tuvo 9 reformas, que han derivado en 21 Artículos transitorios: una Ley que comenzó con 157 Artículos, actualmente tiene vigentes 44, 21 transitorios y 133 derogados.

No podemos dejar de mencionar que en mayo del 2011 se expidió la Ley de Migración, teniendo como consecuencia la derogación de una gran cantidad de Artículos de la Ley de Población.

¹ Licenciado en Derecho, Notario y Actuario, Maestría en Gobierno y Administración Pública Diputado Local LV Legislatura Puebla, Secretario de Gobernación del Estado de Puebla, Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, Diputado Federal de Representación proporcional LXII Legislatura.

Este análisis que les comparto, lo realizamos las y los legisladores que integramos la Comisión; acordamos que se volvía indispensable actualizar la Ley General de Población y así lo plasmamos en nuestro plan de trabajo, aprobado y publicado en la gaceta parlamentaria el 24 de diciembre de 2012.

La sensibilidad del Lic. Enrique Peña Nieto y del Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, se tradujeron inmediatamente en acciones y el 23 de enero de 2013, a tan sólo unos días que haber tomado sus cargos, la Subsecretaria, Lic. Mercedes del Carmen Guillén Vicente, la Lic. Patricia Chemor y el Maestro Alejandro Armenta Mier, tuvieron a bien acudir a la 2^{da} reunión de Pleno de la Comisión de Población, donde acordamos trabajar conjunta y coordinadamente.

Desde ese día, hemos trabajado y colaborado de una manera muy cercana, en un ejercicio republicano, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, de manera institucional e incluyente.

En la Comisión de Población, reconocemos la experiencia de la sociedad civil organizada, de la academia y de la sociedad en su conjunto y en virtud de eso, llevamos a cabo un foro donde participaron integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano de Políticas de Población, así como integrantes de la academia, ahí de nueva cuenta, se refrendó la necesidad de llevar un proceso de análisis y discusión, para elaborar una nueva ley.

Posterior a ello, el pleno de la Comisión de Población, con colaboración de mujeres y hombres expertos en el tema, elaboró una iniciativa de Ley General de Población, que presentamos el pasado 10 de julio de 2013, teniendo claro que sería un documento base de discusión, que sirviera como primer ejercicio para este tema y así comenzar a convocar a todas y todos los actores involucrados en el proceso de construcción de una nueva Ley General de Población, que refleje en ella la pluriculturalidad de nuestro país y las necesidades actuales de la población.

Las coyunturas políticas y los acuerdos transitaron en diversas mesas de discusión y análisis sobre el tema, sin embargo, la agenda nacional y de partidos, fue imponiendo temas urgentes que también requerían ser atendidos, sobre temas importantes.

Así el Ejecutivo Federal construyó un proyecto de iniciativa que a la fecha se encuentra en análisis y revisión en la Secretaría de Gobernación. Sin embargo estamos seguros que en la siguiente legislatura, transitará una nueva Ley General de Población que tenga una perspectiva de planeación y construcción de un México incluyente e igualitario. Que responda a esos 118 millones 400 mil personas, que actualmente habitan en el país; a las necesidades de la población adulta mayor, ya que la esperanza de vida ha aumentado cada vez más y actualmente es de 74.5 años, a los 77 millones de personas de entre 15 y 65 años, a las y los jóvenes que representan el 25.7% de la población que

ayude a aprovechar el bono demográfico con el que hoy contamos, que se amalgame con las leyes secundarias que hoy se discuten en el Congreso de la Unión y que sirvan para que nuestro país salga adelante.

No obstante lo anterior, construimos reformas en materia de migración, como la reforma a los Artículos 3 y 25 de la Ley de Migración. Se aprobó para que el Servicio Profesional de Carrera Migratoria del Instituto Nacional de Migración se retomará de manera fundamental en su concepción para el personal de esta institución, cuidando las características específicas que tiene la función de los servidores públicos encargados del proceso de la migración en el país, y de acuerdo con el marco legal establecido en la ley y en la reforma por la que se establece esta figura.

Destacamos que la propuesta atenderá el problema de capacitación y especialización para el personal en servicio y de aquel que desea ingresar al Instituto. La reforma establece la competencia para llevar a cabo la regulación de estos procesos, que permitan al Instituto continuar funcionando de manera adecuada con quienes esperan un trato amable y de respeto, establecido en las leyes locales, nacionales e internacionales, pero sobre todo el Congreso conforme a sus facultades, establece en la Ley el mecanismo del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, que reglamentará la acción de la Federación en la materia.

Asimismo, los responsables de realizar directamente las funciones de migración tendrán la oportunidad de prepararse, en los casos de los que ya están en el Instituto, y lo mismo para los de nuevo ingresos, consiguiendo el perfil adecuado para el desarrollo de las responsabilidades y el cumplimiento de las mismas cuando desempeñen sus acciones correspondientes.

De esta manera se dispone en la Ley la creación del Servicio Profesional de Carrera Migratoria y su operación estará a cargo del Instituto Nacional de Migración, quien establecerá las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo dentro del reglamento correspondiente, instrumento que fortalece el proceso de migración institucional, de conformidad a las principales recomendaciones internacionales a las que debemos dar pleno cumplimiento, promoviendo en el Instituto mecanismos para un mejor desempeño de sus atribuciones.

Otro avance importante en la Ley General de Población, fue la reforma a los párrafos 2.^{do} y 3.^{ero} del Artículo 84 que permite garantizar el respeto a los derechos humanos de las mujeres y hombres migrantes.

A manera de conclusión. En la Comisión de Población determinamos trabajar de manera incluyente, respetando todas las opiniones de los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados, convencidos de que construimos reformas en la que reflejamos las opiniones de todos los sectores de la población.

—Tomo II—
La Vida Social

No me queda más que agradecer a la ciudadanía que nos brindó su respaldo y a nuestros grupos parlamentarios que nos confiaron esta alta responsabilidad, que desempeñamos en todo momento de frente a la sociedad y con el principal objetivo de aportar al mejoramiento de las condiciones de vida de quienes habitamos nuestro hermoso México.

EL PAPEL DE LA CEPAL EN MÉXICO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO: HISTORIA E IDEAS FUERZA 1955-2015.

Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz,¹

En marzo de 1947, la ONU estableció la Comisión Económica para Europa, y también la Comisión Económica y Social para Asia y Lejano Oriente con el propósito de apoyar la reconstrucción económica de esas regiones devastadas por la guerra.

Ante la omisión de nuestra región en la creación de las comisiones económicas de la ONU, un grupo liderado por el ilustre diplomático chileno, Hernán Santa Cruz, lideró una iniciativa para la creación de la CEPAL argumentando que el aparato productivo de las naciones latinoamericanas había sufrido un inmenso desgaste por la guerra, y que la región necesitaba una comisión propia como la europea o la asiática para enfrentar sus problemas de desarrollo en la posguerra. El informe remarcaba que el precio de los productos primarios (principal producto de exportación de la región) y la falta de rendimientos crecientes y escala en este sector, tendía a declinar relativo

¹ Hugo Beteta asumió el 24 de agosto de 2009 el cargo de Director de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Anteriormente ocupó durante dos años el cargo de Secretario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala y titular de la Secretaría de Planificación y Programación. Como miembro del gabinete de ministros de Guatemala, fue gobernador titular de la Asamblea de Gobernadores del BID y del Banco Mundial, y gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional. Beteta se graduó con honores de la Universidad de Michigan en Ann Arbor con una maestría en Ingeniería Civil y Planificación Regional. También estudió Economía para el Desarrollo y Economía Política en el programa de doctorado de Massachusetts Institute of Technology. Se tituló como ingeniero civil en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala, en donde sirvió como decano de la Facultad de Ciencias Económica y Vicerrector a cargo de la administración de esta casa de estudios. Entre otros honores, Beteta recibió la orden Isabel la Católica de España en 2008 y fue destacado por el Banco Mundial como uno de los 10 “Reformadores del año” en 2007. También fue becario de la Comisión Fulbright, el Aga Khan, de MIT Voorhees y de la Fundación MacArthur. Hugo Beteta ha llevado a cabo numerosas consultorías nacionales e internacionales en áreas de desarrollo comunitario, energía renovable, vivienda, electrificación, agua y saneamiento y finanzas municipales, entre otros sectores. Miembro fundador de la Fundación Solar, fue director ejecutivo de dicha organización de 1993 a 1999. La fundación trabaja con agencias gubernamentales, el sector privado, organizaciones de cooperación internacional y grupos de la sociedad civil en tres áreas: políticas y proyectos de energía renovable, políticas ambientales nacionales, y proyectos para la generación de ingreso en el manejo ambiental. La Sede Subregional de la CEPAL en México fue creada en 1951 y realiza análisis y asesorías sobre Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Los temas estudiados abarcan aspectos globales y sectoriales del desarrollo económico y social, así como las relaciones externas de los países de la subregión, sobre todo las referidas a los procesos de integración.

al de los productos manufacturados que se adquirirían en los centros industriales del mundo y que esto inhibía la capacidad de adquirir bienes de capital, de tecnología y en general el desarrollo de la región. Esto explica la temprana preocupación con la desventajosa inserción internacional y la consecuente necesidad de industrialización y transformación productiva que es tan presente en la génesis de la CEPAL y en las ideas centrales al desarrollismo cepalino.

Estados Unidos, la URSS y otros países, sin embargo, expresaron reservas respecto al establecimiento de esta comisión argumentando que “*una comisión latinoamericana duplicaría las funciones del existente Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en el seno de la OEA*”. La negociación final, sin embargo, logró el voto favorable para establecer una nueva Comisión —la CEPAL—, pero ésta debería ocuparse especialmente de los desajustes económicos mundiales y su influencia en la región, y todo ello con un enlace constante con el CIES y la OEA y durante un periodo de prueba de tres años.

El mandato original daba atribuciones para recomendar medidas orientadas a elevar en nivel de actividad económica y reforzar las relaciones económicas entre países latinoamericanos y con el resto del mundo. El mandato también recomendaba estudiar la evolución tecnológica de América Latina y compilar información estadística de la región, temas que aún hoy están vigentes.

La Comisión quedó integrada por los países miembros de las Naciones Unidas del hemisferio, incluyendo a Canadá y a Estados Unidos, así como por tres países con intereses en la región a través de sus excolonias, a saber: Francia, Países Bajos y el Reino Unido. Su sede quedó establecida en Santiago, gracias al apoyo inquebrantable de este gobierno que había presentado el proyecto para su fundación. Su primer Secretario Ejecutivo fue el economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas. Edgar Dosman, en su interesante biografía de Prebisch, relata cómo la aparente desventaja de localización en el extremo del cono sur fue transformada por Prebisch en una ventaja: la distancia de Washington y de Nueva York eran la mejor defensa contra la ortodoxia y el conformismo dominantes.

LA FUNDACIÓN DE LA SEDE SUBREGIONAL DE CEPAL EN MÉXICO.

Entre mayo y junio de 1951 se celebró en ciudad de México el cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, la reunión que reúne a todos sus órganos de gobernanza. Este período de sesiones era importante, pues la evaluación sobre la permanencia o disolución de la

CEPAL se haría entonces. La delegación de los Estados Unidos llegó con la posición de que la CEPAL representaba una superposición de funciones con la OEA, pero esta comisión contaba con el entusiasta apoyo en América Latina, especialmente de Chile, Centroamérica y México, y también en Francia, un clave socio extraregional.

En México, que entonces era presidido por Miguel Alemán, la CEPAL contaba con el apoyo del Director de Nacional Financiera, Antonio Carrillo Flores. Un oportuno telegrama del entonces presidente de Brasil, Getulio Vargas, expresando el apoyo incondicional a la permanencia de la Comisión inclinó la balanza y el 16 de Junio de 1951 se aprobó la resolución para que la CEPAL fuera una comisión permanente de las Naciones Unidas y también para que se estableciera una oficina en México para atender los problemas económicos de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la república Dominicana. Nacional Financiera había ofrecido brindar todas las facilidades para el establecimiento de esta oficina de la CEPAL en México.

Eugenio Castillo, funcionario cubano, fue designado por Raúl Prebisch como Director Interino de la nueva oficina en México a partir de junio de 1951. El gobierno mexicano prestó las primeras instalaciones de la CEPAL en el edificio del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Paseo de la Reforma. Al cabo de dos años la oficina se mudó a la que fue por muchos años su sede en la calle Hamburgo 63. La primera visita de asesoría técnica de la oficina fue de Rodolfo Katz, un funcionario argentino que recorrió en automóvil todos los países centroamericanos para recabar datos estadísticos y hacer el informe económico de la subregión.

LOS PRIMEROS PASOS DE LA SEDE SUBREGIONAL DE LA CEPAL.

Víctor Urquidí ingresó en 1951 como jefe de la Sección de Estudios Económicos. Urquidí venía del departamento de estudios económicos del Banco de México, donde había ya tomado contacto con Raúl Prebisch, y era docente de comercio internacional en el Colegio de México. Urquidí, con tan sólo 25 años había acompañado a Daniel Cosío Villegas, al Secretario de Hacienda de México, y a Eduardo Suárez como representante ante la conferencia de Bretton Woods en 1944.

Víctor Urquidí esbozó el planteamiento básico de la integración centroamericana, con nociones tan claras como el establecimiento de una unión aduanera, la liberalización del comercio intrarregional, el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones.

La CEPAL trabajó también en el desarrollo de infraestructura regional, en el establecimiento de industrias claves. Juan F. Noyola estuvo un año en El Salvador entrenando a personal de la región en técnicas de programación y dirigiendo los estudios económicos de la CEPAL en este país.; en ese entonces, la CEPAL no usaba la palabra planificación, pues esta generaba suspicacias ideológicas por la experiencia de la URSS. La oficina impartió los primeros cursos de clasificación y administración presupuestaria en la Secretaría de Hacienda en México. Osvaldo Sunkel se hizo cargo de Panamá y Honduras. Celso Furtado del informe de Costa Rica. En 1955, Juan Noyola, Osvaldo Sunkel y Celso Furtado elaboraron un seminal estudio sobre el desarrollo mexicano que otorgaba central importancia a la política cambiaria en la estrategia nacional de desarrollo. David Ibarra, mientras tanto, analizaba en profundidad las cuentas nacionales de México.

Prebisch, quien encabezó una delegación de la CEPAL a México y CA en 1952, para entender de primera mano sus problemas; insistía en que la oficina se nutriera de economistas libres de las fuertes ataduras académicas de los grandes centros económicos globales y que captaran la especificidad de los problemas de la región. No se cansaba de repetir la frase: “*Antes de pensar, observen la realidad*”. Por supuesto, su aforismo es tan válido ayer como hoy.

El documento “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, presentado por Raúl Prebisch en 1954 en Quitandinha, Petrópolis, Brasil ya marcaba seis temas centrales para la CEPAL, a saber, “*la programación para el desarrollo, la industrialización acelerada, la reforma tributaria, la cooperación técnica y cambio tecnológico, el desarrollo comercial con integración regional, y la inversión extranjera*”.² Cada una de estas proposiciones se empezó a conocer dentro de la incipiente organización como “ideas fuerza”, es decir, ideas destinadas al debate, a convertirse en insumos para la formulación de estrategias y políticas de desarrollo de la región y articular el trabajo interno de la casa.

Esas proposiciones, con el tiempo fueron consolidándose y fueron centrales en el trabajo de nuestra oficina en México.

² En esta reunión, Felipe Herrera, presidente del Banco Central de Chile, con el apoyo de la CEPAL, presentó por primera vez el proyecto de creación del Banco Interamericano de Desarrollo, pero este no se aprobó por la oposición de Estados Unidos y Perú. (La creación del BID sólo se aprobaría en 1959 cuando se adhirieron a su promoción activa México y Colombia).

LAS IDEAS FUERZA DE LA CEPAL EN MÉXICO.

En las primeras cuatro décadas de la CEPAL los mensajes han sido: industrializar (años 50), integración regional y reformas agraria y tributaria (años 60), estilos de desarrollo (años 70). En la década de los setenta, sin embargo, el keynesianismo y el desarrollismo cedieron gradualmente espacio ante el neoliberalismo. En los 80 el trabajo de la casa se centró en el ajuste macroeconómico con crecimiento y en la importancia de los pactos fiscales. En los 90 el trabajo de la CEPAL se enfocó en la transformación productiva con equidad en un contexto de hegemonía del paradigma neoliberal en la región. Y a partir del 2000, la CEPAL reafirma la perspectiva neoestructuralista en medio del creciente descredito del paradigma neoliberal y de la posterior crisis que desencadenó la Gran Recesión global.

La génesis de las ideas de la CEPAL refleja la centralidad de las restricciones al crecimiento en su pensamiento: las brechas en balanza de pagos, en de ahorro e inversión y también la centralidad de la cuestión distributiva, la brecha de equidad.

¿Cuales son las ideas fuerza que más han influido nuestro trabajo en México?

- A. Inserción internacional. La idea que una mejor inserción internacional conlleva diversificación de exportaciones en términos de productos y mercados, la incorporación de mayor conocimiento y valor agregado y una mejor posición en los mercados de destino. La mayor apertura de la región fue insuficiente a causa de la deficiente inserción internacional, pues esta ha sido determinada por ventajas competitivas estáticas derivadas de la abundancia de recursos naturales, mano de obra poco calificada o ventajas de localización. En los 60 y los 70 se criticaba la especialización exportadora en recursos naturales en la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. Después, la institución se enfocó en la falta de eslabonamientos productivos de las exportaciones. Ahora tenemos un énfasis en la incorporación de tecnología y conocimiento y los riesgos que la especialización en recursos naturales conlleva. También enfatizamos la inserción de empresas locales en cadenas de valor globales. Recientes preocupaciones con el nivel y volatilidad del tipo de cambio y su impacto en la oferta de productos exportables, el aporte de empresas transnacionales en la inserción internacional, aspectos regulatorios del desarrollo de infraestructura y logística.
- B. Rol del Estado en el Desarrollo. Por razones de coyuntura, el Estado era agente inevitable para la reconstrucción post guerra. Hasta los

años 80, se consideraba que el Estado debería liderar el proceso de crecimiento apoyando la industrialización y estableciendo empresas publicas en sectores clave. En los años 2000, el énfasis se traslada de nuevo a un papel activo para promover el crecimiento económico, pero apoyando el dinamismo del sector privado con marcos estables de regulación, pero también porque la CEPAL es una institución al servicio de los gobiernos, y de allí su preocupación medular con la política pública, el rol y capacidades del Estado y la búsqueda de sinergia entre las políticas públicas y los agentes privados y cívicos.

- C. Igualdad y Ciudadanía. Pensamiento económico clásico no abordaba el tema. Dado el peculiar carácter excluyente y concentrador del desarrollo latinoamericano y el abordaje cepalino con especificidad histórica y estructuralista, lleva a la institución a mantener una preocupación constante por el tema. La institución dejó atrás la óptica que tendía al ver el crecimiento económico y la justicia social como ámbitos separados para abordar un enfoque que permite abordar la transformación productiva y la igualdad simultáneamente.
- D. Diversificación productiva y progreso técnico. Son dos las grandes fases de la evolución de las ideas de la CEPAL sobre diversificación productiva. La primera etapa se extiende hasta finales de los 80's y se centra en la idea de la acumulación de capital fijo para la promoción de la industrialización. La diversificación exportadora se abordaba subordinadamente al proyecto de industrialización y se pensaba en función de la generación de divisas, ampliación de escalas productivas y ganancias en eficiencia. La segunda etapa, vigente desde los inicios de los 90's, el eje de análisis pasa a la competitividad sistémica en economías abiertas con un énfasis en las inversiones en innovación sistémica e institucional como base para la transformación productiva y la diversificación exportadora.
- E. CEPAL inventó América Latina en su sentido integracionista y se embarcó en la búsqueda de un pensamiento propio genuinamente regional. Europa, que empezó dividida para luego unirse. América Latina que nació unida y se dividió. Los planteamientos del regionalismo abierto responden a la visión de integración con un contexto de creciente globalización. En este sentido, el pensamiento de la CEPAL constituye un enfoque especial dentro de la teoría de desarrollo; es un enfoque basado en el método histórico estructural. Es

decir, dedicado al estudio de las especificidades económicas, sociales, institucionales y de inserción internacional de los países de América Latina, analizados siempre en contraposición con las trayectorias y especificidades de los países desarrollados.

- F. Anclaje en la realidad latinoamericana. La institución recoge tendencias que ya se estaban dando, frecuentemente como reacción y respuesta a una crisis, y las articula dentro un marco conceptual con sesgo propositivo... Este marco a su vez retroalimenta la evolución posterior de la realidad mediante el diálogo con los gobiernos. (Rosenthal) La realidad inspira conceptualización y luego la conceptualización incide sobre la realidad. Más que un liderazgo intelectual, la CEPAL contribuye a un debate esclarecedor con base a su interpretación de las diversas realidades que conviven en la región.
- G. La Trilogía de la Igualdad. El tema central impulsado por nuestra Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcena, desde que inició su gestión, recoge la idea fuerza del cierre de brechas distributivas y lo conecta con el tema de la convergencia productiva. Refleja la reducción de desigualdad ya evidente en América Latina entre el 2002 y 2008 y lo conecta con temas que he considerado centrales en la génesis de nuestra institución.

Una contribución muy importante de esta idea fuerza es que no hay *trade off* entre crecimiento e igualdad. Como dice frecuentemente Alicia: Crecer para igualar e igualar para crecer.

EL CAMINO MEXICANO HACIA UNA METODOLOGÍA MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA CON VISIÓN DE ESTADO

Gonzalo Hernández Licona.¹

Este artículo hace un recuento de las mediciones de pobreza implementadas en México desde la segunda mitad del siglo XX. En un ámbito de desconfianza en las instituciones políticas, económicas y sociales, se enfoca en la ganancia de legitimación que las estadísticas han tenido. Hace énfasis en el intrincado proceso que ha sido obtener una medición clara y confiable de pobreza para que se puedan desarrollar políticas públicas bien dirigidas y una asignación del presupuesto adecuado. El proceso de autonomía técnica y de gestión que ha llevado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha hecho posible que las cifras publicadas tengan mayor credibilidad y que sean de mayor utilidad para disminuir la situación de pobreza de los mexicanos.

INTRODUCCIÓN.

La pobreza en América Latina es un tema central en las agendas política, social y económica. El siglo XX en América Latina se caracterizó por discursos políticos aludiendo a temas sociopolíticos para mejorar el bienestar de las sociedades. Por parte de la academia, surgieron diversas teorías respecto al desarrollo económico. Sin embargo, la falta de cuantificación de los problemas sociales, la pérdida de poder en la esfera política y la inestabilidad económica llevó a un detrimento de credibilidad en los países y México no fue la excepción. En un entorno como el que se vivía en el

¹ Es Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La función que desempeña es coordinar las actividades del Consejo, así como ejecutar las acciones y decisiones que se toman en el seno del Órgano de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL. El objeto del CONEVAL es evaluar la política y los programas de Desarrollo Social, así como llevar a cabo la medición de pobreza en el país. El Dr. Gonzalo Hernández Licona es Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra, es Maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Director General de Evaluación y Monitoreo de Sedesol de agosto de 2002 a noviembre de 2005. Fue catedrático del Departamento de Economía del ITAM de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002 y fungió como Director de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999. Fue representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Recientemente fue galardonado con el Premio Mérito Profesional – Sector Público, como egresado del ITAM. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

país, bajo un régimen político hegemónico, existía la percepción generalizada de que el gobierno manipulaba información estadística clave a su conveniencia.²

Un síntoma de esta realidad es que en México no existía un diagnóstico ni cifra oficial que informara acerca del número de pobres que existía en el país. Un reflejo de lo anterior es que uno de los contados documentos gubernamentales oficiales en donde se menciona el tamaño de la pobreza antes del año 2001, es el *Programa para Superar la Pobreza 1995-2000*. Sin embargo, dentro de este texto no se encuentra evidencia alguna sobre que esta estadística fuera utilizada para el diseño de la política social o para evaluar cambios en la pobreza del país (Székely 2005).³

Gradualmente, el país ha ido avanzando hacia una democracia, en un proceso con destino a un régimen plural y transparente, en el cual las instituciones han tenido que adquirir credibilidad. En un contexto en el que la información es creíble y su uso tiene implicaciones en términos de política pública, no existe lugar para cifras arbitrarias y a modo. Es por ello que en lo que respecta al análisis e identificación de la pobreza tuvieron que pasar varios años para que los ciudadanos contaran con cifras confiables y que su uso fuera utilizado por varios órdenes de gobierno.⁴

La identificación de la pobreza es un tema de atención prioritaria para poder tener una población con mayor bienestar y nivel de vida. Sin embargo, la definición y medición de pobreza no son sencillas ya que conlleva un juicio normativo e intensos debates técnicos. Ha existido un amplio debate acerca de cuál es la mejor forma de identificar la pobreza. Sin embargo, se ha reconocido que es un concepto heterogéneo el cual puede medirse de manera multidimensional.

Es primordial que se tenga una medición establecida y bien definida para poder tomar acciones integrales que aminoren la pobreza de manera efectiva y prioritaria. Más

² Esta realidad se presentó, incluso, en variables macroeconómicas que tradicionalmente son informadas de manera sistemática. No fue sino hasta 1981 cuando información oficial sobre el PIB, la inflación, y el desempleo se publicaron en México de manera oficial. Antes de este año, existía información extra oficial que era elaborada de manera informal. Para mayor información véase Székely (2005).

³ En el documento citado se menciona que “para los propósitos de este Programa, la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades... Con este criterio, se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema”.

⁴ En diciembre de 2012, un conjunto de 14 indicadores básicos de la medición de pobreza se incluyeron en el catálogo nacional de indicadores. La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía indica que tanto la información de interés nacional como los indicadores del catálogo nacional serán oficiales y de uso obligatorio para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

aún, debe existir una evaluación permanente de los programas que se enfocan en disminuir la pobreza para poder replantear políticas económicas y sociales en caso de ser necesario.

El establecer una medida oficial de pobreza en México ha implicado discusiones y esfuerzos a nivel nacional e internacional. Ha sido un largo camino el que se ha tenido que recorrer para que el país estuviera en posibilidad de contar con cifras confiables. El proceso institucional llevó al país a contar con una medición de estado, pues estuvieron involucrados el Congreso, la Federación, las Entidades Federativas, así como instancias técnicas. No fue una decisión de un gobierno, fue una decisión colectiva de varias instancias políticas.

En el presente trabajo se hará una síntesis acerca del recorrido histórico e institucional que se presentó para concluir en la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL 2010).

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se señala a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) como un proyecto que permitió la elaboración de una canasta alimentaria para el contexto mexicano; la segunda sección se ocupa acerca de distintos índices de bienestar que se utilizaban de manera institucional para poder tomar decisiones en términos de política pública; la tercera sección analiza el papel del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP); la cuarta habla acerca de la Ley General de Desarrollo Social y del papel del CONEVAL como institución encargada de la medición de la pobreza; al final se presenta una sección de conclusiones.

COPLAMAR, PRIMER ANTECEDENTE DE UNA CANASTA ALIMENTARIA EN MÉXICO.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) se instauró en 1977 con el objetivo de influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país. Buscaba, también, actuar sobre los efectos de la marginación existentes en áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción, entre otros. La meta era apoyar a las comunidades para aprovechar su posibilidad de producir bienes que pudieran satisfacer sus necesidades (Ordoñez Barba 2002).⁵

⁵ En enero de 1977 se publica el decreto presidencial por el que se crea la Coplamar, que estaría integrada por las entidades públicas especializadas para atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico.

simismo, Coplamar se erigió también como un proyecto de investigación acerca del estudio de la pobreza, pues uno de sus mandatos consistía en estudiar las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados. Es así que Coplamar hizo esfuerzos de investigación, principalmente, en tres áreas de estudio. En primer lugar, se buscó analizar la magnitud y características esenciales de la población y las capacidades socioeconómicas de los grupos marginados. En segundo lugar, se estudió la naturaleza de la estructura productiva en relación con las necesidades primordiales de la población. En último lugar, se investigó acerca de las condiciones sociopolíticas de la sociedad actual y su desarrollo para el futuro en función del acceso a los mínimos de bienestar (Coplamar 1983).

Con base en sus estudios y resultados, Coplamar puso en marcha diversos trabajos que permitieron realizar acciones en los campos de la salud, el abasto alimentario, el mejoramiento de la casa rural, la dotación de agua potable, la construcción de caminos, la generación de empleos, entre otros. Una de las contribuciones más importantes que tuvo Coplamar fue la publicación de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), que incluye a la alimentación, la vivienda, los cuidados básicos de la salud e higiene personal, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido e calzado, entre otros. Se calculó el costo anual de esta canasta para un hogar de 4.9 miembros a precios de 1981 (Hernández Laos 2005).⁶

Para la construcción de la canasta de Coplamar, se utilizó como fuente primaria la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1975 del Centro de Información Estadísticas del Trabajo (Ceniet). Se debe hacer mención que el indicador de bienestar utilizado fue el ingreso total per cápita de los hogares. No se utilizaron procesos de ajuste a cuentas nacionales ni la imputación de valores no declarados por los entrevistados.⁷ La dieta que se seleccionó se caracterizó por una ingesta de 2,082 calorías y 35.1 gramos de proteínas por persona diariamente, la canasta se conformó por 34 productos (Cortés, Laos y Mora 2005).⁸

⁶ Esta canasta considera todos los requerimientos de bienes y servicios adquiribles por la vía mercantil por parte de la población mexicana que serían necesarios para no ser considerados como pobre. Debe decirse que todos los bienes y servicios incluidos en esta canasta se encuentran en su presentación final. Para mayor información véase *La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes* (Boltvinik y Marín 2003).

⁷ Existe un amplio debate acerca del ajuste a cuentas nacionales de la información de encuestas realizadas en hogares. Se debe decir que la realización de cualquier ajuste implica la incorporación de una serie de supuestos y con base en ellos es necesario el valorar los alcances y limitaciones de esta práctica. Para un análisis pormenorizado véase *El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México* (Leyva-Parra 2005).

⁸ Más tarde, INEGI-CEPAL estableció una canasta básica alimentaria plasmando los requerimientos nutricionales mínimos para cubrir con las necesidades elementales de la población mexicana. Se estableció como mínimo una ingesta diaria de 2,220 calorías para el área urbana y 2,180 para el área rural (CTMP 2005a).

ANTECEDENTES DE UNA MEDIDA OFICIAL DE POBREZA: ÍNDICES DE BIENESTAR.

Al hacer un recuento histórico sobre la medición del bienestar en México se deben mencionar cuatro medidas que se utilizaron de manera institucional para la toma de decisiones. Éstas son: el Índice de Marginación, el Índice de Bienestar, el Índice de Masas Carenciales para la distribución de recursos fiscales y los Índices de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales. A continuación se expondrán de manera breve cada uno de estos indicadores para evaluar su pertinencia como instrumentos de diseño de políticas públicas (Hernández 2005).

El Índice de Marginación (IM) es un indicador de la precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos que desarrolló el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 1990. El IM, para su construcción, considera nueve carencias y su fin es el de ser una medida resumen que esté en posibilidad de estratificar jerárquicamente unidades territoriales de acuerdo con el impacto global de distintas carencias que afectan a la población.⁹ Las anteriores carencias se agregaron mediante la técnica de componentes principales, haciendo una combinación lineal de los nueve indicadores sobre un espacio unidimensional. Gracias a su estratificación por unidades territoriales, el IM sirve para observar heterogeneidad al interior de los municipios e identificar a los grupos más vulnerables.¹⁰

En la misma línea, en 1994, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) generó el Índice de Bienestar (IB) con el objetivo de crear una jerarquización de las variables socioeconómicas de las entidades federativas y municipios. El IB propone medir la satisfacción de diversos bienes y servicios dentro de los hogares mexicanos a través del método de componentes principales con el fin de evitar la pérdida de información y la complejidad del análisis. Después, a través de una estratificación multivariada, se clasificaron siete distintos grupos homogéneos de las 36 variables incluidas. Los grupos fueron clasificados y ordenados jerárquicamente.

⁹ Entre los indicadores que se utilizan para construir el IM se identifican: el porcentaje de población analfabeta de 14 años o más, el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, el porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada, el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento, el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, el porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes y el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

¹⁰ El análisis de componentes principales es una técnica estadística que permite reducir diversos factores a una sola dimensión, a partir de combinaciones lineales entre ellos. Esto permite ordenar las variables de observación y generar estratos de clasificación que faciliten la comprensión del fenómeno estudiado.

Por su parte, el Índice de Masas Carenciales para la distribución de recursos fiscales (IMC) se generó en 1996 a través de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El objetivo era estimar la masa carencial de cada entidad federativa para distribuir fondos enfocados a la infraestructura de forma progresiva según el nivel de bienestar de cada estado. Para hacer lo anterior, primeramente se identifican los niveles de bienestar a través del análisis de hogares que no cubren con sus necesidades básicas (ingreso, educación, espacio habitacional, drenaje y combustible).¹¹ Una vez hecho lo anterior, se hace una agregación geográfica elevando al cuadrado las brechas para dotar con una mayor ponderación a los hogares más pobres.¹² Se procede, después, a la suma de las masas carenciales por estado, se pondera por estado y se adicionan las masas carenciales a nivel nacional para finalmente sacar la proporción de masa carencial de cada entidad federativa. El objetivo del IMC fue el de contar con una fórmula progresiva basada en el nivel de bienestar de cada entidad y poder distribuir, así, fondos para la infraestructura social de acuerdo con este indicador.

En lo que respecta a la medición para la inclusión de programas sociales, se buscó desarrollar un indicador que identificara los hogares más vulnerables para asignarles programas de apoyo y terminar con las trampas de pobreza existentes. La dificultad radica en la recolección de datos al estimar los ingresos de los hogares susceptibles a ser apoyados y contar con una metodología robusta que genere una asignación de recursos eficiente. La información se obtuvo primero de las Encuestas de Características Socioeconómicas y Demográficas de los Hogares (ENCASEH) y después de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Para construir este indicador, en primer lugar se realizó una selección geográfica identificando localidades con grandes carencias socioeconómicas a través del Índice de Marginación (IM). La idea es que el IM funcionara como un filtro, pues existe el supuesto que en esas localidades se concentraba la mayor proporción de hogares con carencias básicas. En segundo lugar, se evaluó la condición de bienestar de los hogares en las localidades seleccionadas, a partir de encuestas en hogares. Es necesario mencionar que la herramienta metodológica que se utilizó es el análisis discriminante.

¹¹ El IMC se calcula dentro de una misma escala para estar en posibilidad de medir las brechas entre la situación observada y una norma predeterminada.

¹² Elevar a una potencia para que dentro de un índice pesen más los que menos tienen no es raro en indicadores de bienestar. El índice creado por Foster, Greer y Thorbecke, que identifica la distancia que separa el ingreso de los pobres y el ingreso determinado por la línea de pobreza y promediada entre la población hace uso de un parámetro cuya idea es dotar de mayor peso a las personas más pobres. Es decir, la particularidad de esta medida es que transforma las brechas normalizadas de los pobres elevándolas a una potencia α , de manera que se obtiene el índice . El parámetro α puede ser pensado como una medida de aversión a la pobreza. Es decir, entre mayor sea α , más importancia se otorga a los más pobres entre los pobres dentro del índice. Para mayor información véase *The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Poverty Measures: Twenty-Five Years Later* (Foster, Greer y Thorbecke 2010).

Como se observa, las medidas de bienestar social utilizadas de manera institucional en México durante los noventa son diversas. Sin embargo, resultó necesario contar con un indicador que fuera directamente de pobreza y que captara los elementos de los indicadores anteriores. Lo anterior tenía sentido: Si los gobiernos buscan reducir la pobreza, no estaría mal tener un indicador que midiera ese fenómeno directamente para saber si los esfuerzos de política pública dan resultados.

EL COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA (CTMP).

En abril de 2001, el Gobierno Federal convocó al simposio internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, en el Museo Nacional de Antropología. El simposio contó con la asistencia de expertos nacionales e internacionales en medición de pobreza, así como de autoridades federales. De los trabajos se desprendieron conclusiones que guiaron los trabajos posteriores: al existir muchas opciones metodológicas para medir la pobreza se consideró pertinente que el Gobierno Federal asumiera el compromiso de elaborar una metodología oficial de la pobreza, y se instó a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a que convocara a un grupo de trabajo para alcanzar el objetivo de tener una metodología de medición oficial de la pobreza. Para ese momento se acordó iniciar un trabajo intenso de revisión metodológica sin tomar nada como sentado.

A partir de esas conclusiones, el Gobierno Federal convocó a un grupo de expertos en medición de pobreza para constituir, el 9 de julio de 2001, el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), a quienes se les encomendó la tarea de construir un indicador que cumpliera los siguientes objetivos:

- Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;
- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

El CTMP se integró por siete académicos y representantes del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población, de la SEDESOL y de la Presidencia de la República. Los académicos fueron seleccionados bajo criterios de independencia de la SEDESOL y de partidos políticos,

que tuvieran solidez académica y que hubieran realizado mediciones de pobreza o desigualdad en sus investigaciones previas.

En octubre de 2001 se desarrolló un taller con expertos internacionales, como Robert Michel, de la Universidad de Chicago, John Iceland, de la Oficina de Censos de Estados Unidos, y James Foster de la Universidad de Vanderbilt. De las discusiones de este taller se concluyó que cualquier propuesta metodológica de medición de pobreza debería:

- ser sencilla y fácil de comunicar;
- responder al sentido común;
- responder a las preguntas para las que está diseñada;
- ser sólida, defendible y estadísticamente robusta;
- ser operacionalmente viable, es decir, debe poderse construir con los datos disponibles y no requerir esperar a que se generen datos adicionales para este propósito; y,
- ser fácilmente replicable.

Los principales logros que tuvo el CTMP fue usar la canasta alimentaria INEGI-CEPAL de 1992 en vez de la canasta normativa alimentaria de Coplamar.¹³ A diferencia de la canasta de la Coplamar, la nueva canasta hacía una diferenciación por ámbito rural y urbano, generando una valoración monetaria distinta según el tamaño poblacional de la localidad. Se hizo una proyección de la canasta de 1992 a agosto del 2000 con la información del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), empleando el indicador de ingreso en vez del de gasto. Esto permitió observar la evolución de la canasta básica a lo largo del tiempo. Además, se hizo un cálculo de la canasta básica no alimentaria para México en la cual se incluyó gasto en vivienda, mobiliario y equipamiento, operación del hogar, vestido y calzado, cuidado de la salud, educación y lectura, cuidado y presentación personal, recreación, transporte y comunicaciones (CTMP 2005b).¹⁴

También, se estableció el uso de economías a escala y escalas de equivalencia mediante el método de Rothbarth sin ajustar a cuentas nacionales, considerando indicadores

¹³ Se consideraban por debajo del mínimo de bienestar alimentario aquellos hogares cuyo ingreso estaba por debajo a 15.4 y 20.9 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente (CTMP 2005a).

¹⁴ Se consideraban por debajo del mínimo de bienestar aquellos hogares cuyo ingreso estaba por debajo a 35 y 52.2 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente (CTMP 2005a).

no monetarios de bienestar (Cortés Cáceres 2005). No todos los puntos se pudieron llevar a cabo en la medición de pobreza 2000, pero sí marcaron pautas para futuras mediciones de pobreza.

El CTMP optó por presentar una metodología preliminar al Gabinete de Desarrollo Social el 13 de agosto de 2002. Dicha metodología descansaba en la medición de la pobreza sólo por ingresos. De ahí surgió la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio (nombres elegidos por la SEDESOL), que correspondían a tres líneas de pobreza diferentes.

El gobierno federal, a través de la SEDESOL, publicó las cifras de pobreza 2000, 2002 y 2004. Sin embargo, los partidos de oposición representados en el Congreso desconfiaron de las cifras de pobreza publicadas por el Gobierno Federal. Era especialmente difícil de entender para la oposición por qué en medio de un periodo de reducción del PIB (éste cayó alrededor de 1.3% en 2001, aunque creció en 2000 y 2002). La razón principal es que, a pesar del buen desempeño técnico de la medición, ésta fue una medición de pobreza de un gobierno y no del estado mexicano en su conjunto.

Ante la desconfianza generada, a pesar de la buena labor técnica del CTMP, se puso de manifiesto la necesidad política y técnica de crear un organismo, independiente de las instancias gubernamentales, encargado de medir la pobreza. Hasta ese momento, no existía una institución de esa naturaleza en la Administración Pública.

CONEVAL Y LA CREDIBILIDAD.

Como se ha visto a lo largo del texto, la falta de una definición clara y una estadística confiable acerca de la situación de pobreza en el país impedía el utilizar esta información como un punto de referencia para medir el grado de avance o retroceso que se presentaba en México a través de los años. Era fundamental una medición de pobreza confiable, con el acuerdo de varios actores políticos, para tener un adecuado diagnóstico de la población vulnerable, un pertinente diseño de políticas y una apropiada evaluación de las políticas implementadas.

La desconfianza en la medición de pobreza desarrollada por la SEDESOL, a pesar de sus bondades técnicas, demandó por parte del Congreso una medición más transparente. Por esta razón, entre otras, a través de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) el 20 de enero de 2004 es que se incorporan mecanismos de evaluación, medición y seguimiento de las políticas de desarrollo social. La LGDS

decreta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, constituido mayoritariamente por investigadoras e investigadores académicos que guían de manera independiente y con marcado rigor técnico las tareas de la institución. Bajo la LGDS, la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, como una medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población.

El elemento fundamental que le otorga independencia y autonomía al CONEVAL es su diseño institucional. El órgano de gobierno de la institución está conformado por ocho asientos: lo preside el titular de la SEDESOL, hay un asiento para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los otros seis votos son de seis académicos investigadores que son electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, conformada por todas las entidades federativas, representantes de los municipios, dos votos del Congreso y también de las secretarías de estado que tienen que ver con lo social; un total de 44 votos. Lo relevante es que la mayoría del órgano de gobierno lo constituyen los investigadores académicos, que siguen trabajando en sus centros de investigación y que no son funcionarios públicos. Es decir, las decisiones de cómo medir pobreza y cómo evaluar programas las toman esencialmente los investigadores académicos. La desconfianza histórica sobre cifras oficiales se resolvió a partir de esta estructura de gobierno que el Congreso le otorgó al CONEVAL.

Otro elemento que abona a la transparencia de la medición de la pobreza es que sus procedimientos y resultados son públicos. La transparencia que ha seguido el Consejo en su actuar permiten que aquellas personas que estén interesadas se encuentren en condiciones de reproducir las cifras oficiales.

Es igualmente importante que para reforzar la credibilidad y al sustento teórico de las cifras de pobreza en México, se debe decir que se encuentran sustentadas por un amplio debate académico con expertos para diseñar la metodología para la medición de la pobreza. La primera tarea en este respecto fue la realización de diversos estudios y seminarios con especialistas nacionales e internacionales. En un primer esfuerzo, se consultó a un grupo de expertos en análisis de la pobreza con el propósito de identificar los principales retos metodológicos para definir y medir la pobreza de manera multidimensional.¹⁵ A partir de esto, durante 2007 el CONEVAL emprendió la tarea junto con un grupo de especialistas de elaborar cinco propuestas metodológicas

¹⁵ Entre los expertos consultados se encontraban Julio Boltvinik, François Bourguignon, Rodolfo de la Torre, Nanak Kakwani, Shahid Khander, Nora Lustig, Javier Ruiz, Emmanuel Skoufias y Michael Walton.

que permitieran resolver el problema de la medición de acuerdo con los criterios mandados en la LGDS (CONEVAL 2010).¹⁶

Las cinco investigaciones aportaron a la metodología de la medición de la pobreza y fueron coordinadas por el Colegio de México (COLMEX). La investigación de Julio Boltvinik resaltó, a través del método de medición integrada de la pobreza, la importancia de definir umbrales con claridad y que las mediciones de pobreza siempre involucran juicios de valor. Por su parte, una de las contribuciones de la investigación de Satya Chakravarty fue la construcción de un índice agregado el cual puede estimar la proporción de hogares pobres en distintas unidades territoriales. En lo que respecta a las aportaciones de James Foster destaca la conformación de un índice axiomático multidimensional, que conjunta tanto la incidencia como la profundidad de la pobreza.

Por otro lado, David Gordon construyó dos índices: uno de pobreza económica y otro con siete privaciones. Plantea la dificultad al estimar una línea objetiva de pobreza y discute acerca de las conclusiones poco robustas según los datos que se utilizan. Por último, Rubén Hernández y Humberto Soto hicieron un análisis de componentes principales comunes con el objetivo de que la medida de pobreza fuera desagregable y pudiera tener un seguimiento temporal y espacial.¹⁷

La LGDS establece que la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel de entidades federativas y cada cinco a nivel municipal, y que deberá utilizarse la información que genera el INEGI.¹⁸ La metodología se basa en los conceptos normativos de derechos sociales y en el bienestar económico de los individuos para identificar a las personas en situación de pobreza. La metodología que se utiliza en el CONEVAL utiliza de un umbral de corte para estar en posibilidad de identificar si una persona es carente económicamente o socialmente (CONEVAL 2014).

¹⁶ Estos cinco documentos metodológicos se encuentran recogidos en *Medición multidimensional de la pobreza en México* (Mora 2010).

¹⁷ Las propuestas realizadas en esta segunda etapa se enriquecieron con las discusiones de los seminarios que organizó el CONEVAL con especialistas nacionales e internacionales en medición multidimensional de la pobreza, entre los que se encontraban: Sabina Alkire, Louis-Marie Asselin, Jean-Yves Duclos, Juan Carlos Feres, James Foster, Samuel Freije, David Gordon, Enrique Hernández Laos, Luis Felipe López-Calva, Clara Jusidman, Shahid Khander, Gladys López-Acevedo, Xavier Mancero, Susan Parker, Rafael Pirez, Sanjay G. Reddy, Luis Rubalcava, Rosa María Rubalcava, John Scott, Emmanuel Skoufias, Erik Thorbecke y José Vences.

¹⁸ En el artículo 36 de la LGDS se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

No está de más el mencionar que esta manera de identificación de la pobreza posee varias ventajas. En primer lugar, este enfoque hace uso de una aproximación sustentada en derechos sociales universales. En segundo lugar, la identificación de las personas en situación de pobreza presenta una perspectiva bidimensional (en una dimensión se presenta el ingreso y, en la otra, se miden las carencias sociales).¹⁹ En tercer lugar, la metodología presenta la posibilidad de clasificar a la población en distintos grupos de acuerdo con su condición de pobreza y vulnerabilidad. Esta característica permite que se recomienden instrumentos de política pública dirigidos a cada dimensión específica, ya sea en materia económica o social. Por último, un elemento esencial de la metodología es la posibilidad de desagregar la información de pobreza para diferentes grupos de población, por ejemplo, según edad, sexo, condición de discapacidad, pertenencia étnica, entre otros (CONEVAL 2014).²⁰

Como se puede ver en la figura 1, la metodología definida por el CONEVAL identifica a toda la población dentro del espacio de los derechos sociales: a aquellos que no tienen ninguna carencia social y a quienes cuentan con al menos una carencia social. Posteriormente se establece a la población dentro del espacio del ingreso. Tal como se procedió en el espacio de los derechos sociales, se dividió a aquellos con un ingreso mayor o menor al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria usando una línea de pobreza por ingresos la cual es definida como la Línea de Bienestar Económico (LBE).

Para propósitos de identificación, los pobres multidimensionales son las personas que cuentan con un ingreso menor a la línea de bienestar y además tienen al menos una carencia social.²¹ Adicionalmente, las personas que tienen ingresos insuficientes y tres o más carencias sociales son las que se encuentran en la situación de pobreza multidimensional extrema. A la población pobre multidimensional no incluida dentro de la población pobre multidimensional extrema se le denomina como población en

¹⁹ Esto la diferencia de otras aproximaciones de identificación de pobreza en que combinan en un solo índice todas las dimensiones.

²⁰ Una ventaja adicional de la metodología utilizada por el Consejo es que, a diferencia de una medida basada únicamente en ingresos, no conduce a un juicio de superación de pobreza al aumentar el ingreso, pues pueden persistir personas con privaciones en aspectos independientes al bienestar económico. Esto se debe a que las medidas de pobreza que hacen uso exclusivo del ingreso sólo aproximan la capacidad de consumo a través de operaciones de mercado. Por lo tanto, las medidas monetarias pierden la posibilidad de captar el acceso a bienes que son considerados públicos como la educación, la salud y la infraestructura.

²¹ Si se desea consultar la evolución mensual, a partir de enero de 1992, del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo) y de la línea de bienestar que emplea el CONEVAL para la medición de la pobreza consúltese la siguiente liga: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

situación de pobreza multidimensional moderada.²² Este método de agregación queda descrito para la pobreza multidimensional (MPM) de la siguiente manera:

$$\text{MPM} = \sum_{i=1}^N \frac{I_i(c_i \geq 1 \cup y_i \leq \text{LB})}{N}$$

Mientras que para la pobreza multidimensional extrema, el indicador se define como:

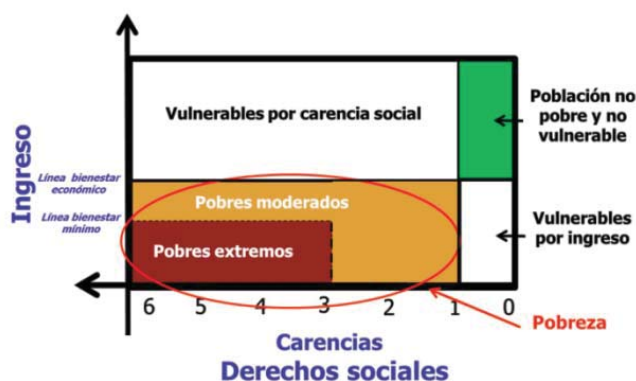
$$\text{MPEM} = \sum_{i=1}^N \frac{I_i(c_i \geq 3 \cup y_i \leq \text{LBM})}{N}$$

Donde I_i es una función indicador que puede tomar el valor de 1 si cumple con la condición expresada dentro del paréntesis y cero en caso contrario, c_i es el número de carencias sociales del individuo, y_i es el ingreso per cápita del individuo ; LB es la línea de bienestar mientras que LBM es la línea de bienestar mínimo y N representa el total de la población.

²² Con esta metodología, toda la población es relevante para propósitos de política pública, no basta con sólo identificar a la población pobre. Por esta razón, es posible la identificación de los hogares vulnerables. Primero, se puede reconocer a aquellas personas con un ingreso relativamente alto, pero que padecen al menos una carencia social. A este grupo de personas se les denomina vulnerables por carencia social. Por otra parte, se determina a aquellas personas que no tienen ninguna carencia social pero cuentan con un ingreso bajo. A este grupo se le conoce como vulnerable por ingreso, pues son personas que se encuentran en una situación económica difícil, pero si tienen acceso a todos los derechos sociales. Por último, la metodología permite catalogar a los individuos con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que no cuentan con alguna carencia social. Este grupo es denominado no pobre y no vulnerable, y el objetivo principal del desarrollo social y de política pública debe ser que toda la población se encuentre en esta situación.

FIGURA 1

Identificación de la pobreza



Todo este marco institucional y metodológico ha generado que en la actualidad cualquier persona se encuentre en la posibilidad de acceder a información confiable acerca de cuánto ha aumentado el costo de la canasta alimentaria, cuál es la situación del poder adquisitivo, o la magnitud de la pobreza a nivel nacional, estatal o municipal. Por ejemplo, como se observa en el cuadro 1 se puede decir que se presentan 53.3 millones de pobres en México durante 2012. Dentro del espacio de la carencia en derechos sociales, en este mismo año, había 86.9 millones de personas. La carencia que más afectó a la población nacional fue la relacionada con el acceso a la seguridad social, pues 71.8 millones de personas (tres de cada cinco) presentaron esta privación. En segundo lugar, se encuentra la privación de carencia por acceso a la alimentación que padecieron 27.4 millones (CONEVAL 2013).²³ Esta realidad, como se ha descrito a lo largo del texto, ha sido la culminación de un esfuerzo de varias décadas.

²³ Para conocer la manera en que el CONEVAL identifica las carencias sociales puede consultar el anexo B del documento *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (CONEVAL 2010).

CUADRO 1

Incidencia y número de personas para los indicadores de pobreza, México, 2012

| Indicadores | Estados Unidos Mexicanos | |
|--|--------------------------|----------------------|
| | Porcentaje | Millones de personas |
| Pobreza | | |
| Población en situación de pobreza | 45.5 | 53.3 |
| Indicadores de carencia social | | |
| Rezago educativo | 19.2 | 22.6 |
| Carencia por acceso a los servicios de salud | 21.5 | 25.3 |
| Carencia por acceso a la seguridad social | 61.2 | 71.8 |
| Carencia por calidad y espacios en la vivienda | 13.6 | 15.9 |
| Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda | 21.2 | 24.9 |
| Carencia por acceso a la alimentación | 23.3 | 27.4 |

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Hoy los ciudadanos se encuentran más empoderados, pues no sólo cuentan con información cuantitativa sobre el desarrollo social, también se encuentran en la posibilidad de conocer el desempeño de programas sociales específicos, a partir de las evaluaciones que el CONEVAL lleva a cabo desde 2007. Dar un seguimiento a los programas sociales y evaluar el impacto que tienen en los hogares más vulnerables permite una mayor transparencia y eficiencia en la asignación de recursos. En el mismo tenor, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha reconocido que las estadísticas de pobreza han permitido aumentar la conciencia política sobre las distintas privaciones y, por lo tanto, se está en posibilidad de tomar decisiones informadas (PNUD 2010).²⁴

En suma, el CONEVAL ha construido a través de los años credibilidad como una institución generadora de información independiente y profesional y que ha adoptado una metodología con fuertes bases teóricas. Esto se ve reflejado en última instancia en que el Consejo ha actuado como órgano de consulta y asesoría de diversas organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros que buscan analizar, implementar o perfeccionar la medición de la pobreza. Países como Argentina, Argelia, China, Chile, El Salvador, Honduras, Mauritania, Perú, Sudáfrica, Vietnam, Túnez, Irán y Marruecos han venido a México para conocer la labor del CONEVAL.

²⁴ El PNUD también ha reconocido que México se convirtió en el primer país en utilizar un indicador multidimensional de la pobreza que refleja las múltiples privaciones que padecen los hogares más pobres (PNUD 2010).

De la misma manera, el CONEVAL ha firmado 19 convenios de colaboración con diversos organismos internacionales. Entre estos organismos se encuentran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Observatorio Nacional de Desarrollo Humano del Reino de Marruecos (“EL ONDH”), el Observatorio Nacional de Derechos de la Infancia del Reino de Marruecos (“EL ONDE”) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). De estos convenios cinco fueron suscritos en 2009, uno durante 2011, uno en 2012, siete durante 2013 y cinco en 2014.

Otra característica que aporta credibilidad a la estadística de pobreza es que se rige por un enfoque de derechos sociales. Lo anterior implica que existen definiciones precisas acerca de qué es lo que significa tener cubierto alguno de los derechos sociales mandatados en la LGDS. Esta realidad genera que los gobiernos cuenten con incentivos para diseñar programas sociales con objetivos más claros lo que prevendrá el clientelismo político.²⁵

Asimismo, la utilidad y credibilidad de las estadísticas de pobreza emitidas por el Consejo se ven reflejadas, por ejemplo, en la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), pues se definieron los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza como mecanismos de coordinación y monitoreo en los avances de esta estrategia. De la misma manera, los siete millones de personas en pobreza extrema de alimentación en 2012, fue determinada por la Sedesol con base en la medición multidimensional de la pobreza (CONEVAL 2015).

Otro ejemplo de la utilidad de las cifras de pobreza es que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se incorpora una concepción concreta de los derechos sociales. Es así que el PND utiliza de manera explícita a los componentes de la pobreza (situación de pobreza y pobreza extrema del país, desigualdad de ingreso, acceso a servicios de salud, vivienda digna, entre otros) e incluye indicadores específicos que permiten dar seguimiento y evaluar esta problemática (CONEVAL 2015).²⁶

²⁵ No está de más el mencionar que la *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* resuelve satisfactoriamente problemas de ponderaciones y umbrales porque reconoce que los derechos sociales son indivisibles e interdependientes. Se dice que los derechos sociales son interdependientes porque no son elementos aislados, sino que tienen que ser considerados como un grupo cohesivo. En términos de política pública esto significa que los derechos sociales son complementos y no sustitutos. Por su parte, que los derechos sociales sean indivisibles hace referencia a que todos cuentan con la misma valía y no tienen jerarquía entre ellos. Este aspecto se vuelve primordial ya que debido a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se refuerza la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad.

²⁶ Los dos indicadores que se utilizan son, por un lado, las carencias promedio de la población en pobreza extrema y, por otro lado, la población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

En concreto, las mediciones de pobreza que consiguió ha realizado el CONEVAL utilizando un enfoque multidimensional, han ayudado a identificar a los grupos de población más afectados así como su localización territorial. Esta metodología ya es del estado mexicano, pues no corresponde a un gobierno en específico. Todos los partidos políticos decidieron en 2004 que ésta debería ser la forma de acordar la medición de pobreza. Las cifras de pobreza que de a conocer el Consejo tienen la principal finalidad de ser una herramienta para facilitar el análisis de la pobreza y, por lo tanto, estar en posibilidad de implementar políticas y acciones para así garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales para toda la población. Todo esto no sería posible si las cifras provistas por el CONEVAL no contaran con la credibilidad por parte de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN

El fortalecimiento democrático del país abonó al empoderamiento de los ciudadanos para exigir mayor rendición de cuentas a sus gobiernos. Dentro de este contexto se inscribe el camino que se ha tenido que recorrer para que las instituciones del Estado mexicano generen estadísticas confiables. En un entorno en el cual las instituciones no contaban con legitimidad, la obtención de una medida de pobreza confiable fue un largo proceso en el cual se discutieron temas específicos metodológicos para obtener cifras robustas que plasmaran las realidades socioeconómicas lo mejor posible.

Hoy en día México cuenta con la metodología de medición de la pobreza que fue mandato de la LGDS. La metodología, al tomar en cuenta los espacios del bienestar económico (ingresos) y el de los derechos sociales ofrece una vinculación directa a la política económica y a la política social. Estas dos dimensiones dotan de información necesaria para la definición de poblaciones objetivo de distintos programas sociales.

Una diferencia fundamental respecto de otras metodologías multidimensionales para la estimación de la pobreza es que la metodología puede desagregar por dimensiones y se puede diferenciar a la población con propósitos específicos de política pública. Es de especial importancia que el país cuente con un diagnóstico acerca de cuántos pobres existen en el país. La pobreza es un tema imperante en el cual se deben tener grupos claramente identificados y cifras confiables para poder establecer planes de acción que superen la situación de vulnerabilidad de las personas. Sin una estadística confiable acerca de la pobreza y en una realidad donde cada peso cuenta, es imposible el diseño de programas sociales eficientes para combatir la marginación y la pobreza. Sin duda, todo ello fue un logro importante del país en el inicio del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Boltvinik, Julio, y Alejandro Marín. «La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes.» *Comercio Exterior*, 2003: 53: 473-484.
- CONEVAL. «Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL.» *CONEVAL*. Febrero de 2014. http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMIA DEL CONEVAL.pdf (último acceso: 09 de Abril de 2015).
- . *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México, D.F.: CONEVAL, 2015.
- . *Informe de pobreza en México, 2012*. México, D.F.: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013.
- . «Medición multidimensional de la pobreza en México.» *El trimestre económico*, 2014: 5-42.
- . *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D.F., 2010.
- Coplamar. *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000*. México, D.F.: Siglo xxi editores, 1983.
- Cortés Cáceres, Fernando. «Breve historia de una historia breve: el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 845-899. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Cortés, Fernando, Enrique Hernández Laos, y Minor Mora. «Elaboración de una canasta alimentaria.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 483-531. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- CTMP. «Medición de la pobreza: acuerdos metodológicos y propuesta final.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 817-845. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005b.
- . «Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 107-210. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005a.
- Foster, James, Joel Greer, y Erik Thorbecke. «The Foster-Greer-Thorbecke (FGT) Poverty Measures: Twenty-Five Year Later.» *Journal of Economic Inequality*, 2010: 8: 491-524.

- Hernández Laos, Enrique. «Retos para la medición de la pobreza en México.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 35-55. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Hernández, Daniel y Miguel Székely. «Medición del bienestar en México en los inicios del siglo XXI.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, 85-103. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Leyva-Parra, Gerardo. «El ajuste del ingreso de la ENIGH con la contabilidad nacional y la medición de la pobreza en México.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 735-776. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Mora, Minor (Coordinador). *Medición multidimensional de la pobreza en México*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel. *La política social y el combate a la pobreza en México*. México, D.F.: UNAM, 2002.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. USA, Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.
- Székely, Miguel. «Introducción.» En *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, de Miguel Székely, 13-32. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2005.

LA OBRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA VIDA SOCIAL, EL DESARROLLO SOCIAL, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.

José Alejandro Montano Guzmán.¹

Ha llegado la hora de asumir el compromiso de poner fin a la pobreza extrema. Nos hallamos en un auspicioso momento histórico en que se combinan los éxitos de décadas pasadas con perspectivas económicas mundiales cada vez más propicias para dar a los países en desarrollo una oportunidad —la primera que jamás hayan tenido— de poner fin a la pobreza extrema en el curso de una sola generación.

Palabras del presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim en el discurso “*Una meta a nuestro alcance: Un mundo sin pobreza*”, pronunciado el 2 de abril de 2013 en la Universidad de Georgetown, Washington, EUA.

INTRODUCCIÓN.

La mexicana es una sociedad heterogénea en muchos aspectos, negarlo sería un error grave cuando en el mismo territorio nacional conviven etnias originarias, poblaciones mestizas y al mismo tiempo con una importante diferencia de desarrollo. Durante años se ha referido al norte empresarial y progresista y al sur sureste como subdesarrollado y en general con graves rezagos sociales.

En el presente documento se hacen referencias a la importancia que el poder legislativo, y en particular la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura, ha jugado en pro del

¹ El Diputado José Alejandro Montano Guzmán es licenciado en Administración Pública y licenciado en Derecho. Prestó servicios en el Ejército Mexicano del cual se retiró con el grado de capitán. Durante su servicio recibió condecoraciones por 10, 15 y 20 años de servicios ininterrumpidos. Actualmente es presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la H. Cámara de Diputados LXII Legislatura. Asimismo, participa como secretario en la Comisión de Seguridad Pública y es integrante tanto de la Comisión de Defensa Nacional como de la Comisión Especial de Programas Sociales. Coordinó la organización interna y logística de la Cámara de Diputados, para la toma de protesta del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Enrique Peña Nieto. Ha sido: Presidente de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en Veracruz (2011-2012), Director General del Periódico Milenio “El Portal” (2007-2013), Presidente del Instituto de Administración Pública de Veracruz (2004-2007), Diputado de la Sexagésima Legislatura del Estado de Veracruz (2004-2007) en la que fue Presidente de la Junta de Coordinación Política y Presidente de la Comisión Permanente de Educación y Cultura. Fue Secretario de Seguridad Pública en el Estado de Veracruz durante el gobierno del licenciado Miguel Alemán Velasco (2001-2004).

beneficio social de los habitantes del país, en lo que concierne particularmente a la aprobación de leyes y normas vinculadas con la política social en México.

Una mención especial merecerá en las páginas del presente texto, la Iniciativa de Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), que se deriva de la reforma constitucional del año 2013 al Artículo 26.

CONTENIDO.

México es un país considerado no sólo entre los más grandes del mundo, territorialmente hablando —cubre un área de 1.97 Millones de Kilómetros cuadrados²—, sino que es también uno de los más poblados en el planeta, 122.3 millones de habitantes en 2013³, de los cuales aproximadamente el 45.5% viven en condiciones de pobreza⁴; de estos “41.8 millones vivían en pobreza moderada y 11.5 millones en pobreza extrema. La población vulnerable por carencias sociales ascendía a 33.5 millones (28.6 por ciento) y las personas vulnerables por ingresos a 7.2 millones (6.2 por ciento). Alrededor de una quinta parte (19.8 por ciento) de la población nacional (23.2 millones) no tenía problemas de ingresos ni carencias sociales, es decir, no eran pobres ni vulnerables”⁵.

Población que en general percibe un Ingreso inferior al determinado por la Línea de Bienestar Económico (LBE) y que en el caso de pobreza extrema lo sea por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM), así como aquella que presenta la prevalencia de alguna de las carencias contempladas en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social⁶ y que a saber son:

1. Ingreso Corriente per Cápita.
2. Rezago educativo promedio en el hogar.
3. Acceso a servicios de salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.
6. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.

² www.inegi.gob.mx

³ www.inegi.gob.mx

⁴ www.coneval.gob.mx

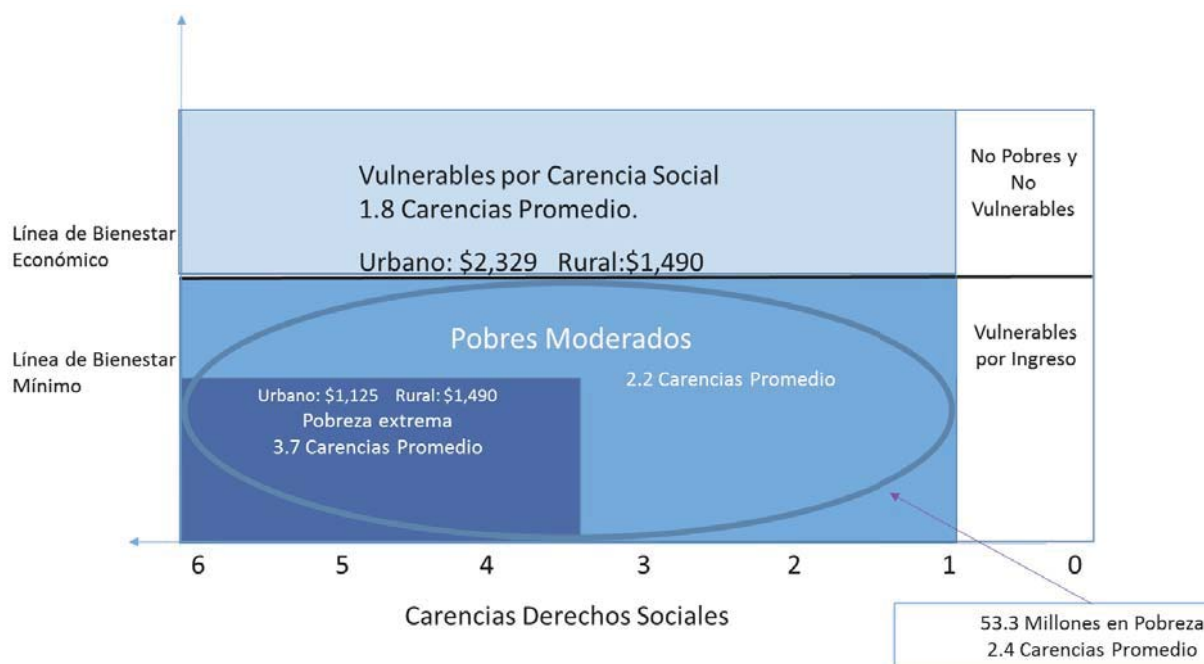
⁵ http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf

⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, Ley General de Desarrollo Social.

7. Acceso a la alimentación.
8. Grado de Cohesión Social.
9. Grado de Accesibilidad a Carretera Pavimentada.

De tal manera que, de acuerdo con el CONEVAL, en su última medición de 2012, la población en pobreza y pobreza extrema se caracterizó de la siguiente manera:

GRÁFICA I.



Fuente: Medición de la Pobreza en México y las Entidades Federativas 2012, CONEVAL.

Se trata de mexicanos y mexicanas sujetos a la pertinencia de la política de desarrollo social y para las cuales el marco jurídico que normea a la política pública, debe de ser siempre adecuado y pertinente.

Desde esa perspectiva, el Congreso de la Unión tiene una importante tarea que se divide en tres aspectos básicos: legislación, elaboración de presupuestos y gestión. La combinación de dichos aspectos puede, potencialmente, constituir una sinergia de tal naturaleza que permita erradicar la pobreza del país de forma contundente.

La cuestión de la política social en la Cámara de Diputados adquiere relevancia a partir del año 1994, cuando se crea la Comisión de Desarrollo Social (CDS), su principal tarea es la elaboración de leyes en la materia. En ese sentido, la CDS desde su conformación ha tenido un papel preponderante pues fue la encargada de llevar a

cabo la aprobación de la LGDS, además de proponer diversas modificaciones a otros ordenamientos vinculados con la cuestión social.

La norma legal enmarca los alcances en los que la política pública se inscribe. Efectivamente, es tarea y responsabilidad del poder ejecutivo implementar los planes, estrategias, ejes rectores, entre otros, que van a incidir directamente en calidad de bienes y servicios que el sector público entregará a los beneficiarios; sin duda esta es una parte fundamental de las acciones encaminadas a abatir el rezago social y erradicar la pobreza, por lo mismo es importante que la Ley se encuentre acorde con los requerimientos de política y que ésta sea más un facilitador que un obstáculo. Tal es el caso de la Ley General de Desarrollo Social aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2003 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, la que en su objetivo central señala:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.⁷

El ordenamiento aprobado por el poder legislativo establece claramente, en el Artículo primero, los alcances, sistemas, mecanismos, etc., para que el ejecutivo, en sus tres órdenes de gobierno, establezca los lineamientos que sientan las bases de la política de desarrollo social.

Mención especial merece el dictamen a la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), toda vez que este mismo deja de ser un organismo de la SEDESOL para, en cumplimiento al mandato dispuesto en el Art. 26 apartado C, conformarse en un Organismo Constitucional Autónomo, como a la letra se señala:

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.⁸

Para dar cabal cumplimiento al mandato constitucional, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Desarrollo Social (CDS), elaboró un dictamen por el cual se expide la Ley del CONEVAL. Dicho dictamen surgió del consenso de las iniciativas presentadas por los tres principales grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, en ese documento se buscó que se dotase al Estado de un sistema armonizado que permitirá comparar y evaluar la efectividad de la Política de Desarrollo Social, sus estrategias, programas y acciones, mismas que tienen un efecto inmediato en los derechos sociales de las personas, materializando así la perspectiva de derechos que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proceso para dictaminar, tarea fundamental del poder legislativo, implicó proponer que el CONEVAL no perdiera su carácter autónomo, ni mucho menos profesionalizante, es decir que sus evaluaciones se realizaren por Ley con rigor técnico, independencia, transparencia, objetividad y pertinencia y que los investigadores y especialistas que conformasen el Consejo cuenten con reconocido prestigio académico, debiendo además ser parte o haber sido parte del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), aunado al punto anterior, en el dictamen se estableció que también sería deseable

⁷ www.diputados.gob.mx Ley General de Desarrollo Social.

⁸ www.diputados.gob.mx Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que colaborasen en una institución académica con programas inscritos en el padrón nacional de posgrados de calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, asimismo, contar con reconocido prestigio profesional, acreditando el grado académico de maestría o equivalente.

Llegar a este grado de precisión para contar con una Ley específica con la que atender a la población en pobreza y rezago social en el país, así como con el dictamen positivo de un proyecto de ley para un organismo constitucional autónomo encargado de evaluar de manera imparcial, profesional y técnica la pertinencia de la política social y en detalle, la cantidad de personas pobres, así como sus carencias específicas, etc. No ha sido sencillo ni algo creado de un día para otro, en todo caso, es necesario reconocer los esfuerzos que con anterioridad tanto el legislativo como el ejecutivo y la población civil han conducido acertadamente.

El asunto de la pobreza y la desigualdad social en México, lamentablemente, no es nuevo. Si bien desde hace cerca de 20 años se le ha dado un carácter factual en el enfoque de las políticas públicas y su identificación y medición, el asunto en realidad se remonta a muchos años antes, sino es que a generaciones.

A pesar de no contar con estadísticas fidedignas, es bien sabido, gracias a diferentes historiadores, que la pobreza y la desigualdad social existía en la América Novohispana, dividida en tres clases sociales principales; españoles peninsulares, criollos e indígenas, así como un amplio sistema de castas producto del mestizaje no sólo entre europeos y americanos, sino entre la población africana, traída al continente con fines de esclavitud.⁹

De tal manera, durante los poco más de 300 años que duró el gobierno virreinal en el territorio que hoy es México, la mayor parte de la población vivió excluida de los beneficios y privilegios del sistema económico y político de aquella época.

Lo que se convirtió en un ingrediente que catalizó la inconformidad social, que estalló con el inicio del proceso emancipador de América, encabezado en una primera etapa por el Cura, Miguel Hidalgo y Costilla en 1810.

Años después, los Sentimientos de la Nación, compendiaron, de la pluma de José María Morelos y Pavón, uno de los anhelos más humanos del proceso libertador, el Artículo 12 de la considerada primera constitución de América dice:

12.º Que como la buena Ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo,

⁹ Tiempos de América: Revista de historia, cultura y territorio, Michel Bertrand, Universitat Jaume I: Centro de Investigaciones de América Latina (CIAL), 2012.

moderen la opulencia y la indigencia; y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.¹⁰

Así, en mayor o menor medida, y una vez que México obtuvo su independencia, el Siglo XIX vio diversos intentos por igualar las condiciones de vida de sus pobladores. Los preceptos contenidos en la Constitución de 1857 confirmaban la abolición de la esclavitud y la obligación de retribuir de manera justa el trabajo.¹¹

Entrado el Siglo XX, la Revolución Mexicana dio un vuelco al pasar del aspecto eminentemente político-electoral, pues Francisco I. Madero buscaba un cambio en el régimen y lograr que el presidente y vicepresidente de México fueran otros en lugar de Porfirio Díaz y Ramón Corral; rápidamente se dio un giro hacia el carácter social y la igualdad entre mexicanos, presentes en las demandas de líderes revolucionarios como Emiliano Zapata. En suma, la Revolución de 1910 dejó al descubierto una serie de anhelos y demandas sociales que constituyeron sus principios fundamentales y llegaron a establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por el Congreso Constituyente en 1917, cuyo epílogo se encuentra en el Art. 123 y los derechos laborales por él amparados.

No obstante lo anterior, la población pobre y, por lo mismo, objeto de la desigualdad social, no disminuyó de manera significativa y no es hasta mediados del Siglo XX, después del sexenio del Presidente Miguel Alemán Valdez, que el esfuerzo por institucionalizar al Estado Mexicano, la industrialización de su economía y la mayor y más consolidada estabilidad social, surgiera entonces una clase media que fue absorbiendo paulatinamente a familias y sectores poblaciones, permitiéndoles acceder a niveles de ingreso más altos.

1952 vio el inicio del gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, quien en su discurso de protesta declara que: *“el más angustioso de los problemas actuales, por cuanto afecta a la mayoría de la población, es, sin duda alguna, el de la escasez y la carestía de los Artículos alimenticios”* por lo que se comprometió a abaratarlos y ponerlos al alcance del pueblo. En consecuencia, señaló que *“aumentar la producción agrícola ganadera será uno de los objetivos primordiales de la Administración Pública”*.¹²

¹⁰ Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813.

¹¹ *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, “El Congreso constituyente de 1856-1857: el decenio de su entorno” Fernando Zertuche Muñoz, México, ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

¹² <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/RCA90.html>

En el periodo del presente ensayo y que inicia justo a la mitad del sexenio del Presidente Ruiz Cortines, es posible citar el levantamiento de diversas encuestas para medir la pobreza y el ingreso de las familias, realizadas tanto por la Secretaría de Industria y Minas, como por el Banco de México. De tal manera en 1956 se levanta la Encuesta de Ingresos y Egresos de la Población de México, la que se repite en 1958, ambas encabezadas por la citada Secretaría de Industria y Minas, con el objetivo de obtener información sobre la distribución del ingreso en el país.¹³ Es así que pudo determinarse que, en los años 50 del Siglo XX, la población en pobreza rondaba el 60% de la población.¹⁴

Hacia la siguiente década, la población mexicana observó un sostenido y notorio decrecimiento de la población en pobreza producto sin duda de los cambios económicos de las décadas anteriores y que permitieron que el Producto Interno Bruto per Cápita se triplicara, con ello en 1968 sólo el 25% de la población experimentaba pobreza alimentaria, lo cual es notable si se compara con la cifra observada sólo 10 años antes, pues se redujo a menos de la mitad en términos porcentuales.¹⁵

Dicha tendencia continuó en la década de los 70, pero en los 80 se estancó y en virtud de que la población siguió creciendo, el número absoluto de pobres aumentó a un nivel nunca antes visto, por ejemplo, las personas con pobreza alimentaria regresaron a los niveles de los años 50 y aquellos que no podían construir un patrimonio propio inclusive superaron el nivel de 30 años antes.

Previo a la década de los 80, durante el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez (LEA), se propuso el modelo de “desarrollo compartido”, esto fue el resultado entre la combinación de un alto crecimiento económico (para abatir el subempleo y el desempleo) con reparto equitativo del ingreso. Asimismo, durante el sexenio de LEA, aparecen los primeros programas de administración de la pobreza en México como lo fue el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER),¹⁶ sobre el cual LEA expresó en su toma de posesión estar frente a “*una oportunidad para resolver la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos*”.¹⁷

¹³ Miguel Székely , Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social, pág. 8.

¹⁴ Miguel Székely , Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social, pág. 16.

¹⁵ Miguel Székely , Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social, pág. 16.

¹⁶ Medina Peña Luis, Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹⁷ Barajas Gabriela, Las Políticas de Administración de la Pobreza en México: Ayer y Hoy, COLMEX, 2001.

Al Sexenio de LEA le sucedió el del Presidente José López Portillo (JLP), durante el cual, la estrategia de combate a la pobreza fue conducida a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), estrategia que, al igual que la de su antecesor, se ubicó principalmente en el sector rural, pues se asumía que la falta de atención a la pobreza en el país pudiera implicar riesgos de desestabilización política y social en diferentes zonas de México.¹⁸

Por su parte, y en medio de una fuerte crisis económica, financiera y social, que además se recrudeció con el sismo del 19 de septiembre de 1985, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) lanza los Programas de Desarrollo Regional; diversos estudios señalaron que en ese momento se corría el riesgo de una notable estallido social y la pérdida del Estado de Derecho, pues la crisis económica se sumó a la pérdida de credibilidad en el gobierno y sus instituciones y se temió por la proliferación de la delincuencia causada por el hambre y la desesperación¹⁹.

En consecuencia de la profunda crisis que experimentó el país, el modelo económico transitó entonces de uno estatista a uno con mayor participación del sector privado y la apertura comercial, con la finalidad de brindar al país las condiciones necesarias para contar con estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, de protección a las fuentes de empleo.

El Sexenio del Presidente Carlos Salinas (CSG) encabezó en su momento el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual contó con una importante difusión mediática pues el programa buscó generar la base social que el presidente CSG necesitaba para promover sus cambios estructurales. Destaca la importancia de que en el discurso presidencial tomó la pobreza y la estrategia gubernamental para combatirla; a pesar de que en el fondo no se promovieron los cambios a la economía necesarios para abatir el desempleo, a pesar de que se reforman varios programas heredados de la administración del presidente MMH, toda vez que se consideró que los mismos “*representaban equivocados compromisos del Estado con el bienestar social*”.²⁰

1994 registra el inicio del sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL), quien enfrentó en los primeros meses de su gestión una de las crisis económicas y financieras más profundas de la historia mexicana, con consecuencias funestas para una enorme proporción de la población, pues, como resultado del denominado “error de diciembre”, el peso se depreció radicalmente respecto del dólar en unas semanas,

¹⁸ Barajas Gabriela, *Las Políticas de Administración de la Pobreza en México: Ayer y Hoy*, COLMEX, 2001.

¹⁹ Barajas Gabriela, *Las Políticas de Administración de la Pobreza en México: Ayer y Hoy*, COLMEX, 2001.

²⁰ Luis Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LVIII, número 3, 1996.

de tal manera que la deuda contraída en esa moneda se elevó exponencialmente, complicando que empresas y familias pudieran hacer frente a sus compromisos bancarios contraídos previamente, con lo que los indicadores sociales de las familias mostraron un claro deterioro a grado tal de que los casos como la pobreza alimentaria alcanzaran niveles no vistos en 30 años.²¹

En consecuencia, el gobierno del presidente EZPL relanzó el programa Solidaridad, denominándolo ahora PROGRESA con el que se eliminó la intermediación de comités para la entrega y administración de recursos y se implementó el modelo que rige a la política social del país hasta la fecha: la entrega de dinero en efectivo a las familias afiliadas al programa siempre y cuando haya constancia de que se envía a los niños a la escuela y toda la familia asiste periódicamente a consultas médicas. Al término del sexenio se logró reducir en 15% el número de familias que no tenían acceso a alimentación, sin embargo, la población que aún presentaba pobreza patrimonial alcanzaba el 53% del total, un nivel similar al de 16 años atrás²².

El nuevo siglo en México vio la transición en el partido político que durante la mayor parte del Siglo XX condujo la vida nacional, el primer presidente emanado de ese proceso democrático fue el guanajuatense Vicente Fox Quezada (VFQ), quien recibió la administración pública con tasas de crecimiento iguales al 7% en el último año de administración del presidente EZPL. Además inició con un ciclo expansivo de la economía estadounidense, principal destino de las exportaciones mexicanas y con precios del petróleo históricamente altos.

El presidente VFQ mantuvo el programa denominado PROGRESA, prácticamente sin cambios hasta que, en el año 2002, cambiaría de nombre a *Oportunidades* e incluiría entre su población objetivo a los pobres que habitasen en las zonas urbanas.²³ Sin embargo, en el fondo no hubo grandes cambios al programa y se confirmó que la estrategia era una de mitigación de la pobreza, pues durante dicho periodo no se logró modificar las tendencias de reproducción de la pobreza en el sentido de que: “*Los objetivos de las políticas sociales, en especial las que tienen por objeto la pobreza, no es eliminar la pobreza. Tratan de contenerla, de evitar que aumente, pero al mismo tiempo la preservan regulándola*”²⁴.

²¹ Miguel Székely, Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social, pág. 16.

²² Miguel Székely, Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social, pág. 16.

²³ Hevia de la Jara, Felipe, De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, Revista Sociológica, Año 24, número 70, mayo-agosto de 2009.

²⁴ Hevia de la Jara, Felipe, De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, Revista Sociológica, Año 24, número 70, mayo-agosto de 2009.

Felipe Calderón Hinojosa (FCH), toma las riendas del país en el año 2006 en sustitución del presidente VFQ, en ese momento se marca una diferencia con la anterior administración, no obstante ambos provenir del mismo signo político, y reconfigura el programa Oportunidades por el nuevo “Para Vivir Mejor” (PVM).

En los comunicados que FCH realizó durante el lanzamiento de PVM se señala que:

La estrategia Vivir Mejor del Gobierno Federal es una estrategia integral que no se concentra únicamente en transferencias de recursos que alivian necesidades de corto plazo —como solía ocurrir—, sino que también fomenta la inversión en capital humano, garantiza el acceso a derechos sociales y, a través de la vinculación de la política social con la económica, promueve que los mexicanos participen en actividades productivas y tengan un ingreso que les permita romper el círculo vicioso de la pobreza.²⁵

No obstante la integralidad del programa, el número de personas en condiciones de pobreza se incrementó en 12 millones al final del citado sexenio y en comparación con el inicio del mismo. De acuerdo con las mediciones del CONEVAL, la población en condiciones de pobreza aumentó el último año de la administración del presidente FCH a un total de 53.3 millones de personas.²⁶

Al momento, el presidente de la República Enrique Peña Nieto (EPN) conduce, tras su toma de posesión en diciembre de 2012, la reconducción de la Política Social a través del programa PROSPERA, el que se presenta como una estrategia integral de inclusión social de las personas beneficiarios de los programas sociales anteriores como Oportunidades, para ofrecerles, al tiempo que continúan recibiendo los apoyos monetarios, educación financiera y acceso a financiamiento para el emprendimiento de negocios.²⁷

Con anterioridad, el presidente EPN anunció el lanzamiento de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual es una estrategia que coordina más de 90 programas de la administración pública federal, así como programas sociales y padrones de beneficiarios estatales y municipales para desarrollar acciones efectivas e inmediatas en la mitigación del hambre y desnutrición en las personas con pobreza alimentaria. La estrategia arrancó con la atención a la población en 400 municipios y otros 612 en una segunda etapa con la colocación, abastecimiento y mantenimiento de comedores comunitarios.²⁸

²⁵ <http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/vivir-mejor/>

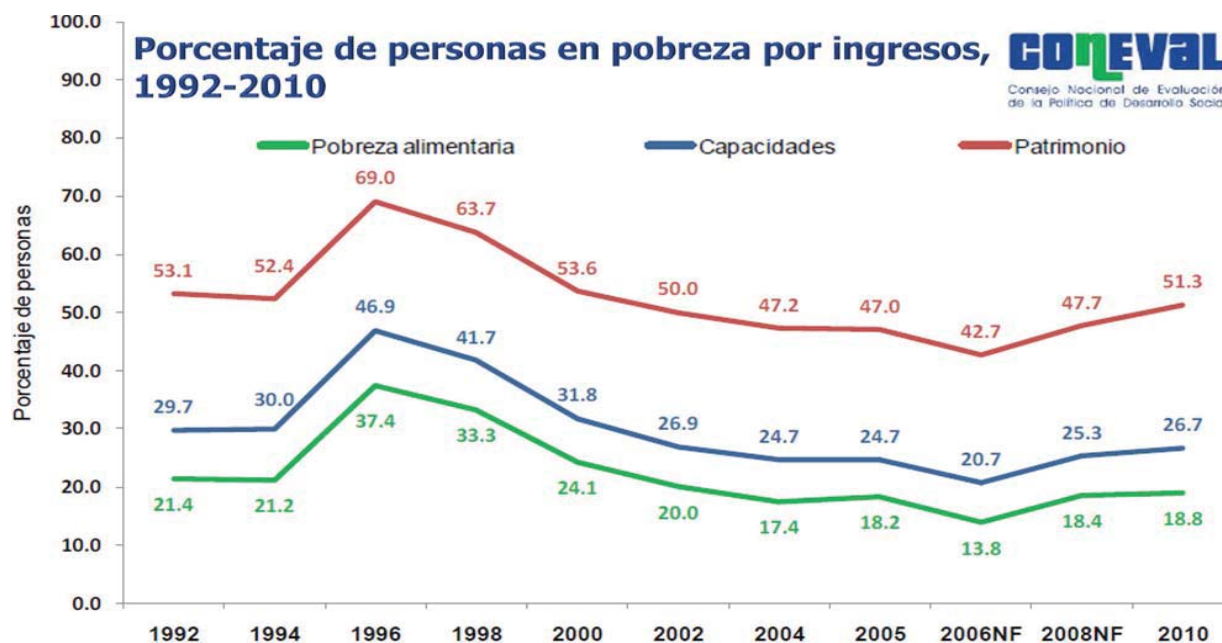
²⁶ http://www.coneval.gob.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/CUADRO%201_POBREZA_2012_CON_COMBUSTIBLE.jpg

²⁷ https://www.prospira.gob.mx/Portal/wb/Web/conoce_prosper

²⁸ <http://www.SEDESOL.gob.mx/en/SEDESOL/TODOsobrelaCruzada>

No obstante, la diversas de programas sociales, cada uno ligado con su sello al presidente en turno, no ha sido posible abatir los niveles de pobreza en el país y lo preocupante radica en que en los años previos al 2012, el número de personas pobres en México, se incrementó, como lo demuestra el CONEVAL:

GRÁFICA 2.

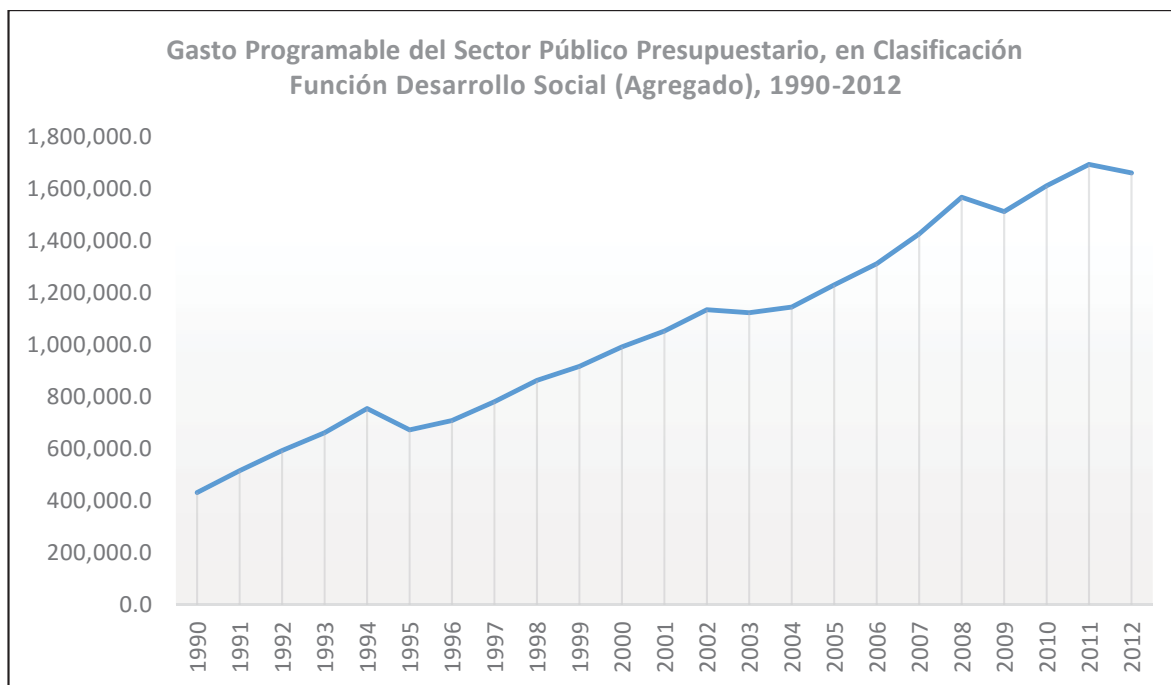


Fuente: CONEVAL: Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas, 2012.

¿Qué implicaciones tiene lo anterior desde la obra de la Cámara de Diputados en la vida social, el desarrollo social, la pobreza y la desigualdad? La respuesta sería: absoluta implicación, absoluta relevancia. Primero porque conforme al mandato constitucional, plasmado en el Artículo 74 de la CPEUM, se le confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para aprobar el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate y segundo porque la Cámara de Diputados, como parte del poder Legislativo, está de igual manera, facultada para proponer y expedir leyes que sean de observancia general, tal y como lo es la citada Ley General de Desarrollo Social.

En lo que concierne al presupuesto, la Cámara de Diputados ha aprobado anualmente presupuestos crecientes destinados al desarrollo social, como se observa en la siguiente gráfica:

GRÁFICA 3.



Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con información desarrollada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, es posible observar que desde el año 1990, las asignaciones presupuestales destinadas a la función desarrollo social han sido crecientes, con tres excepciones —en los años 1995, 2003 y 2009—, producto de importantes contracciones del gasto público vinculadas con crisis económico-financieras.

Es de llamar la atención que no obstante las mayores asignaciones presupuestales destinadas a la política social, el número de personas en pobreza, no sólo no ha disminuido sino que ha regresado a porcentajes similares a los de hace 18 años.

CONCLUSIONES.

Los retos por venir para la política social en México no son pocos, pues no obstante la importante variedad y modernización de los programas destinados a combatir y mitigar la pobreza, los resultados, estadísticamente hablando, han sido magros.

Es de particular interés observar que a partir de la formulación de la política social, con la finalidad de atenuar el sufrimiento de millones de mexicanos, se observan pequeñas disminuciones efectivas en la población que sufre algún tipo de carencia.

Todo apunta a que, como señala Hevia de la Jara, el objetivo primordial fuera la administración de la pobreza, pues las políticas implementadas basadas en transferencias monetarias, canastas alimentarias, productos con precios menores a los de mercado, entre otros, pueden incidir en el Ingreso Disponible de las personas, sin embargo las supeditan a la existencia del programa para mantener su nivel de vida.

Resulta razonable concluir que, por el contrario, son las altas tasas de crecimiento económico de las décadas 50 y 60, conocidas como “El milagro mexicano”, las que condujeron directamente a la disminución de la población pobre —no por la existencia de algún programa social, pues como se ha podido ver en los apartados correspondientes, ésta no existía—, sino porque un mayor dinamismo de la economía condujo a una ampliación de la planta productiva. La industrialización del país requirió de una fuerza laboral pujante y creciente, con lo que, en consecuencia, amplios sectores de la población se incorporaron a la naciente clase media en México.

Entonces el reto es mantener la política social para mitigar los efectos inmediatos de la pobreza en las personas y al mismo tiempo impulsar una política de expansión económica de largo plazo que permita, nuevamente, ampliar la clase media incorporando cada vez a más mexicanos y mexicanas a mejores niveles de ingreso a través del empleo remunerado y estable.

En ello, la Cámara de Diputados juega y ha jugado un rol importante, toda vez que ha compartido la responsabilidad por aprobar reformas estructurales de naturaleza tal que se estima sean benéficas para el crecimiento y la expansión de la economía mexicana en el mediano plazo.

En cuanto poder legislativo, es también un reto que la colegisladora (El Senado de la República) apruebe la minuta con Proyecto de Ley del CONEVAL para así cerrar el círculo de un proceso que inició en la Cámara de Diputados y que es, además, de primordial relevancia para la adecuada identificación y evaluación de la pobreza en México.

El riesgo, en todo caso, es que millones de personas continúen sufriendo carencias y marginación, porque el Estado carece de los mecanismos adecuados para medir y evaluar la pertinencia del presupuesto que se destina a la Política Social en México, provocando en consecuencia que el abatimiento de la pobreza se prolongue por mucho tiempo más.

BIBLIOGRAFÍA.

- Barajas Gabriela, Las Políticas de Administración de la Pobreza en México: Ayer y Hoy, COLMEX, 2001
- El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, “El congreso constituyente de 1856-1857: el decenio de su entorno” Fernando Zertuche Muñoz, México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México,
- Hevia de la Jara, Felipe, De Progresista a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox, *Revista Sociológica*, Año 24, número 70, mayo-agosto de 2009.
- Ley General de Desarrollo Social
- Luis Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes” *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LVIII, número 3, 1996
- Medición de la Pobreza en México y las Entidades Federativas 2012, CONEVAL 2013
- Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, Fondo de Cultura Económica, 1994
- Miguel Székely, *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, Serie: Documentos de Investigación, 24, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sentimientos de la Nación, José María Morelos y Pavón, Chilpancingo, 14 de septiembre de 1813
- Tiempos de América: Revista de historia, cultura y territorio, Michel Bertrand, Universitat Jaume I: Centro de Investigaciones de América Latina (CIAL), 2012
<http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>
<http://calderon.presidencia.gob.mx/tag/vivir-mejor/>
http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm
www.coneval.gob.mx
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe%20de%20Pobreza%20en%20Mexico%202012/Informe%20de%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico%202012_131025.pdf
http://www.coneval.gob.mx/Medicion/PublishingImages/Pobreza%202012/CUADRO%201_POBREZA_2012_CON_COMBUSTIBLE.jpg
www.diputados.gob.mx Constitución Política de los Estados Unidos
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, Ley General de Desarrollo Social
www.inegi.gob.mx
<http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/RCA90.html>
https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/conoce_prosper
<http://www.SEDESOL.gob.mx/en/SEDESOL/TODOsobreLaCruzada>

LA NUEVA AGENDA DE LA SOCIEDAD Y LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

María Angélica Luna Parra.¹

INTRODUCCIÓN.

En las últimas décadas, se han intensificado cambios profundos en las estructuras de gobierno y de la Administración Pública, porque se ha ido imponiendo una nueva agenda que viene desde la sociedad y no de la agenda del poder. Esta nueva visión, basada en las causas de la sociedad, había estado asfixiada por los intereses y visiones tradicionales del poder político, económico, financiero, social y cultural, pero en las últimas décadas ha ido imponiendo una nueva lógica que ha propiciado nuevos cambios en la definición de “lo público”.

Estos cambios necesitaron de un gran activismo de los diversos grupos sociales, principalmente, nos referimos a una visión multidimensional de los derechos humanos que ha avanzado desde el reconocimiento de los derechos básicos, hasta aquellos denominados de cuarta generación, en los que se plantea la condición humana en la sociedad como personas, familias y grupos o sectores que no sólo exige respeto frente a las estructuras de gobierno sino de los integrantes de la sociedad como parte del Estado.

Esto sucede por la movilización de la sociedad que ha generado una nueva forma de democracia, la democracia creativa que va mucho más allá de la participación

¹ Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana, UIA. Es asociada honoraria del Instituto Nacional de Administración Pública, donde también ha sido integrante del Consejo Directivo y Secretaria Ejecutiva. También se ha desempeñado en diversos cargos públicos y de representación popular, en los que destaca su gestión como: Delegada Política en Álvaro Obregón; Coordinadora de Vinculación y Concertación Social en la SEDESOL con el Lic. Luis Donald Colosio, donde fundó el Fondo de Coinversión Social para apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Subdirectora General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, SNDIF. Diputada local en la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido Revolucionario Institucional. Directora General del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México. Actualmente, Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social. Es reconocida como experta en políticas públicas y planeación del desarrollo, especialmente en el diseño y operación de políticas sociales, desarrollo regional y metropolitano, en temas de género, inclusión social y participación democrática de la sociedad civil. Ha sido parte de diversos movimientos sociales como: Grupo Plural pro-Víctimas, Mujeres en Plural, Mujeres en Serio y en apoyo al movimiento de personas con discapacidad. Coautora con 250 ciudadanos de la propuesta de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

electoral, de las consultas públicas o del referéndum que sólo esperan del ciudadano un sí o un no a través de cauces ya establecidos.

Ejemplo de ello es la defensa del medio ambiente que implicó conciencia ecológica y responsabilidades de todos los sectores: social, empresarial, gubernamental y ciudadano frente al gran reto de defender los ecosistemas a fin de garantizar el derecho de las futuras generaciones a vivir en un medio ambiente sano y armónico.

Del mismo modo, se han hecho vigentes los derechos a la no discriminación de los grupos, antes llamados minorías, que viven situaciones de vulnerabilidad, exclusión e incluso persecución. En este campo se han hecho presentes los derechos de la infancia y la responsabilidad del resto de la sociedad ante ellos; al igual que los derechos de las personas con discapacidad o de todos aquellos que por su raza o religión viven condiciones de desigualdad.

Otro ejemplo significativo es el avance en la lucha por la equidad de género, con una visión articulada a nivel internacional y desde cada país se han ido generando estrategias y acciones que brindan visibilidad a temas tan críticos y persistentes como la discriminación y las diversas formas de violencia hacia las mujeres; abuso sexual y laboral y extremos tan trágicos y graves como la trata de personas. Unida a esta visión se ha añadido la estrategia de hacer visibles a las víctimas de violencia y la obligatoriedad de generar políticas públicas para su atención.

Para hacer realidad estos cambios se tuvieron que realizar diversas movilizaciones que han puesto de manifiesto la capacidad creativa de la sociedad para modificar situaciones críticas e intolerables que las estructuras de poder tradicional luchan por mantener.

Para responder a estas nuevas agendas, se ha exigido la creación de nuevas instancias como son las comisiones de los derechos humanos, las de protección del medio ambiente, de atención a migrantes, de igualdad de género o de protección civil; igualmente se han ido creando mecanismos nacionales e internacionales de defensa y protección de los derechos de la infancia, prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia o de atención a las personas con discapacidad. También se han creado instituciones para garantizar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Estas nuevas instituciones intercambian estrategias y conocimientos e incluso generan convenios y participan en convenciones internacionales que son suscritas por diversos países que exigen la adecuación de los marcos legales.

Frente a estos avances —de visibilizar nuevos derechos y exigir formas de respeto y atención, como es en el caso de las víctimas, de los expatriados, de los migrantes— se presenta una gran contradicción, en que, por un lado, se ha ido avanzando en la conciencia sobre los derechos humanos y en la necesidad de su respeto y la obligatoriedad de atención a grupos o sectores sociales normalmente olvidados y, por el otro, se insiste en el reduccionismo del Estado y de la Administración Pública afectando siempre el ramo 1000 de servicios personales que cubre los salarios de los servidores públicos. Desgraciadamente esta reducción va dejando áreas grises que dejan de atender y prevenir problemas sociales. En los últimos treinta años no se han generado inversiones sociales adecuadas y el tiempo ha demostrado que los efectos de los problemas no atendidos con oportunidad resultan más caros y dañinos para el sistema.

CAMBIOS CONSTITUCIONALES.

Una de las innovaciones que ha generado esta visión integral en la Administración Pública es la tendencia de la nueva agenda de diseñar y operar programas transversales que permitan la implementación de políticas públicas para garantizar el pleno goce de sus derechos a diversos grupos de personas. Esta visión transversal tiende a propiciar la articulación de acciones y programas de diversas dependencias e incluso sumar a los sectores social y empresarial.

A lo largo de la historia constitucional del país, las reformas a la Carta Magna han implicado la creación de nuevas instituciones y mecanismos que aseguren el reconocimiento de derechos para el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, tal es el caso: en primer lugar, de la reforma al Art. 1.º que reconoce como fuente del derecho los tratados internacionales que el Estado mexicano ratifique en materia de derechos humanos:

Artículo 1.º: En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece [...]. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así mismo, las múltiples reformas al Art. 4.º, la del 6.º que garantiza el derecho a la información, o la reforma al Art. 26.º con Miguel De la Madrid en 1982, que da paso a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática —que establece que los Planes del Gobierno deben realizarse mediante una consulta democrática a distintos sectores sociales—, asimismo el Art. 34.º modificado en 1953 que reconoce la ciudadanía de las mujeres y las dota de más derechos políticos, laborales y sociales, entre ellos el poder votar y ser votadas. Basta observar las 14 reformas que ha tenido el Art. 4.º Constitucional desde 1974 que ha ampliado los derechos de las personas y ha llevado a cumplir obligaciones por parte del Estado.

CUADRO I

REFORMAS Y ADICIONES AL ARTÍCULO 4 CONSTITUCIONAL.

| Derecho. | Texto Artículo 4.º Constitucional. | Modificación. |
|---|--|-----------------------|
| Derechos familiares e Igualdad entre hombres y mujeres. | El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. | Reformado 31-12-1974 |
| Derecho a la alimentación. | Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. | Adicionado 13-10-2011 |
| Derecho a la salud. | Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución. | Adicionado 03-02-1983 |
| Derecho a un medio ambiente sano. | Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la Ley. | Adicionado 08-02-2012 |

— Tomo II —
La Vida Social

| Derecho. | Texto Artículo 4.º Constitucional. | Modificación. |
|-------------------------|--|-----------------------|
| Derecho al agua. | Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la Ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. | Adicionado 08-02-2012 |
| Derecho a la vivienda. | Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. | Adicionado 07-02-1983 |
| Derecho a la identidad. | Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. | Adicionado 17-06-2014 |

—Tomo II—
La Vida Social

| Derecho. | Texto Artículo 4.º Constitucional. | Modificación. |
|------------------------------|---|---|
| Derechos de la infancia. | <p>En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p> <p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez</p> | <p>Adicionado 12-10-2011</p> <p>Adicionado 12-04-2011</p> |
| Derecho a la cultura. | Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. | Adicionado 12-10-2011 |
| Derecho a la cultura física. | Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia. | <p>Adicionado 12-10-2011</p> <p>Reformado 31-12-1974</p> |

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Frente a estas reformas que amplían la visión del Estado mexicano, se exige cada vez más la definición clara de presupuestos para la atención y resolución de los retos sociales, lo que ha puesto en una encrucijada al mismo Estado.

TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Como se señaló, frente a este impulso de la sociedad han surgido nuevas instituciones que cuentan con mecanismos que expresan la participación ciudadana ya sea como órganos consultivos o de gobierno, creando formas innovadoras de organismos autónomos o descentralizados, ejemplo de ello son: los Institutos de las Mujeres con Consejos Consultivos Ciudadanos, el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y su Asamblea Consultiva Ciudadana que cuenta con representantes ciudadanos, actualmente organismo autónomo; como se observa, desde su nombre de “Consejos” ya se expresa claramente el diseño de nuevas formas de participación social, en este mismo sentido se crean instituciones para garantizar el acceso a la información pública y la organización de elecciones.

En esta nueva transformación se cuenta también con un órgano: el Instituto Nacional Electoral (INE antes IFE creado en 1990), con su Consejo General, el Tribunal Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI en 2003, hoy INAI) formados por Comisionados Ciudadanos, aprobados por el Congreso, con un alto grado de autonomía.

En el Poder Legislativo se han dado también transformaciones significativas ya que tradicionalmente las comisiones legislativas reflejaban exactamente la organización de la Administración Pública Federal. Como resultado de esta actividad ciudadana se fueron creando comisiones ordinarias como las de Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Atención a Grupos Vulnerables, Igualdad de Género, Asuntos Indígenas, Asuntos Migratorios, Juventud, Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, y se crean comisiones especiales como la de Lucha contra la Trata de Personas, entre otras.

Me atrevería a decir que más de un tercio de las leyes actuales fueron impulsadas por movimientos sociales como son entre otras la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamenta el derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública de manera oportuna.

CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.

Una de las más claras reformas de la Administración Pública Federal fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL en 1992, que tuvo el propósito de modificar la estructura del poder que tradicionalmente sustentaba las estructuras gubernamentales, en tres pilares: gobernabilidad y seguridad, economía y finanzas y los servicios públicos de educación y salud y vivienda. Con esta reforma se pretendía crear un pilar más que articulará las políticas públicas que inciden en la calidad de vida de las personas e influenciar en el desarrollo regional sustentable y equitativo. La Secretaría fue creada para cumplir el papel de instancia articuladora, promotora y operadora.

En la época de los 80, y principios de los 90, había surgido una corriente para impulsar la planeación del desarrollo regional en México y en el mundo. Así, la SEDESOL asume las funciones de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y crea el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría del Medio Ambiente; así mismo incorpora el Programa Nacional de Solidaridad, absorbe al Instituto Indigenista, así como la generación de proyectos productivos a través del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad y diversos instrumentos de planeación y descentralización del presupuesto a estados y municipios (a través del Ramo 26). En esta visión, la SEDESOL es la encargada de coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias federales para conseguir el desarrollo regional y propiciar el equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo social sustentable con la participación de actores sociales. Sin embargo, fue hasta el 2004 que desde el Senado de la República fue propuesta y aprobada la Ley General de Desarrollo Social.

Considero necesario hacer mención que en forma paralela se alentó la propuesta de Ley General de Asentamientos Humanos que se promovió por la congruencia y convicción del entonces Secretario Luis Donaldo Colosio y el diputado perredista Alejandro Encinas, Presidente de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la LV Legislatura, en el marco de gran respeto a la pluralidad y a la actividad legislativa.

Para reforzar la política de apertura y vinculación con la sociedad civil, la SEDESOL creó en 1992 la Dirección General de Vinculación y Concertación Social, entre cuyas acciones tenía la de apoyar la participación de la sociedad a través del impulso a proyectos que incidieran en el logro del desarrollo social.

En la actualidad, gracias a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en el año 2004, todas las dependencias tienen que contar con una unidad de vinculación con la sociedad cuyas actividades se coordinan desde la Comisión de Fomento integrada por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL.

En 1993 se creó el Fondo de Coinversión Social como primera herramienta de apoyo a la corresponsabilidad entre la sociedad civil organizada y el gobierno, a través de proyectos que plasmaran su experiencia y el conocimiento sobre temáticas con alto beneficio social. Este fondo fue turnado al Indesol en 1995, donde mantiene su operación desde hace 22 años, es grato mencionar que actualmente existen ya 20 programas, que son operados por diferentes dependencias federales, canalizados a través de organizaciones de la sociedad civil. Desde el 2015, la SEDESOL ha coordinado e impulsado la Estrategia Nacional de la Cruzada contra el Hambre retomando su papel de articuladora de acciones de política social.

DEMOCRACIA CREATIVA, DINÁMICA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES E INFLUENCIA DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES.

La realidad contemporánea se ha conformado de una multiplicidad de pequeños y grandes cambios impulsados por brotes de inconformidad, de conciencia crítica sobre problemas humanos o sociales o simplemente por sueños o ideales de individuos o grupos que ansían abrir nuevos cauces para lograr vislumbrar otros horizontes en la vida política, económica, cultural y social, gracias a una sociedad creativa que ha encontrado diversos caminos para incidir en lo público.

Los pequeños y grandes cambios a los cuales nos referimos, son originados por esfuerzos de movimientos sociales o bien por acciones colectivas de soñadores, libertadores o insurrectos que buscan reafirmar su existencia frente a retos de supervivencia, de exclusión o de superación planteados por la propia sociedad, como son la paz, el respeto a los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, la igualdad de las mujeres (hoy denominada igualdad de género), la inclusión y respeto a los que viven en situación de desventaja o discriminación, la atención a enfermedades como la poliomielitis, el Sida o el Alzheimer que sacuden al conjunto de la sociedad sin que hubiera respuestas estructuradas, ni en la prevención, ni en la atención de las personas, ni de los inmensos efectos colaterales en las familias y en el resto de la sociedad.

Al día de hoy, se han generado diversas instancias públicas y mecanismos de atención a estos problemas, pero sigue habiendo grandes retos en temas como el envejecimiento y los migrantes retornados o las políticas del cuidado.

Esta multiplicidad de formas de actuar han provocado un cambio profundo al invadir la definición de los asuntos públicos y de incidir en el diseño de las políticas gubernamentales para convertirlas en políticas públicas, colocando nuevos temas en la

agenda social, bajo la conciencia de que existe una estrecha relación entre la calidad de vida de las personas, las familias y las comunidades y la definición de lo público.

Esta nueva forma de actuar de la sociedad es la que hemos llamado Democracia creativa, que describe aquella participación que surge de la imaginación y de la energía de la ciudadanía para proponer cambios y soluciones, que se dan por el talento y la voluntad de una sociedad abierta al diálogo y al respeto a los otros y que encuentra nuevos caminos para articular o generar sinergias y trabajos para un proyecto común.

La Democracia Creativa se basa en la fuerza y talento de los integrantes de la sociedad para generar un movimiento social que incida en cambios de lo “público” y lograr los cambios que la sociedad requiere, estos pasos los analizaremos en cuatro etapas: Conciencia Crítica, Visión de Cambio, Alianzas Estratégicas y Plan de Acción.

FIGURA I
MOVIMIENTO SOCIAL Y CAMBIO.



Fuente: Elaboración propia.

1) CONCIENCIA CRÍTICA.

La palabra conciencia proviene del latín *conscientia*, propiedad del espíritu de reconocerse como sujeto de sus atributos, es decir, se define en general como el conocimiento que tiene un ser de sí mismo y de su entorno. *Conscientia* significa literalmente “con conocimiento”. Lo primero que tiene que darse es la conciencia de que algo no está bien; la conciencia crítica se formula a partir de algo que no le gusta a la comunidad, ni la beneficia, del conocimiento del problema que existe y que se quiere evitar o solucionar. Pero la sociedad no sólo se organiza en torno a problemas, pueden ser aspiraciones o nuevas oportunidades que por algún suceso o contexto cultural, social, tecnológico o político posibilitan un cambio.

2) SENTIDO DEL CAMBIO. VISIÓN COMÚN.

Es la dirección que se le otorga a la acción, es el diseño de posibles soluciones basada en la comprensión del problema, y de sus efectos, gracias a la suma de datos e investigaciones que dan la dimensión de la problemática y la definición de estrategias, que permitan la generación de consensos e impactos en la opinión pública. Esta es la etapa que hemos llamado de suma de talentos que implica en muchos casos el poder sustentar con estadísticas o con información, la dimensión y efectos del problema.

3) ALIANZAS POLÍTICAS.

Este mecanismo de cambio de una visión particular a una causa común va forjando lo que hemos llamado la *Inteligencia Colectiva*, dada por la suma de diversos talentos de parte de los idealistas, los académicos, los científicos, expertos en políticas públicas, los defensores de los derechos humanos, los legisladores comprometidos, que conforman diversos grupos o redes una *Alianza Estratégica* a la que se van uniendo y aportando sus experiencias y conocimientos articuladamente con los afectados; unidos por un proyecto común a través del cual se pueden realizar planes de acción para incidir en diversos espacios y lograr cambios trascendentes.

Todo este talento diverso puede, en conjunto, ser la inteligencia colectiva que permite generar soluciones para la eliminación de problemas, no sólo proponer soluciones legislativas; sino cambio de actitudes, de sistemas, de mecanismos, de procedimientos, de políticas públicas.

Es el caso de la violencia hacia las mujeres, los estudios académicos ayudaron a conocer la dimensión real del problema, tema que será retomado más adelante, en el apartado de Igualdad de Género. Otro ejemplo es el de los grupos de la sociedad que se mantuvieron más de 10 años luchando por la creación de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (LFFAROSC);

entre los autores de la Ley que se logró aprobar en el 2004, no hubo nadie que dijera “*yo soy el dueño de esa propuesta y no la comparto*”, todos fueron socializando esa visión del cambio, creando alianzas para lograrlo, ya que desde los noventa trataban de armar un marco normativo, teniendo como eje central el que las acciones realizadas por la sociedad civil fueran definidas de interés público.

4) PLAN DE ACCIÓN COMÚN.

Toda acción colectiva requiere de niveles mínimos de organización al interior que le brinde certeza a las acciones acordadas; para tal caso debe haber un conocimiento pleno de los objetivos y metas a seguir en cada etapa, una distribución de tareas que permitan el control, seguimiento y evaluación de las actividades, así como tiempos de realización que harán que la acción sea oportuna. Esta sería la dinámica indispensable, si no se formula, no se logran los cambios.

PRINCIPALES MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

MEDIO AMBIENTE.

ANTECEDENTES.

Desde la década de los sesenta inicia una gran preocupación por el deterioro de la salud humana y del medio ambiente, a partir del histórico libro *La Primavera Silenciosa* que puso al descubierto los efectos de los pesticidas en los suelos, ríos, lagos, animales y humanos. En los setentas, las movilizaciones en distintas ciudades del mundo demandan acciones a los gobiernos para detener la amenaza que representa la contaminación y el deterioro ambiental. En esa época nacerían Greenpeace y Amigos de la Tierra.

La ONU estableció la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, como un cuerpo independiente de los gobiernos. En 1987 presenta su primer informe *Nuestro Futuro Común*, también conocido como el Informe Brundtland —que tomó el nombre de quien fuera la Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland y Presidente de la Comisión—, en él se advertía que la humanidad debía replantear las políticas de desarrollo económico y social, cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial si no se deseaba el advenimiento de una era de incontrolables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica.

Hasta entonces el movimiento ambientalista carecía de la fuerza para obligar a los gobiernos a tomar medidas estrictas para proteger el ambiente. Sin embargo lograron

acrecentar la conciencia pública sobre temas ambientales, hasta llegar con un gran número de activistas en todo el mundo a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 en la que, a convocatoria de Naciones Unidas, participaron cientos de organizaciones en la Cumbre paralela y representantes de 178 países en la Cumbre oficial. Podríamos señalar que el principal logro de Río fue centrar la atención mundial en la necesidad de un desarrollo ecológicamente racional denominado “desarrollo sostenible”. En México, desde la SEDESOL, se dio un diálogo previo con cerca de 700 organizaciones de la sociedad civil de todo el país, que se mantuvo en las dos Cumbres simultáneas y que acompañó muchas de las decisiones posteriores.

La Cumbre de Río fue un evento histórico ya que casi todos los gobiernos convinieron en tomar las medidas pertinentes en el marco de la Agenda 21, como mecanismo movilizador del Plan de Acción Mundial. Se creó un compromiso entre mandatarios y las organizaciones sociales para la conformación de una conciencia colectiva para *Salvar la Tierra*, al tiempo que promovió una nueva corriente de pensamiento que aglutinó la fuerza de las organizaciones no gubernamentales, la de los científicos, académicos, intelectuales, así como las voces de las comunidades de base, para que juntos, formando ricos tejidos sociales, introdujeran el criterio ecológico en las decisiones políticas y económicas encaminadas a lograr un desarrollo sostenible.

CAMBIOS INSTITUCIONALES EN MÉXICO.

En el caso mexicano, la preocupación por el medio ambiente llegó a impulsar cerca de 700 organizaciones defensoras del medio ambiente que acompañaron a la Secretaría de Desarrollo Social en la preparación y seguimiento de la Cumbre de Río de Janeiro. En el ámbito legal se actualizaron normas que databan de 1971 con la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que le brindaba autoridad a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) para aplicar dicha ley. Después se constituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social con una visión más amplia del equilibrio ecológico, los asentamientos humanos y protección de los ecosistemas naturales, incorporando las funciones de defensa del medio ambiente a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y del Instituto Nacional de Ecología. En 1995 se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se sectoriza en ella otras dependencias como son: Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional Forestal, Concentradora Nacional de Plantas Ornamentales, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

En la nueva relación gobierno-sociedad se tuvieron logros específicos en el marco de la corresponsabilidad. Las ONG por su parte, a raíz de la Cumbre de Río, se unificaron, creando redes como la Unión de Grupos Ambientalistas que operaban a nivel nacional, buscando una auténtica interacción y apoyo mutuo; a nivel regional se tuvieron casos como la Red de la Frontera Norte, la Comisión Oaxaqueña de Defensa Ecológica o el Comité Pro defensa de los Chimalapas conformadas por investigadores, académicos, integrantes de la iniciativa privada, de las ONG y funcionarios estatales y municipales.

Gracias a la participación de los habitantes de la zona de Campeche y de los estudios científicos y planes llevados a cabo por la Universidad de Campeche y por organizaciones ecologistas como Pronatura y el World Wildlife Fund (WWF) se formalizó en este mismo año 1993 el Convenio para transferir la administración y vigilancia de la Reserva de la Biósfera de Calakmul que comprende 750 mil hectáreas, al gobierno del estado de Campeche.

Actualmente, existen 5,387 organizaciones que, según en su objeto social, mantienen un interés de protección ambientalista, aunque la gran mayoría tiene una visión integral del desarrollo.

IGUALDAD DE GÉNERO Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS.

ANTECEDENTES.

El siglo XX se ha caracterizado por la reivindicación de los derechos humanos, en ese contexto, la lucha de las mujeres ha sido fundamental para la generación de condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, desde una perspectiva amplia que va más allá de la exigencia de igualdad jurídica, sino que se pone en primer plano la abolición de los privilegios de sexo que profundizaron la brecha de la desigualdad.

Al culminar la lucha por los derechos electorales en 1953, las feministas de los años 60 y 70 encabezaron un vastísimo movimiento social de transformación radical de valores culturales que habían permanecido intocados durante siglos y lograron llevar al terreno del diálogo dos aspectos que eran considerados como dominio de la vida privada: la sexualidad y las relaciones de pareja, revelando así un análisis de la realidad social de la segunda mitad del siglo XX.

En 1967, la Organización de las Naciones Unidas proclama la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. En este documento se reconoce que la situación de las mujeres es “*fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana*” y, por ello, recomienda la adopción de medidas apropiadas

para abatir las leyes, costumbres y prácticas que discriminan a las mujeres, así como para formar la opinión pública con el fin de eliminar los prejuicios y prácticas basadas en la idea de inferioridad de la mujer.

FIGURA II
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE GÉNERO.



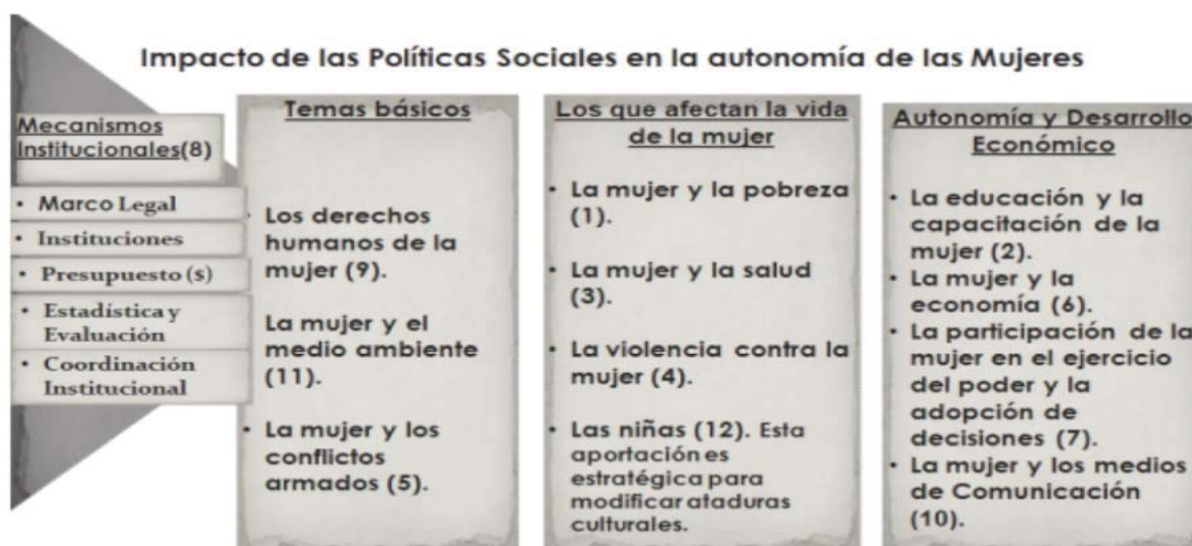
Fuente: Elaboración propia.

La Carta de los Derechos del Hombre había adquirido rostro de mujer con la promulgación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la CEDAW, ratificada por México en 1981. A nivel regional se contaba también ya con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mejor conocida como Convención de Belém do Pará, promulgada en 1994. Se habían realizado tres conferencias mundiales sobre la mujer, la primera de ellas, la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975, todas delinearon estrategias para el adelanto de las mujeres y, así, dar cuerpo al histórico hito: la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995.

Esta conferencia tuvo como objetivo el acelerar la eliminación de los obstáculos que aún impiden el adelanto de la mayoría de las mujeres, mediante el restablecimiento de los compromisos políticos y la formulación de políticas públicas y medidas en las áreas de educación, empleo, salud, así como la participación de la mujer en los niveles de decisión política, de actividades económicas, y en asuntos que estaban adquiriendo

cada vez mayor relevancia, como la pobreza, la violencia y los problemas sociales derivados de la vulnerabilidad ante infecciones socialmente transmisibles como el sida o la violación a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado. Es de destacar, que se insistió en la necesidad de mirar las problemáticas que afectan a las mujeres en todo su ciclo de vida y en sus diferentes circunstancias y se sientan las bases, muy claras, para exigir mecanismos institucionales.

FIGURA III
IMPACTO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES, BEIJING 1995.



Fuente: Elaboración propia.

AVANCES EN MÉXICO.

En nuestro país se mantuvo la influencia del Año Internacional de la Mujer celebrado en 1975, por lo que surgieron innumerables grupos que incorporaron la cuestión de género como ejes de trabajo, cobrando fuerza organizaciones pro-maternidad libre y decidida, por los derechos de la mujer y agrupaciones contra la violencia sexual. Para 1979, diversas organizaciones sociales crean el primer Centro de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC), más tarde surge el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) en Colima y el Colectivo de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC), todas estas acciones daban inicio a la lucha por la defensa de los derechos de las mujeres hacia una vida libre de violencia y expresaban la creatividad social para diseñar modelos de atención.

El feminismo permitió su resignificación al volverlo una cuestión pública, ocupó espacios para la denuncia, abrió los medios de difusión al debate, formuló iniciativas de ley con propuestas viables para modificar actitudes de las autoridades, acercó a las víctimas de delitos violentos a los órganos de administración de justicia, ayudó a cambiar la mentalidad de la opinión pública sobre la supuesta responsabilidad de la víctima y de las posibles razones del ofensor y puso el énfasis en la existencia de innumerables prejuicios sociales que aceptaban la presencia tácita al ejercicio de la violencia hacia las mujeres y niños.

Cabe destacar el surgimiento de centros académicos dedicados a los estudios de la mujer, como el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) del Colegio de México fundado en 1983. En 1984 se forma el Departamento de Estudios de la Mujer en la Facultad de Psicología de la UNAM que posteriormente da lugar a la formación del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG). Luego se iniciaron las maestrías y especialidades sobre esta temática prácticamente en todas las universidades. Del mismo modo podemos destacar medios especializados como la revista FEM, que acompañó la lucha feminista, la Doble Jornada y Debate Feminista.

VIOLENCIA DE GÉNERO Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

Amplios sectores de la sociedad mexicana comprendieron el drama de innumerables mujeres que padecían la violencia de género, llevando el debate a las escuelas, a los sindicatos, a las organizaciones populares, al movimiento urbano y a los colegios de profesionales (médicos, psiquiatras, abogados, periodistas, criminólogos, etc.)

En 1988, por la presencia de OSC y mujeres políticas comprometidas con el tema, que participaron en consultas durante la campaña de Carlos Salinas de Gortari se propuso, al inicio del sexenio, un paquete de reformas al Código Penal referentes al procedimiento para aumentar la penalidad a los violadores y para proteger a la víctima; sin embargo, para muchas hacía falta ampliar la penalidad del delito de violación incluso en el matrimonio y una mayor precisión en los mecanismos de atención a víctimas, para lo cual se generó el Grupo Plural Pro-víctimas al cual se sumaron mujeres de todos los partidos.

El Grupo Plural Pro-Víctimas (que después se formalizó en una asociación civil) estaba integrada por feministas, servidoras públicas, periodistas, académicas, assembleístas, diputadas y senadoras de diversos partidos, después de varios meses de trabajo elabora la Iniciativa de Reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del D.F. en Materia de Delitos Sexuales presentada por las diputadas de la LIV Legislatura. Esta

innovadora estrategia de movilización plural ha dejado huella hasta años recientes en los que se conformó el Grupo Mujeres en Plural que ha logrado avances radicales en la igualdad jurídica e incluso en las sentencias del Tribunal Electoral que ha obligado a los partidos a respetar la paridad en la postulación de candidatos en los tres niveles de gobierno. En este mismo capítulo el Presidente Enrique Peña Nieto envió la propuesta de reforma al Artículo 41 constitucional para obligar a los partidos políticos a la paridad de género.

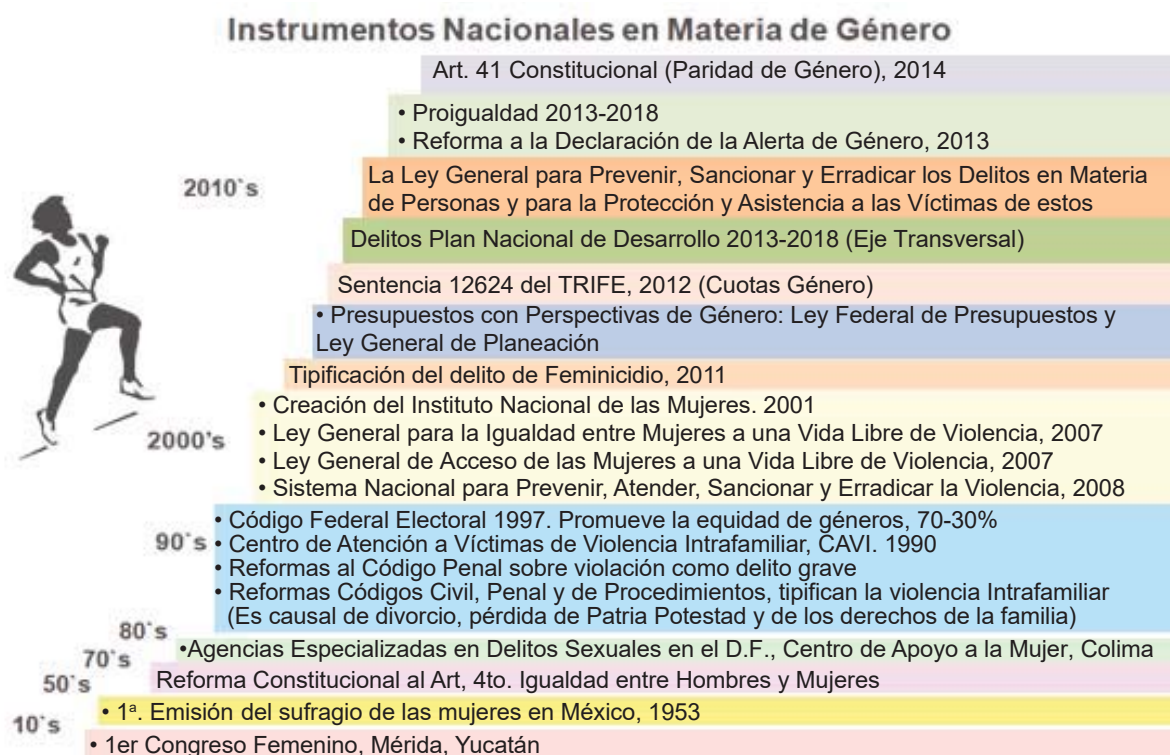
El entonces Procurador de Justicia del D.F., Ignacio Morales Lechuga, abrió de manera definitiva las puertas a la sociedad e inició una importante labor con las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, incluso invita a organizaciones destacadas a su planeación y a la capacitación de agentes del Ministerio Público; en abril de 1989 se inaugura la primera agencia. Con la existencia de las agencias se incrementó el número de denuncias y con ello las estadísticas y la visibilidad sobre este grave fenómeno social. En el mismo año, se inaugura un Centro de Terapia de Apoyo (CTA) para brindar ayuda emocional a víctimas de delitos sexuales y en 1990 el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVI). Más tarde el modelo de atención se multiplicó por todo el país, ya que para su creación se tomaron en cuenta las experiencias y sugerencias de los grupos de la sociedad civil, que por años había trabajado en estos ilícitos.

CAMBIOS INSTITUCIONALES.

Teniendo como base los Artículos 4 y 34 constitucionales, en nuestro país se cuenta con una legislación muy sólida en materia de igualdad de género y se han generado diversos mecanismos institucionales. En 1995 se creó el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000, “Alianza para la Igualdad” que parte del programa sectorial de la Secretaría de Gobernación incorporado al Plan Nacional de Desarrollo. Para 1996, el gobierno mexicano funda la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER), instancia donde se expresaron los compromisos de México ante la IV Conferencia; asimismo se crea la estructura institucional para el adelanto de las mujeres a nivel federal y se promueve su creación a nivel estatal.

En 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para promover las condiciones de la no discriminación, la igualdad de oportunidades entre géneros, el pleno ejercicio de todos sus derechos y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Hasta entonces, no existía un sólo mecanismo municipal para el adelanto de las mujeres. Para formalizar los logros alcanzados en nuestro país, en 2006 se aprueba la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

FIGURA IV
INSTRUMENTOS NACIONALES EN MATERIA DE GÉNERO.



Como puede verse, se han ido dando avances sustantivos en igualdad jurídica y acceso a cargos de elección, en forma paralela en materia de violencia como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento, de 2007 el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia, del 2008, la tipificación del delito de feminicidio, 2011 la reforma del reglamento al procedimiento de la Declaratoria de la alerta de género, 2013. La Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas, 2012. En México hay al menos un refugio en cada estado, la Red Nacional de Refugios está integrada por 44 refugios y 41 centros de atención externa. Se cuenta también con la norma 046 referente a la violencia familiar y sexual contra las mujeres. En el 2012, se lanza el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, Proigualdad 2013-2018. Actualmente se cuenta con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, a 7 años de operación, a través de su Comité contra la Trata y Tráfico de Personas ha permitido rescatar a más de mil víctimas de trata, tanto en México como en el extranjero.

Otra conquista de las OSC ha sido la lucha contra el feminicidio. Lo ocurrido en 1993, en Ciudad Juárez, marcó un parteaguas en la defensa de los derechos de las mujeres a la no violencia, los cruentos asesinatos y mutilación de cuerpos de jóvenes obreras, forzó a la transformación de las instituciones de justicia, siendo Chihuahua el primer estado en incorporar el concepto de feminicidio para definir al conjunto de delitos cometidos contra las mujeres y niñas, sean crímenes, desapariciones y secuestros. Al día de hoy todos los estados han tipificado el feminicidio.

DERECHOS DE LA INFANCIA.

ANTECEDENTES.

La realidad de la infancia, sus derechos y sus horizontes son, sin duda, preocupaciones que han reclamado la atención comprometida de toda la sociedad, así se aprueba por las Naciones Unidas la Declaración de los Derechos del Niño en 1959, en la que se proclama que la infancia debe recibir la protección y asistencia necesarias y goza de derechos y libertades en tanto que los padres, los hombres y mujeres individualmente, así como las organizaciones, autoridades locales y los gobiernos nacionales reconozcan esos derechos y luchen por su cumplimiento.

En 1979 fue declarado el Año Internacional del Niño para generar conciencia e instar a todos los países a prestar importancia al problema de los niños y promover la protección, educación y bienestar de la infancia mediante acciones que aseguraban el cabal respeto de los Derechos del Niño.

Más tarde tendría lugar en Nueva York la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, con el enfoque de considerar a las niñas y niños como sujetos de derechos y convierte a las personas adultas como sujetos de responsabilidad. Es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, económicos, políticos, culturales y sociales. Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la dedicación al interés superior de la infancia; la no discriminación; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo y el respeto por los puntos de vista del niño.

AVANCES NACIONALES.

En México también se han dado pasos para favorecer a la infancia; así, en 1973 entra en vigor la Ley Tutelar para Menores que se ocuparía de su protección y adaptación social, atendiendo a la integración de la familia. Para el año 1977, se suman el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, IMPI, con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, IMAN, creando el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, con el objetivo de encargarse de conducir las políticas públicas de asistencia social y de integración de la familia para impulsar el sano crecimiento físico, mental y social.

Sería en el año 2000 la entrada en vigor de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes cuyo objetivo primordial es garantizar la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución sin que se definieran con claridad las instancias responsables, dejando grandes vacíos para poder garantizar los derechos de la infancia.

La necesidad de defender y garantizar los derechos de la infancia motivó que las organizaciones de la sociedad civil, que durante más de 20 años habían cubierto la atención y defensa de los derechos de las niñas y niños se agruparán en la Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM, ha sistematizando desde hace 10 años, la información sobre la realidad de los niños y niñas, adolescentes y jóvenes. Esta red agrupa el compromiso y el conocimiento de muchas OSC que hoy tienen más de 20 años de estar cubriendo espacios de atención.

Frente a estas omisiones, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, envió como iniciativa preferente, en el 2014, la nueva Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que fue ampliamente consultada y enriquecida por un amplio número de OSC, muchas de ellas agrupadas en la Red. La nueva ley define un amplio Sistema Nacional de Protección Integral presidido por el Presidente de la República y coordinado por la Secretaría de Gobernación y un Subsistema de Protección Especial que será conducido por el DIF Nacional.

INCLUSIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

ANTECEDENTES.

Las acciones que el movimiento de personas con discapacidad ha realizado para lograr cambios sustantivos en los ámbitos internacional y nacional han sido determinantes. Como antecedente de estos movimientos se logró contar en 1971 la resolución sobre

los Derechos de las Personas con Retraso Mental y de los Derechos de los Impedidos de 1975; sin embargo sería hasta los ochenta cuando se avanza del modelo de atención tradicional al de derechos plenos, gracias a los movimientos de personas con discapacidad que tomaban por su cuenta la defensa de sus derechos y la transformación de conceptos como inválidos, minusválidos o impedidos que se habían utilizado hasta entonces.

Después de señalarse 1981 como el Año Internacional de las Personas con Discapacidad y con la creación de la Organización Mundial de Personas Impedidas se proclama el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos de 1983 a 1992 y se elaboran las normas para la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad. Para 1999 se realizaría la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad convocada por la OEA y cuyo articulado es firmado por México. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio a favor de las Personas con Discapacidad, del 2000 se busca integrar a las personas con discapacidad en todas las actividades de desarrollo. En 2006 tiene lugar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad organizada por la ONU en Nueva York.

MOVIMIENTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO.

El movimiento de personas con discapacidad fue forjado gracias a los esfuerzos, sueños e ideales de quienes supieron unirse, agruparse y reconocer que lo que sucede a cada uno, no importa la edad, el género o la discapacidad, compromete a todos.

Ahí estaban ya desde hace más de 100 años las organizaciones de personas ciegas, desde hace más de treinta años organizaciones defendiendo a las personas sordas, a personas con enfermedades mentales CONFE, APAC que fortalecieron y agruparon organizaciones en todo el país. Así mismo, surgieron organizaciones con causas específicas como Vida Independiente, Libre Acceso o Mujeres en Serio.

La lucha por la inclusión y los derechos de diversos grupos sociales tuvo como conquista: la primera Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables presidida por el 1.º diputado invidente, en la Asamblea del D.F. (1994-1997) que tuvo como resultado la promulgación de la Ley para las Personas con Discapacidad del D. F. 1995; el Diputado Local de la Asamblea Legislativa del D. F. 1ª Legislatura [1997-2000] con discapacidad motriz, que fue Presidente de la Comisión de Derechos e Integración de Personas con Discapacidad, Actualmente es Presidente del CONADIS.

En el 2011, llevó al Congreso de la Unión participó como presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables una diputada federal duranguense con discapacidad motriz, quien al lado de la zacatecana en la misma condición en la 61 Legislatura impulsaron la nueva Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, aprobada en mayo de 2011. En la administración actual, CONADIS antes sectorizada en el sector Salud pasa a formar parte de la SEDESOL junto con Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas (INAPAM) y el Instituto Mexicano de la Juventud.

AVANCES NORMATIVOS E INSTITUCIONALES.

El Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE) 1995, con la activa participación de más de 670 organizaciones de personas con discapacidad.

- En 1995, Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
- Ratificación del Convenio 159 OIT, de readaptación profesional y el empleo 2001.
- En 2001 se crea la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.
- Reforma al Art. 1.º Constitucional que define claramente la discriminación, en 2001.
- La Ley Federal para Prevenir y Erradicar toda forma de Discriminación, 2003.
- En el 2003 se crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- 2005. Ley General de las Personas con Discapacidad.
- En 2006 se publica la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el D.F.
- A propuesta de México, a través de Gilberto Rincón Gallardo, surge la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo aprobado en 2006.
- 2011 se publica la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- En 2011 se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, que impulsa acciones para el goce de los derechos de las personas con discapacidad.

- En 2014 se da a conocer como estrategia de gobierno el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018.

En 2014 tuvo lugar el proceso de consulta nacional a la sociedad civil para la sustentación del informe de México, relativo a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En el evento participaron con su opinión, múltiples organizaciones de todo el país que han hecho visible su causa, para ser protagonistas de un cambio trascendente y transformador: la lucha por una sociedad incluyente en la que se respeten plenamente todos los derechos humanos.

Sin embargo la desigualdad no puede abatirse si no se incide también en los criterios macroeconómicos. *“La desigualdad sólo se reduce con políticas públicas, el mercado no va a reducir la brecha, el mercado es desigualador. Por eso requerimos políticas públicas activas para que cerremos brechas de ingreso y de rentas al capital”* (Alicia Bárcena, CELAC 2015).

BIBLIOGRAFÍA.

- Barcena, Alica, Discurso oficial de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la III Cumbre de la CELAC, 28 de enero de 2015.
- Black Maggie, The children and the nations, UNICEF, Australia 2011, [En línea] http://www.unicef.org/spanish/about/history/index_childrenandnations.html
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Convención sobre los Derechos del Niño, [En línea] <http://www.unicef.org/spanish/crc/>
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, [En línea] <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>
- Duarte, Patricia y Gerardo González, Informe de la ONG's para la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, 1995, Documento de trabajo, 1994.
- Durazo, Alfonso, Coord. Colosio, El futuro que no fue, Ediciones Proceso, México 2014.
- INMUJERES, Informe de México sobre la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, México, 2014.
- Luna Parra, María Angélica, “Modelos de Atención a Víctimas en México”, En Lima Malvido, María de la Luz, Criminólogos, Colección Criminólogos, Encuentro Grupo Editor, Argentina, 2014.
- Luna Parra, María Angélica, Ponencia *El impacto de las políticas sociales en la autonomía de las mujeres en México*, 51° Reunión de la Mesa Directiva de la CEPAL, Sesión Especial sobre Beijing +20 en América Latina y el Caribe, Primer Panel “Recursos no Palabras”, 18 y 19 de noviembre 2014, Santiago de Chile, Chile.
- Luna Parra, María Angélica, Ponencia Programas de Inclusión de Personas con Discapacidad, Congreso de Rehabilitación Psicosocial e Inclusión de las Personas con Discapacidad, Instituto Nacional de Rehabilitación, 5 de septiembre de 2014.
- Naciones Unidas, Conferencias Mundiales sobre la Mujer, [En línea] <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- Naciones Unidas, Cumbre para la Tierra +5, Documento de antecedentes, [En línea] <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>
- Naciones Unidas, Declaración y plataforma de acción de Beijing, septiembre de 1995. [En Línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

—Tomo II—
La Vida Social

Naciones Unidas, Programa Agenda 21, [En línea] <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>

Red por los Derechos de la Infancia en México, La Infancia Cuenta en México 2014, Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México, REDIM, México 2014.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MÉXICO
CONTEMPORÁNEO: DIAGNÓSTICO,
AVANCES Y PERSPECTIVAS.

Heriberto Manuel Galindo Quiñones.¹

La historia de los derechos humanos es también la historia por su conquista, una historia que lejos está de aquella imagen idílica con la que la expresión “derecho humano” se interpreta en el sentido común. Se trata de una historia de sufrimiento, yugo, opresión, marginación, discriminación y de combates librados en trincheras del más diverso ámbito familiar, político, económico, moral, religioso, social, y, en no pocas ocasiones, libradas en el sentido más ordinario del término “conflicto” como bien nos enseña el Profesor Luigi Ferrajoli, uno de los más afinados en esta materia, quien fuera alumno directo del filósofo italiano Norberto Bobbio.²

¹ Nació el 20 de marzo de 1951 en Guamúchil, Sinaloa y desde agosto del 2012 forma parte de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión. Es coordinador de la bancada de los diputados federales sinaloenses del PRI, vicecoordinador de esta fracción política y Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la Cámara de Diputados. Se graduó con Mención Honorífica como Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue Embajador de México en Cuba, Cónsul General en Chicago, Estados Unidos, así como Presidente del Consejo Latinoamericano y del Caribe de la Juventud. Ha ocupado diversos cargos en la función pública, entre los que destacan: Director General del Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA); Responsable de las Áreas de Comunicación Social de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Comisión Federal de Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro e INFONAVIT. Es militante del Partido Revolucionario Institucional, instituto político dentro del cual ha desempeñado diversas posiciones, destacando: Miembro fundador del Consejo Político Nacional, Miembro de la Comisión Nacional de Ideología, Presidente de la Comisión Nacional de Información y Evaluación, Secretario Adjunto de Asociaciones Políticas del Comité Ejecutivo Nacional, Secretario de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional, Presidente Fundador del Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (ICADEP), Coordinador del Comité Nacional Editorial y de Divulgación, Miembro de la Comisión Política Permanente del Consejo Político Nacional (actualmente) y Secretario Adjunto a la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional, Comisionado Propietario de la Comisión Nacional de Procesos Internos, entre otros. Fue investigador visitante de la Universidad de Georgetown en Washington D. C., y en el Centro de Estudios Latinoamericanos, Escuela del Servicio Exterior (Centre of Latinamerican Studies, School of Foreign Service). Es también editor y coordinador de publicaciones que rinden tributo a Adolfo López Mateos, el filósofo italiano Norberto Bobbio, David Ibarra, Jesús Reyes Heróles e Isidro Fabela entre otros. Preside la Fundación para Mover y Transformar a Sinaloa, A.C.

² “La historia del constitucionalismo es la historia de esta progresiva ampliación de la esfera pública de los derechos. Una historia no teórica, sino social y política, dado que ninguno de estos derechos cayó del cielo sino que todos fueron conquistados mediante rupturas institucionales: las grandes revoluciones americana y francesa, los movimientos decimonónicos por los estatutos, y, en fin, las luchas obreras, feministas, pacifistas y ecologistas de este siglo. Se puede decir que las diversas generaciones de derechos corresponden a otras tantas generaciones de movimientos revolucionarios.” Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Pág. 54-55.

Tras todo derecho humano siempre resuena el eco de una injusticia padecida y quizá, por ello, juristas tan connotados como Luigi Ferrajoli expresan que los derechos son siempre las leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regía y regiría en su ausencia.³ En el mismo sentido, otros teóricos, como Patricia Williams, refieren que los derechos humanos encierran en sí mismos una “dolorosa prisión en su lenguaje” pues constituyen el punto culminante de libertad para los históricamente marginados.⁴

Los derechos humanos, lejos están de aquella sublime y apacible esfera con la que pudiera vincularseles y se aproximan más a la cruenta realidad de la propia y comúnmente verificada negación de la dignidad humana. Precisamente por ello existen los derechos humanos, porque hay tortura, desaparición, despotismo, injusticia, ausencia de libertad, agresiones de todo tipo, miseria y otras tantas manifestaciones de la opresión humana. Si no existiera aquello tampoco habría razón para hablar de derechos humanos como necesidad y búsqueda de leyes de los débiles frente al avasallamiento de los poderosos.

No obstante, la mera existencia de derechos no garantiza *per se* la protección del individuo si no se le dispone de herramientas concretas para su tutela. En este texto nos ocupamos de una de las principales preocupaciones que han rodeado desde sus inicios a los derechos y es, precisamente, el de su efectividad o, en términos técnicos, la justicia de los mismos. Para la población en general, los derechos han sido siempre vistos como una suerte de “éter” cuya característica de ubicuidad se presupone, más su materialización se advierte como lejana. Sin desconocer los grandes retos que aún se ciernen sobre el Estado en este rubro, también debe indicarse que los esfuerzos emprendidos desde lo Estatal para la tutela y garantía de los derechos humanos no han sido pocos y sobre ello versará el trabajo aquí presentado. Hoy, el Estado mexicano tiene como una de sus más altas prioridades la preservación, el respeto y el ejercicio de los derechos humanos de la población.

Este ensayo se organiza en tres secciones, en la primera de ellas analizaremos brevemente algunos aspectos teórico-conceptuales acerca de los derechos individuales y sociales, así como su tutela, posteriormente advertiremos qué es lo que el Estado mexicano ha realizado en dicho rubro para finalmente concluir qué es lo que falta por hacer.

³ *Ídem.*

⁴ “Para los históricamente marginados la concesión de derechos es un símbolo de todos los aspectos de su humanidad que le han sido negados: los derechos implican un respeto que lo ubica a uno en el rango referencial de “yo” y “otros”, que lo eleva del status de cuerpo humano al de ser social” WILLIAMS, Patricia. “La Dolorosa prisión del Lenguaje de los Derechos”. En *La Crítica a los Derechos*. Universidad de los Andes-Instituto Pensar-Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2003. Pág. 55.

El derecho, es sabido, se caracteriza por su dinamismo, no se trata de una reliquia históricamente perdida en los anales del tiempo, es un producto humano que cambia junto con el ser humano y que obedece al carácter de lo perfectible siendo, por tanto, siempre posible modificar aquello de lo que se dispone. Bajo esta consideración confiamos en que los grandes avances aún pendientes puedan lograr su concreción en tiempos venideros y en espera de ello estas líneas intentan aportar uno más de los muchos esfuerzos que se requieren para aquello.

SOBRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES.

Como es sabido, dentro de la teoría de los derechos humanos suelen distinguirse para efectos didácticos diversas categorías o generaciones de los mismos, posición que, por lo demás no compartimos toda vez que los mismos son indivisibles e interdependientes y, posiciones como aquella, contribuyen a mantener viejos estigmas que prejuzgan sobre la jerarquía o importancia de los mismos.

No obstante lo anterior, reconocemos que dentro de la estructura de los derechos fundamentales existen elementos constitutivos que hacen a unos ser, en cierto modo, más fácilmente satisfechos mediante abstenciones que por vía de procederes positivos (un hacer) del Estado. En este sentido, resulta admisible, bajo ciertos límites la tradicional clasificación de los derechos humanos en civiles y políticos por un lado y, por el otro, en derechos sociales.

Dicha clasificación ha sido desarrollada bajo diversas denominaciones por teóricos de los derechos humanos, así también puede escucharse la referencia a derechos de libertad y derechos de justicia, derechos de primera y de segunda generación, derechos de medio y derechos de resultado, derechos individuales y sociales. Para efectos de este recuento y dada la utilidad didáctica del término emplearemos esta última denominación.

En la teoría de los derechos fundamentales se identifica a los derechos individuales como “*expectativas negativas a las que corresponden límites negativos*”⁵ es decir, como derechos frente a los cuales al Estado le corresponde simplemente abstenerse. Ello puede verse, en principio, en derechos como la libertad de expresión o de religión ante los cuales el Estado debe evitar su intervención y con ello, se presupone, los garantizará y asegurará para la sana y pacífica convivencia social. Este tema fue y ha sido ampliamente tratado por los más grandes pensadores del liberalismo mexicano,

⁵ FERRAJOLI, Luigi. Ob. Cit, Pág. 24.

desde la época de las leyes juaristas de reforma, el pensamiento del maestro Jesús Reyes Heróles y hasta nuestros grandes juristas, constitucionalistas y sociales, de la actualidad como Mario de la Cueva, Jorge Carpizo, Héctor Fix Zamudio, Armando Córdova, Jorge Sayeg Helú y Diego Valadés.

En contrapartida, los derechos sociales se presumen como “*expectativas positivas a las que corresponden vínculos positivos por parte de los poderes públicos*”.⁶ En este caso, derechos sociales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el empleo, la cultura y en síntesis el derecho a la vida, se colman cuando el Estado despliega su entramado institucional a fin de dotar todos aquellos elementos objetivos que materializarían los derechos en cuestión (crear escuelas y centros para la promoción y difusión de la cultura, hospitales, bancos de alimentos, casas donde vivir, trabajo y seguridad, etc.). Por ello, a los derechos sociales también se les conoce como derechos con obligaciones de resultado (un hacer) y a los individuales como derechos con obligaciones de medio o de comportamiento (no hacer).

La distinción esbozada resulta hasta cierto punto útil en términos didácticos más no en términos cualitativos pues coloca en una difícil posición de tutela a los derechos de orden social haciendo parecer una superposición de los derechos individuales frente a los de orden social, quebrantando así las directrices de indivisibilidad e interdependencia.⁷

Ambas categorías de derechos comparten finalmente el calificativo de “humanos” lo que las coloca en los más altos estándares estructurales puesto que corresponden a todo ser humano y su tutela se erige como la primera e irrenunciable obligación de todo Estado. Tanto los derechos individuales como sociales resultan imprescindibles para los seres humanos, un Estado constitucional y democrático de derecho que se ostente como tal no puede menos que garantizar en la misma medida ambas categorías de derechos.

De este modo, los derechos sociales son un conjunto de derechos humanos que están ligados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y están estrechamente vinculados con la concreción efectiva de los llamados “derechos de justicia”.⁸ Entre los mitos atribuidos a estos derechos destacan: su carácter progresivo (no consecución inmediata), costoso (implican erogar recursos para garantizarlos), de obligación de

⁶ *Ídem.*

⁷ COURTIS, Christian y Víctor Abramovich. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Ed. Trotta. 2ª ed. 2004. Pág. 37-42.

⁸ ZAGREVELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trotta. Trad. Marina Gascón. 9ª ed. Madrid, 2009. Pág. 75-89.

medio (implican un hacer, una conducta activa, frente a una mera pasividad del Estado) y su carácter no de obligaciones, sino más bien de meras prestaciones asistenciales o de subsidiariedad.⁹

Por múltiples y complicadas situaciones históricas¹⁰ y, sobre todo políticas,¹¹ se han distinguido unos derechos por sobre los otros, llegando a considerarse a los derechos individuales como derechos de primera y a los derechos sociales como derechos de segunda, así se ha llegado a interpretar que es más importante la satisfacción de los primeros que la de los segundos, creándose una falsa jerarquía sobre los derechos.¹²

¿A qué se debió la diferencia entre unos y otros? Las razones son diferentes, pero fundamentalmente hay una de tipo político/histórico. Los derechos civiles y políticos, plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), fueron durante la Guerra Fría considerados como emblemáticos de las naciones del llamado bloque capitalista en el que las libertades civiles y políticas eran consideradas como los derechos por excelencia. En contrapartida, los derechos de orden social fueron sujetos al estigma de la identificación socialista/comunista, una serie de derechos más bien enfocados en lograr la igualdad de todos que en conseguir su libertad (la clásica dicotomía derechos de igualdad frente a derechos de libertad donde los primeros son prioritarios para los Estados socialistas y los segundos para los liberales).¹³

Sin embargo, lo anterior es completamente erróneo, los derechos humanos se encuentran en relación de interdependencia y en un mismo plano de jerarquía abstracta¹⁴ (porque ante los casos particulares en los que puedan existir antinomias deben ponderarse los derechos humanos en conflicto y elegir el que brinde mayor protección al ser humano).

De este modo, tanto los derechos de justicia como los de libertad son esenciales para garantizar la existencia misma del ser humano. Suele argumentarse que los derechos individuales implican un “no hacer” por parte del Estado, es decir, que basta la no interferencia estatal en la esfera privada del individuo y que, por tanto, no cuestan.

⁹ PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Editores del Puerto. 2ª ed. Buenos Aires, 2009. Pág. 52-55.

¹⁰ Así, cronológicamente los derechos individuales incluso han sido reivindicados con antelación desde el periodo de la ilustración, pasando por la Guerra de Independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, lo que los identifica como “derechos de primera generación”, seguidos tras las reivindicaciones sociales que a finales del siglo XIX desembocaron en la reivindicación de los derechos de orden social. Si bien existen diferencias de orden temporal en las reivindicaciones, ello no comporta la conclusión de la primacía de unos sobre los otros.

¹¹ FERRAJOLI, Luigi. Ob. Cit. Pág. 65.

¹² PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Trotta. Madrid, 2007. Pág. 37.

¹³ *Ibidem*. Pág. 41-42.

¹⁴ DWORKIN, Ronald. “¿Es el derecho un sistema de reglas?”. En *Filosofía del derecho*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980. Pág. 85.

Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales implican un deber de “hacer”, una actuación activa del Estado para brindar los satisfactores que los propios derechos sociales precisan. Esta dicotomía que se ha venido repitiendo constantemente también es errónea, pues tanto unos como otros implican obligaciones de hacer y de no hacer y, en ambos casos, implican gastos por parte del Estado, tan sólo piénsese en uno de los más emblemáticos derechos políticos que es el de votar y toda la cantidad de recursos económicos que se erogan para garantizar este derecho (jornadas electorales, campañas y precampañas, financiamiento público a partidos políticos, órganos electorales como el Instituto Nacional Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, etcétera).¹⁵ Recuerdo gratamente la carta de los deberes y los derechos de los Estados, presentada ante la Organización de las Naciones Unidas por el Presidente mexicano Luis Echeverría en 1979.

Los derechos sociales, por su parte, implican no sólo un “hacer” por parte del Estado sino incluso un “no hacer”, como ocurre en el caso de la salud donde, por ejemplo, tiene que respetarse las formas de medicina tradicional de los pueblos indígenas (un no hacer) siempre que no vulneren derechos fundamentales.

Como se advierte, la situación es más compleja de lo que originalmente pudiera pensarse y posiciones tan sencillas como un “hacer” y un “no hacer” lejos están de reflejar la cabal estructura que identifica a los derechos humanos. La tutela, por tanto, de ambas categorías de derechos pasa por una mezcla de acciones institucionales en las que se garantice, de un lado, la autonomía del destinatario para definir sus prioridades y su propio proyecto de vida (ámbito individual) como, por otra parte, las obligaciones inescindibles del Estado para garantizar aquellas posibilidades fácticas que garanticen a cada ser humano su completa autorrealización (ámbito social-Estatal).

Uno de los grandes teóricos de nuestra contemporaneidad, el alemán Jürgen Habermas, ha sabido identificar con precisión lo anterior y nos indica que cuando un individuo se ve privado de aquellos elementos que lo capacitarían para ejercer su autonomía privada y su autonomía pública, es decir, cuando se le ve privado de esa capacidad de autonomía que brinda el contexto cultural, nos encontramos precisamente frente a una forma de especial injusticia.

El Estado, de este modo, para ser realmente justo habría de propiciar las condiciones institucionales necesarias para el desarrollo y ejercicio de las capacidades individuales.¹⁶

¹⁵ ABRAMOVICH, Víctor y Christian Courtis. Ob. Cit. Pág. 21-22.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta. Trad., Manuel Jiménez Redondo. 6ª ed. 2010, Madrid. Pág. 503.

EL ESTADO MEXICANO Y SU TUTELA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y SOCIALES.

Toda referencia hecha al constitucionalismo social mexicano en su labor de tutela a los derechos fundamentales no puede pasar por alto y realizar, aunque someramente, una referencia a la Constitución de 1917.

Como es sabido, el sistema político-económico imperante durante el siglo XVIII y XIX (el liberalismo) permitió el auge de las libertades civiles y políticas que con anterioridad se encontraban sesgadas por regímenes absolutistas y autoritarios en los Estados centrales de Europa. No obstante, debe de señalarse que tal auge de libertades no estaba dirigido ni para todos los países, ni para todas las personas. Estas libertades resultaban esenciales tanto para el mantenimiento como para la reproducción del mismo sistema y, por tanto, sólo podían estar dirigidas para la clase social encargada de estar al frente de dicho sistema: la burguesía liberal.

Fue así que mientras la riqueza y logros del liberalismo era disfrutada sólo en determinados países (los países industriales/desarrollados) y en ellos, sólo por un muy reducido sector de la población: la burguesía, en contrapartida, inmensas masas de seres humanos eran sujetos de la más terrible exclusión y explotación que el propio sistema liberal se encargaba (y necesitaba) de mantener.

“El Estado liberal-individualista... provocó severas injusticias sociales y enormes contradicciones internacionales. Unos cuantos países recibían la mayor parte de la riqueza generada en el mundo, sin que este hecho propiciara la elevación de los niveles de los estados que, por su atraso científico y tecnológico, sólo podían ofrecer su riqueza natural y la fuerza de trabajo de sus hombres y mujeres. Se formaron grandes empresas que controlaban la industria y el comercio por doquier. Aparecieron amplios sectores de proletarios con la pretensión de transformar sus condiciones de vida a través de la organización de sindicatos y partidos políticos; en el campo, el trabajador se encontraba bajo sistemas semejantes a los del feudalismo: acasillamientos, tiendas de raya, despojo de tierras y carencia de derechos civiles y políticos.”¹⁷

No fue sino hasta 1917 cuando un país latinoamericano demostró al mundo entero que el sistema liberal imperante podía (y debía) modificarse a fin de incluir a los sectores más desfavorecidos dentro de las prioridades políticas del país y ello, colocarlo con letras imborrables en el máximo documento jurídico estatal: la Constitución. En efecto, hablamos de México, el primer Estado con un constitucionalismo social en el mundo.

¹⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Porrúa. 9ª edición. México, 2004. Pág. 76.

Como señala el maestro mexicano Jorge Sayeg Helú:

Con la Constitución Mexicana de 1917, se iniciaba en el mundo entero, pues, una nueva corriente en materia de constitucionalismo que hubo de incrustar ya el elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, e hizo de la justicia social precisamente, su ingrediente, su contenido y su objetivo, en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos, pues en ella surgía el pueblo no como una nueva entidad, sino como la misma de siempre que cobraba, empero, la justicia medida de su enorme significación...”¹⁸

México ideó una nueva forma de estado de derecho, ya no se trataba simplemente de limitar el poder y garantizar tanto los derechos civiles como políticos sino que, además, había que garantizar el acceso real a tales derechos y libertades a los sectores más desprotegidos del entramado social mediante una participación, incluso del propio Estado, a efecto de lograr la inclusión de tales sectores. La Constitución mexicana de 1917 tiene el enorme mérito de inaugurar una nueva etapa dentro del Constitucionalismo, la etapa que suele denominarse como del *estado social de derecho*.

Y precisamente sobre esta tendencia constitucional es que se ha desarrollado nuestro país durante el siglo pasado y durante el presente. Aunado al reconocimiento de los derechos de orden social, que acompañan a los individuales, nuestro país ha emprendido significativos esfuerzos para desarrollar las herramientas que permitan su tutela y justiciabilidad inmediata. De este modo, el 18 de octubre de 1919 fue promulgada, atenta a los cambios constitucionales, una nueva Ley de Amparo que permitirá la efectiva protección de los derechos de las personas y, más tarde el 30 de diciembre de 1935 mejorada con la Ley de Amparo que estuvo vigente hasta 2011.¹⁹

A la par, fueron creadas instituciones estatales para garantizar desde el ámbito administrativo los derechos de orden fundamental, llamados por entonces, garantías individuales, casos emblemáticos son la Secretaría de Educación Pública (SEP) instituida durante el mandato presidencial del General Álvaro Obregón (1920-1924) y, gracias al ferviente impulso de José Vasconcelos quien, como se sabe, al frente de esta institución se encargó de garantizar entre los sectores más vulnerables de nuestro país el derecho a una educación integral gratuita a través de figuras como las “escuelas rurales” y en las que la Secretaría envió a los sitios más apartados de nuestro país a varios cientos de maestros misionarios a enseñar las artes y las letras a los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad.²⁰

¹⁸ SAYEG HELÚ, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional mexicano*. 2ª edición. Ángel Editor. México. 2002. Pág. 132.

¹⁹ SOBERANES Fernández, José Luis. *Evolución de la Ley de Amparo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1994. Pág. 13.

²⁰ KRAUZE, Enrique. *Biografía del poder: caudillos de la Revolución Mexicana. 1910-1940*”. Ed. Tusquets. México. 2002. Pág. 176.

Otra de las instituciones emblemáticas derivadas de la Revolución Mexicana fue la figura del ejido, a partir del cual, se pretendía garantizar el derecho fundamental a la propiedad y al trabajo para con los grupos campesinos e indígenas de nuestro país. La institución creada a partir de la Constitución de 1917 fue desarrollada en 1920, durante el gobierno del General Álvaro Obregón, a partir de la Ley de Ejidos tendiente a reglamentar el proceso de restitución y dotación de tierras. A estos esfuerzos siguieron la creación, durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles, de la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional de Crédito Agrícola, así como la emisión de la Ley de Irrigación, todas ellas instituciones a partir de las cuales el proceso de dotación de tierras no sólo se concentró en la transmisión de propiedad sino en la garantía social a partir de la cual se generaran las condiciones estructurales necesarias para la reactivación de la actividad agrícola y ganadera de nuestro país. En 1934, durante la gestión de Lázaro Cárdenas, fue creado el Departamento Agrario y se realizaron por decretos presidenciales enormes entregas de tierras a la población.²¹

El derecho a la seguridad social fue también una de las grandes preocupaciones en los primeros años posrevolucionarios. Desde 1921 fue presentado por el General Álvaro Obregón un proyecto para la constitución de un Seguro Social obrero que, no obstante, no pudo concretizarse, prosiguiéndose los esfuerzos en 1926 para la creación de una Ley General de Previsiones Civiles y de Retiro. Durante el mandato de Emilio Portes Gil se instituyeron los procedimientos constitucionales que derivarían en la creación de la Ley del Seguro Social, un proyecto que, no obstante, sólo pudo concretizarse a nivel federal hasta el año de 1941, durante el mandato del General Manuel Ávila Camacho.²²

Y qué decir del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado —ISSSTE—, otra de las respuestas más contundentes a las demandas esgrimidas durante los años revolucionarios, y plasmada en la propia Constitución de 1917 a través del derecho a la seguridad social contenido en el Artículo 123. Los antecedentes del ISSSTE, pueden hallarse en figuras como la “Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925” y la creación de la “Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro (1925-1959).

Finalmente, con motivo de la reforma constitucional de 1959 y por la que se adicionó el apartado B al Artículo 123 constitucional, se instituyeron las bases para la emisión de la Ley para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del

²¹ LÉON de Palacios, Ana María. *Plutarco Elías Calles. Creador de instituciones*. INAP. México, 1975. Pág. 47-64.

²² FARFÁN Mendoza, Guillermo. *Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. Pág. 97-153

mismo año y por la cual se creó el ISSSTE. Las palabras con las que el C. Presidente de la República, Adolfo López Mateos, se refirió al emitir esta Ley dejan clara constancia de la finalidad tutelar de la misma:

La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan. En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo...²³

El Instituto Mexicano del Seguro Social —IMSS—, junto con el ISSSTE, puede decirse, han sido, y en cierto modo continúan siéndolo, aunque junto con otras tantas, las dos grandes instituciones sociales emblemáticas de nuestro país (y ciertamente tanto de la región latinoamericana como de muchas otras partes del mundo).

Ambas instituciones, se han caracterizado por la tutela y el hacer efectivos los principales derechos sociales (en el campo de la seguridad social, aunque no limitada a ello) de las y los mexicanos. Instituciones creadas bajo la firme convicción de que un México con prospectivas de transformación a futuro requería de la atención y cuidado de las y los trabajadores mexicanos, así como de su familia y de su protección integral a través no sólo de la protección a su salud sino ramificada a prestaciones sociales como guarderías, préstamos, acceso preferente a créditos a la vivienda, al consumo de bienes duraderos (FONACOT) y de primera necesidad (ISSSTETIENDAS) e incluso de esparcimiento cultural (TURISSSTE), lo cual refleja la preocupación por el desarrollo integral de este vital sector de nuestra sociedad.

Tan sólo la creación de estas instituciones puede darnos una certera idea del modo en como en nuestro país, a la par del establecimiento de garantías procesales para la tutela de los derechos humanos (el amparo, para los derechos individuales) fueron pensadas diversas instituciones estatales, con un carácter eminentemente social, para garantizar los derechos que la Constitución de 1917 reconoció a todos los mexicanos, pero en especial, a aquellos grupos con más carencias y más desprotegidos de nuestra sociedad.

Abocándonos al tema subyacente al presente libro, es en el periodo 1955-2015 de nuestro México contemporáneo en donde, sin lugar a dudas, pueden ser señalados

²³ Antecedentes del ISSSTE. Consultado en la página oficial del ISSSTE. Consultado el 27 de abril de 2015, disponible en: <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/historia>

cambios de magnitud estructural en cuanto a, por un lado, la mayor tutela que se da a los derechos de orden social e individual, como a la especialización que, por otro lado, se realiza de los referidos derechos.

Como es del conocimiento general en el ámbito de los derechos humanos, si bien se reconoce la existencia de un principio de igualdad que obliga a cada uno de los individuos a garantizar el igual valor y dignidad (igualdad formal), también lo es que este principio de igualdad obliga a reconocer que no todos los sujetos parten de las mismas posiciones de origen que les permitan alcanzar esa suerte de piso mínimo o de partida para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Grandes teóricos como John Rawls,²⁴ Jürgen Habermas,²⁵ Joseph Raz,²⁶ entre otros tantos, han reconocido que una sociedad no puede ser mínimamente igualitaria si antes no reconoce la existencia de desigualdades materiales que colocan a diversos sectores de la sociedad en planos que, de hecho, los sitúan en condiciones de inequidad frente a esa pretendida igualdad formal o legal. Ante ello, resulta imprescindible el establecimiento de acciones afirmativas que, de manera temporal (hasta en tanto sea garantizada la correspondencia igualdad formal/material), coloquen a esos grupos en condición de desigualdad en el mismo punto de partida que al del resto de la población en general.

México ha sabido desde la Revolución de 1910, y desde la promulgación de nuestra Constitución de 1917, que la justicia social constituía una tarea inaplazable en un país con tantas desigualdades e inequidades sociales; lo que dio sustento y razón de ser a la primera revolución social del siglo XX. Así, como fue señalado en los someros

²⁴ John Rawls. *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. Trad. María Dolores González 2ª ed. México, 2010. Pág. 80-81. Para quien: “*Todos los valores sociales –libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos.*”

²⁵ “El principio de libertad jurídica genera desigualdades fácticas, pues no sólo permite el uso diferencial que los distintos sujetos hacen de los mismos derechos, sino que también lo posibilita... En cuanto que las compensaciones y prestaciones del Estado Social son las que empiezan estableciendo la igualdad de oportunidades para poder hacer un uso de las facultades de acción jurídicamente garantizadas, que quepa considerar igual, tal compensación de circunstancias vitales y posiciones de poder fácticamente desiguales sirven a la realización de la igualdad jurídica. Por este lado, la dialéctica entre igualdad jurídica e igualdad fáctica se convierte en un motor de la evolución jurídica, contra el que normativamente no cabe formular reserva alguna” HABERMAS, Jürgen. Ob. Cit. Pág. 499.

²⁶ “La libertad individual y la prosperidad dependen de ser un miembro pleno de un grupo cultural respetado y floreciente, para lo cual, el Estado debe intervenir en aquellos casos en los que el grupo no es ni respetado ni goza de una igualdad plena ante los demás grupos.” RAZ, Joseph. “Multiculturalismo: una concepción liberal”. En: *La ética en el ámbito público*. Trad. María Luz Melon. Ed. Gedisa. Barcelona, 2001. Pág. 204-205.

ejemplos vertidos en los párrafos precedentes, fue emprendida una ferviente campaña institucionalizada a partir de la cual, por un lado, fueron desarrolladas herramientas normativas tanto jurídicas como administrativas para preservar los diversos derechos individuales y sociales, por el otro lado, se pensaron en mecanismos alternos al orden tradicional de división de poderes para crear instituciones autónomas especializadas en la tutela de ciertos derechos fundamentales.

En el ámbito jurisdiccional, el juicio de amparo fue también objeto de diversas modificaciones normativas, son de destacar las siguientes: el Decreto de 30 de diciembre de 1950 que permitió la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, concedores también de los juicios de amparo por competencia, así como mayores hipótesis para la presentación del recurso de revisión; el Decreto de 30 de diciembre de 1957 por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación obtiene mayores facultades para sancionar a los Tribunales Colegiados de Circuito cuando desechasen los recursos de revisión de manera injustificada; el Decreto del 3 de enero de 1963 por el que se amplía la suplencia por deficiencia de la queja en tratándose de derechos colectivos de comunidades o ejidos, así como otras garantías en materia de comunidades y ejidos; el Decreto de 29 de octubre de 1974 por el que se amplía la suplencia en la deficiencia de la queja en favor de menores de edad e incapaces; por citar sólo algunas.

El 14 de julio de 2011, apenas a un mes de haber sido promulgada la reforma constitucional en materia de derechos humanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Amparo que substituyó a la de 1936. Esta Ley y la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 han sido reconocidas como las más importantes en nuestro país desde la promulgación de la propia Constitución de 1917.

Alguien que, con mucha brillantez, también trato a profundidad estos temas en su memorable obra “El Liberalismo Mexicano” fue el ideólogo político e historiador Don Jesús Reyes Heróles.

Entre los muchos puntos destacables de la nueva Ley de Amparo se encuentran los siguientes: son susceptibles de protección por vía de amparo los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales firmados por México; se maximiza la protección de las víctimas al ser reconocidas de manera directa como parte quejosa en el juicio; ya no es necesario acreditar un “interés jurídico” en el juicio sino basta con un “interés legítimo” con lo cual la persona podrá ampararse cuando el acto reclamado afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o indirecta, o bien por su particular situación frente al ordenamiento jurídico; en cuanto al efecto de las sentencias, tratándose de una norma general declarada inconstitucional su efecto se extiende a terceros y no sólo a quienes intervinieron en el juicio; se da una mayor celeridad al juicio a través de figuras como el amparo adhesivo que permite optimizar tiempos, entre otros beneficios.

Junto con el juicio de amparo, se dispone en nuestro país de otras dos acciones constitucionales por las que es posible (aunque no es su función principal) tutelar derechos humanos sin prejuzgar sobre el tipo o categoría de derecho (sea individual o social). Estas acciones son la controversia constitucional y la acción de constitucionalidad, mismas que permiten, en el caso de la primera, dirimir competencias entre las diferentes autoridades del Estado y en las cuales pudiera estar involucrado un proceder en materia de derechos humanos. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, las mismas permiten denunciar la posible contradicción entre una norma general (ley federal, general, estatal, etc.), y la propia Constitución. En muchos casos, diversas normas generales pudieran vulnerar la esfera jurídica del individuo y atentar contra sus derechos humanos, por medio de la acción de inconstitucionalidad puede evitarse lo anterior.

Allende de estas tres acciones constitucionales, se dispone también en nuestro ordenamiento jurídico de un juicio especial para tutelar una de las sub categorías de derechos individuales que es, precisamente, la de los derechos político-electorales. Hablamos del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, mejor conocido como “JDC”, el cual, a través de un procedimiento rápido y expedito garantiza ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto el ejercicio como la adecuada tutela de los derechos políticos y electorales. Este juicio altamente especializado en el ámbito electoral revela por demás la alta tecnificación con la que se cuenta en nuestro sistema jurídico.

Por si fuera poco, nuestro país ha seguido la tendencia de los países más modernos en materia de derechos humanos y ha instituido la figura del defensor del pueblo, en nuestro caso, a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y le ha dotado por base constitucional la autonomía que un organismo con esta función requiere en nuestro país. Así, la CNDH se constituye en la figura tuteladora de los derechos humanos por excelencia dotándosele además de facultades para la emisión de Recomendaciones no vinculantes pero con una gran carga política que, incluso, puede derivar en comparecencias ante el Senado de la República. Junto con ello, el sistema de quejas, la facultad para revisar todo centro de detención a fin de evitar malos tratos, la facultad de difusión y concientización en materia de derechos humanos y la recientemente otorgada facultad para investigar graves violaciones a los derechos humanos convierten al *ombudsman* nacional en una gran institución digna de reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional.

Al lado de las garantías procesales ya indicadas, nuestro país ha sabido crear instituciones especializadas en la promoción y salvaguarda de determinadas categorías de derechos pertenecientes a sectores altamente marginados o con requerimientos

especiales para su desarrollo humano pleno. El número de estas instituciones es alto y revela el sentido de protección social de México. Por citar tan sólo algunas, tenemos las siguientes:

En el caso de la población indígena, cuyo porcentaje es de cerca del 14% de la población se dispone de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas —CDI— (sucesora del Instituto Nacional Indigenista creado en 1948 durante el gobierno de Miguel Alemán Valdés). La CDI, creada el 21 de mayo de 2003 por Decreto del presidente Vicente Fox Quezada, se ha destacado por la efectiva tutela que brinda a la población indígena de nuestro país a través de acompañamiento en procesos jurisdiccionales, orientación en programas de desarrollo económico, promoción en materia de derechos humanos, en especial en temas consulta y consentimiento previo, colaboración interinstitucional con otras dependencias del Estado, entre otras tantas.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS) para proteger el salario de los trabajadores, el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) para alentar el consumo y el Instituto y la Procuraduría del Consumidor son también instituciones sociales creadas al calor de égida, que fueron experimentadas en Alemania por la social democracia encabezada por Willy Brandt y fueron traídas a México a impulso del Licenciado Porfirio Muñoz Ledo durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, junto a los foros tripartitas y al nuevo concepto de Consejo para la Juventud que paso de una versión eminentemente gobiernista y unipartidista a una visión pluralista, colectiva y de consensos muy en la línea del pensamiento Reyes Heróles han llevado a cabo por quien esto publica.

En el caso de las mujeres, reconociendo los grandes avances que se han obtenido en materia de paridad de género, también se reconoce que los retos aún existentes son muchos y por ello, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se ha convertido en una instancia de gran renombre en su labor de empoderamiento de las mujeres en diversos ámbitos de la vida, no sólo los públicos, sino incluso en los privados. El INMUJERES es también la continuidad de un largo proceso en nuestro país, un proceso tendiente a lograr la equidad efectiva en ambos géneros y que ciertamente comenzó tardíamente en nuestro país con medidas como el reconocimiento del derecho al voto femenino en 1953, más tarde, a la reforma constitucional en materia de igualdad jurídica entre hombres y mujeres de 1974 al Artículo 4º Constitucional, junto con la creación en 1980 del Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y la instauración finalmente del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001. Como es de

advertirse, es en la segunda mitad del siglo XX cuando los grandes esfuerzos de las mujeres finalmente se concretizan en reacciones institucionales dirigidas al logro de la plena equidad entre los géneros.²⁷

Otros sectores especialmente vulnerables de nuestra sociedad, también han recibido por parte del Estado mexicano la tutela efectiva que su particular condición jurídica y social ante el derecho amerita. De este modo, en el caso de nuestras personas adultas mayores, que tanto han hecho por construir el país de libertades del que gozamos hoy, se han visto beneficiadas a través de los auxilios que instituciones como el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) ofrecen. Institución creada en el año 2002 con el firme compromiso de garantizar el ejercicio efectivo de las personas adultas mayores a fin de garantizarles una vida de calidad, el disfrute pleno de sus derechos sin discriminación alguna, una vida libre de violencia, el respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual, su protección contra toda forma de explotación, al trabajo digno, al acceso a los satisfactores básicos, entre muchos otros.²⁸

Bajo la misma orientación progresista, ha funcionado el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJUVE), que se transformó en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) y hoy es el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) a fin de garantizar las óptimas condiciones para el desarrollo pleno de nuestros jóvenes y adolescentes. Regulado bajo la Ley, este Instituto tiene encomendado la elaboración de políticas públicas en favor de nuestro jóvenes a fin de otorgarles las herramientas necesarias en educación, salud, empleo y participación social. Esta institución, a lo largo de sus años, se ha caracterizado por el apoyo incondicional a los jóvenes de nuestro país para desarrollar al máximo sus capacidades, así como para reconocer la trayectoria de aquellos jóvenes con especiales talentos a través del otorgamiento, año con año, del Premio Nacional de la Juventud.²⁹

No se debe ignorar ni se puede olvidar que México fue campeón mundial en lo que se refiere a una política pública para la juventud, y no obstante haber sido pioneros de gran visión cuyo mayor esplendor se logró en 1985, a la luz del año internacional de la juventud que se celebró en todo el orbe, aquella grandeza decayó de manera notable por criterios obtusos y por intereses políticos mezquinos y contrarios al devenir de la historia.

²⁷ Instituto Nacional de las Mujeres. Historia. Fuente consultada en la página oficial del Instituto, disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia#> Consultado el 20 de abril de 2015

²⁸ Artículo 1 y 4 de la ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

²⁹ Instituto Nacional de la Juventud. Introducción. Fuente consultada en la página oficial del Instituto, disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1 Consultado el 20 de abril 2015.

La Organización de las Naciones Unidas reconoce las luces y las sombras de la política mexicana hacia la juventud. A la par de la creación de instituciones especializadas en la tutela de grupos especialmente vulnerables de la sociedad, también han sido diseñadas estructuras institucionales pensadas para la protección de determinados derechos que en un Estado constitucional y democrático de derecho constituyen pilares esenciales. Entre estos derechos, tenemos la libertad expresión e información, el derecho fundamental a la igualdad que alcanza como corolario la no discriminación, el derecho a una reparación integral cuando han sido vulnerados derechos de orden fundamental, por citar algunos.

En el caso de la libertad de expresión e información, debe indicarse que este derecho constituye una de las bases estructurales de la democracia. Sencillamente no puede existir democracia donde no existe la transparencia en el obrar público y en el acceso a la información. Alexis de Tocqueville, una de las mentas más brillantes del siglo XIX, refiriéndose a la libertad de prensa (aunque trasladable a la de información en general) advertía en su *Democracia en América* que:

...el derecho de prensa goza en nuestro ordenamiento de una posición privilegiada. Y esto no podría ser de otro modo, puesto que la sociedad contemporánea respira a través de la información y de la comunicación, de modo tal que en un país donde rige ostensiblemente el dogma de la soberanía del pueblo, la censura no es solamente un peligro, sino un absurdo inmenso.³⁰

Del mismo modo, Manuel Jiménez Redondo, en su introducción a *Facticidad y Validez* de Jürgen Habermas, indica que:

El Estado democrático de derecho no puede, por tanto, tener otra base de sustentación que una población acostumbrada al ejercicio cotidiano y puntilloso de la libertad en los contextos sociales, en la esfera pública y frente a los poderes públicos, y dispuesta a no dejarse arrebatar esa libertad; y ello es una base que el Estado democrático de derecho presupone y a cuya producción puede en todo caso contribuir, no una base que él pueda crear.³¹

Sin libertad de expresión e información, sencillamente no puede existir democracia y México ha sabido identificar con claridad lo anterior por lo que ha desplegado una inmensa estructura institucional para proteger ampliamente este derecho. Así, el 11

³⁰ TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*. Trad. Luis R. Cuellar. Fondo de Cultura Económica. México, 1957. Pág. 202.

³¹ Manuel Jiménez Redondo (Introducción) en: HABERMAS, Jürgen. Ob. Cit. Pág. 14.

de junio de 2002, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en la cual se instituye la creación de uno de los organismos de más renombre de nuestro país: el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI, (antes Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) un ente que a lo largo de trece años se ha caracterizado por su compromiso con la tutela al derecho fundamental a la información, requiriendo en una pluralidad de casos a los distintos organismos del Estado, la información que los ciudadanos requieren a fin de, por un lado, conocer a profundidad el proceder de los organismos públicos y, por el otro, vigilar su correcto funcionamiento.

Son de destacar las diversas reformas al Artículo 6.º Constitucional, por las cuales se reconoce el derecho fundamental del acceso a la información pública (20 de julio de 2007) y su garantía estatal (13 de noviembre de 2007), así como las más recientes reformas por las que se desarrolla ampliamente desde el texto constitucional lo relativo al acceso, búsqueda, difusión de información y, la regulación de las tecnologías de la información y comunicación a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones (reformas de 11 de junio de 2013 y 7 de febrero de 2014).

En el 2015, las y los integrantes de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en el último período ordinario de sesiones aprobamos reformas mayores en las materias de la transparencia y el combate a la corrupción, para dar mayor fuerza a estas instancias públicas.

De las anteriores reformas constitucionales indicadas se han regulado, y tutelado, por vía legal los correspondientes ámbitos del derecho a la información y su ejercicio por los diversos medios de comunicación. En el caso del propio derecho, se dispone de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuya competencia se dirige únicamente al ámbito de la información pública, sin embargo, como es sabido, en la teoría de los derechos humanos se ha desarrollado lo que técnicamente se conoce como *efecto horizontal de los derechos humanos (Drittwirkung)* y por el cual se ha concebido que ciertos entes privados pueden afectar los derechos humanos cuando con su proceder se comportan como organismos estatales o bien, cuando su efecto puede ser de tal magnitud sobre la esfera jurídica fundamental que la misma resulta conculcada.³²

México, nuevamente se coloca en los más altos estándares de tutela a los derechos humanos al concebir herramientas para proteger los derechos de orden fundamental cuando son vulnerados no sólo por órganos estatales, sino incluso por particulares

³² Véase: GARCIA TORRES J. y A. JIMENEZ BLANCO, *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares*, Madrid, Civitas, 1986.

(algo que hace apenas unas décadas se concebía imposible aún en la teoría jurídica). De este modo, el 5 de julio de 2010 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y por la que se regula su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.³³

A la par de lo dicho, se ha reconocido por nuestro país la grave problemática que atraviesan los periodistas y quienes han optado por la noble labor de la defensa a los derechos humanos. México ha sabido reconocer la problemática existente, así como los grandes retos que se ciernen sobre este tópico y, ante ello, ha creado un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas cuyo principal objetivo es garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Y no sólo ello, incluso se ha modificado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de dotar al Ministerio Público de la Federación para que pueda atraer los casos cometidos en el orden local donde estén involucrados ataques a la libertad de expresión (reforma publicada en el Diario Oficial el 25 de junio de 2012).

Otro derecho esencial en todo Estado contemporáneo es el derecho a la no discriminación que alcanza como corolario la igualdad de todos. No obstante, nuestro país, como muchos otros, se enfrenta a los fantasmas del odio y la intolerancia de viejos estereotipos y prejuicios que se arrastran como rémoras en el tiempo y que no pueden seguirse tolerando. Como una de las medidas pensadas por el Constituyente permanente, se ideó la creación de una institución directamente encomendada a prevenir y eliminar la discriminación. Así, el 11 de junio de 2003 fue expedida la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual dio lugar a otra de las grandes instituciones de nuestro país, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

El CONAPRED, a lo largo de sus 15 años de existencia ha trabajado arduamente para concientizar a la población en general y, en particular, a los servidores públicos de los efectos negativos que la discriminación tiene para nuestro país. Asimismo, y en especial desde la gestión del incansable luchador social Gilberto Rincón Gallardo, ha emprendido diversas acciones para superar dañinos prejuicios y estereotipos muchas veces vinculados con cuestiones de género, apariencia, preferencias sexuales, condición física o económica, origen étnico o nacional, entre muchas otras. También ha emprendido medidas positivas (acciones afirmativas), de “inclusión” y

³³ Art. 1., Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

“nivelación” en favor de aquellos sectores especialmente vulnerables de nuestro país que, desafortunadamente, se encuentran muy lejos de la igualdad formal proclamada por el orden legal.

Uno más de los ámbitos en los que puede apreciarse la vigilancia, tutela, promoción y garantía de los derechos privados y sociales es el relativo al de los mecanismos internacionales, que por vía de la ratificación de los respectivos instrumentos han pasado a formar parte del orden jurídico nacional. Hoy más que nunca, puede afirmarse que, como escribió Norberto Bobbio, nos encontramos en el tiempo de los derechos pues los mismos han pasado a ser la piedra angular sobre la que todo proceder estatal debe estar fundado.³⁴ Además de las herramientas institucionales de orden nacional, hoy más que nunca nos encontramos frente a la escrupulosa observación de la comunidad internacional, la que, por vía de tratados internacionales (que México ha firmado soberanamente), examina periódicamente la situación de los derechos humanos en nuestro país. Entre los múltiples instrumentos a los que México debe dar cuenta, se encuentran: su presencia cada cuatro años ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para presentar un “Examen Periódico” (conocido como MEPU, Mecanismo de Evaluación Periódico Universal), los informes anuales, bianuales o de otra duración que debe presentar ante los Comités previstos en diversos tratados internacionales (el Comité contra la Desaparición Forzada, Comité de Derechos Humanos, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, etc.); así como la competencia expresamente reconocida de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional y la Corte Internacional de Justicia.

REFLEXIONES FINALES.

Como puede fácilmente advertirse, nuestro país ha sabido desarrollar las instituciones adecuadas para la protección de los derechos humanos en general y también para los de orden especial. De este modo, el Estado mexicano ha instrumentalizado los órganos adecuados para pasarse del ámbito meramente discursivo del derecho, al ámbito de su materialización.

De suyo, el haber creado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace 25 años, más su presencia en las entidades federativas y sus oficinas afines en distintas

³⁴ BOBBIO, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Ed. Sistema. Traducción de Rafael de Asís Roig. Madrid, 1991. Pág. 97-98.

dependencias gubernamentales, legislativas y de entidades no gubernamentales, pero sí sociales, es la muestra más fehaciente de los afanes y de los avances mexicanos en esta materia.

En este breve ensayo, he tratado de dar cuenta, por un lado, de los avances existentes en nuestro Estado como, por el otro, el alto grado de especialización del que se dispone y que, coloca nuevamente a nuestro país a la vanguardia regional, e incluso internacional, en materia de instituciones de derechos humanos.

Desgraciadamente, y ello es parte de nuestras reflexiones, hoy asistimos ante una curiosa —y preocupante— paradoja pues si bien se dispone de las herramientas institucionales, por el otro lado, el contexto nacional atraviesa por una muy compleja situación en materia de derechos humanos. Una situación que claramente obedece a una pluralidad de circunstancias sobre las que una pobre perspectiva podría apuntar únicamente al Estado. Errores existen, sin embargo también grandes esfuerzos que desafortunadamente poco son valorados en su justa medida y dimensión.

Este ensayo da cuenta de los enormes esfuerzos que durante más de 50 años nuestro Estado ha emprendido en favor de todas y todos los mexicanos.

Momentos como los que se viven actualmente son precisamente la oportunidad para maximizar la tutela de los derechos privados e individuales. Las grandes declaraciones de los derechos humanos y los grandes avances en los mismos, igual de paradójico, se han dado tras grandes episodios en donde la condición humana ha alcanzado las más terribles dimensiones (en especial, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como resultado de la Revolución Francesa, la Constitución de los Estados Unidos y sus posteriores enmiendas tras la Guerra de Independencia de los Estados Unidos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos tras la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, por citar las más significativas) y ello ha sido el impulso necesario para evitar que actos tan deleznable contra los que se luchaba, se repitan (en México tenemos el insigne episodio de nuestra Revolución de 1910 que culminó con una de las más hermosas constituciones del mundo).

México no ha sido ajeno al proceso señalado pues fue precisamente el 10 de junio de 2011 cuando fue expedida la más importante reforma constitucional desde que existe nuestra Constitución vigente. Esta reforma en materia de derechos humanos recuerda a todos los servidores públicos algo que ya existía desde el comienzo mismo del Estado más sin embargo olvidado en los anales del tiempo: que la finalidad primera y última del Estado es la protección del ser humano, algo que de una manera tan excelsa fue colocado en el primer Artículo de nuestra Constitución de la siguiente manera:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.³⁵

A casi cuatro años de esta reforma constitucional, los cambios institucionales han sido enormes, sin embargo aún falta mucho en nuestro país, esta reforma y las modificaciones legislativas emprendidas, en especial por la LXI y LXII Legislatura del Congreso de la Unión son sólo la punta de lanza de un largo camino que habremos de recorrer. Aún es necesario reglamentar las disposiciones constitucionales pendientes de desarrollo como lo son la relativa a los estados de excepción, al trato a los extranjeros previsto en el Artículo 33 Constitucional, así como las correspondientes disposiciones legislativas sobre las que la comunidad internacional ha insistido tanto a México y sobre las cuales existen ya avances más no resultados concretos.

En el ámbito de las políticas públicas resulta necesario redoblar esfuerzos para disminuir las enormes brechas de desigualdad existentes, en especial, en sectores de la población que aún mantienen latentes condiciones materiales de desigualdad, como la población indígena, la población campesina y obrera, los sectores altamente discriminados por sus condiciones físicas, preferencias sexuales, religiosas y de otro orden.

De igual forma, los derechos individuales y sociales no pueden ser efectivizados cuando tampoco se dispone del conocimiento de los mismos. Desgraciadamente aún pervive una gran confusión sobre lo que son los derechos humanos y sus implicaciones, ante ello, la labor de difusión y concientización también constituye una asignatura pendiente. Una ciudadanía preparada e informada es también una ciudadanía crítica que mediante una constante vigilancia supervisa el proceder de sus autoridades. Grandes problemas como la corrupción son también la resultante de grandes deficiencias como lo es una ciudadanía crítica y participativa, cuando esta última se afianza en un Estado, los grandes problemas nacionales encuentran un espectador permanente que no sólo observa sino que también participa e incide en las decisiones políticas fundamentales para el país.

En este sentido, aún falta mucho por lograr esta mayor participación ciudadana y sobre la cual, las organizaciones no gubernamentales y de otra índole similar, desempeñan un papel de primer nivel. Avances tan significativos como la reciente reforma constitucional en materia política, y su reglamentación, que da lugar a las candidaturas

³⁵ Artículo 1, tercer párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

independientes, la iniciativa y la consulta ciudadana constituyen grandes avances pero se requiere trabajar más en los nexos

Estado-ciudadanía a fin de que todas estas figuras y el Estado en general, alcancen el potencial de participación política que una democracia plena requiere. Como se ve, los retos aún son muchos, sin embargo, tengo la certeza de que los alcances logrados también son bastantes. México, con su reforma constitucional en materia de derechos humanos, se encuentra nuevamente dentro de las naciones más avanzadas dentro de esta materia. Corresponde a todos, autoridades y ciudadanos, defender esta reforma y trasladar al plano de los hechos cada uno de sus postulados. Esta es la principal agenda pendiente de todos y cada uno de nosotros.

Es claro que el gobierno de la República, encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, tiene el propósito de atender, con certidumbre, justicia y verdad, presentes e históricas, todo lo que concierne a derechos humanos, sociales, políticos y económicos, dentro y fuera del territorio nacional, dado que el asunto es de índole universal, aunque respetemos los límites jurídicos que entraña las soberanías. En estas bases se sustenta la instrucción girada por el Primer Mandatario de la Nación y por el Secretario de Gobernación. Miguel Ángel Osorio Chong, responsable de estos cuidados y resguardos, al Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián, encargado de llevar a buen puerto estas tareas, con resultados óptimos. Dada la sensibilidad de quienes hoy tienen esta responsabilidad a nivel nacional, se esperan logros sin precedentes tanto de ellos como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que encabeza un sensible y recto jurista y humanista como lo es Luis Raúl González Pérez.

En la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que me honro en presidir, todas y todos los integrantes de la misma hicimos el mayor y el mejor esfuerzo por atender las solicitudes, exigencias y reclamos que nos plantearon en cuanto a la materia que nos ocupa, misma que consideramos de la más alta prioridad para las y los legisladores y para la sociedad y el Estado en general.

Nos sentimos satisfechos porque atendimos y resolvimos todos los asuntos que nos fueron planteados, y que estaban pendientes, en tiempo y forma, en un plano siempre respetuoso y expedito, y con un espíritu democrático y pluralista; por lo cual, estamos orgullosos del desempeño de quienes forman parte de esta gran instancia parlamentaria, que es atalaya y foro de quienes sufren.

Agradezco infinitamente al excelente equipo de colaboradores de la Comisión su atingencia y su dedicación, siempre eficaz y leal con México.

Expreso a las y los integrantes de la Comisión mi más amplio reconocimiento y aprecio personal.

BIBLIOGRAFÍA.

- BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Ed. Sistema. Traducción de Rafael de Asís Roig. Madrid, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- COURTIS, Christian y Víctor Abramovich. Los derechos sociales como derechos exigibles. Ed. Trotta. 2ª ed. 2004.
- DWORKIN, Ronald. “¿Es el derecho un sistema de reglas?”. En Filosofía del derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- FARFÁN Mendoza, Guillermo. Los orígenes del Seguro Social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010.
- GARCIA TORRES J. y A. JIMENEZ BLANCO, Derechos fundamentales y relaciones entre particulares, Madrid, Civitas, 1986.
- HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta. Trad., Manuel Jiménez Redondo. 6ª ed. 2010, Madrid.
- KRAUZE, Enrique. Biografía del poder: caudillos de la Revolución Mexicana. 1910-1940”. Ed. Tusquets. México. 2002.
- LÉON de Palacios, Ana María. Plutarco Elías Calles. Creador de instituciones. INAP. México, 1975.
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.
- PINTO, Mónica. Temas de derechos humanos. Editores del Puerto. 2ª ed. Buenos Aires, 2009.
- PISARELLO, Gerardo. Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Trotta. Madrid, 2007.
- RAWLS, John . Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. Trad. María Dolores González 2ª ed. México, 2010.
- RAZ, Joseph. “Multiculturalismo: una concepción liberal”. En: La ética en el ámbito público. Trad. María Luz Melon. Ed. Gedisa. Barcelona, 2001.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. 9ª edición. México, 2004.
- SAYEG HELÚ, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional mexicano. 2ª edición. Ángel Editor. México. 2002.
- SOBERANES Fernández, José Luis. Evolución de la Ley de Amparo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Trad. Luis R. Cuellar. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

WILLIAMS, Patricia. “La Dolorosa prisión del Lenguaje de los Derechos”. En La Crítica a los Derechos. Universidad de los Andes-Instituto Pensar-Siglo del Hombre Editores. Bogotá, 2003.

ZAGREVELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Trotta. Trad. Marina Gascón. 9ª ed. Madrid, 2009.

<http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/historia>

<http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/ique-es-el-inmujeres/historia#>

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/default>

GÉNERO Y EQUIDAD EN MÉXICO.

Mercedes Cossío Peón.¹

Para plantearse los problemas de género que aún prevalecen en nuestro país, debemos reflexionar sobre los problemas sociales y políticos que las mujeres viven en su realidad cotidiana. Hacerse la pregunta de qué es lo que caracteriza la vida de las mujeres en la ciudad y en el campo, cuáles son sus problemas particulares, cuáles sus realizaciones concretas, cuál es su cultura, cuáles sus niveles de educación y de salud; son muchas las respuestas que se pueden dar y muy variadas, desde el punto de vista con el que se enfoquen.

Sin temor a equivocarme, afirmo que donde hay pobreza, las mujeres son las más afectadas y donde existe algún tipo de prejuicio son, asimismo, las más discriminadas.

La mujer pertenece a uno de los grupos marginados de la sociedad, misma que por su propia estructura ocasiona la opresión de un grupo por otro grupo. El problema radica en la injusta distribución de la fuerza, considerada no tanto como la opresión del hombre hacia la mujer, sino que cuando uno de los grupos de la sociedad tiene más fuerza, se dan las condiciones para que el más fuerte oprima al segundo.²

Siguiendo esta conceptualización podemos hablar de la explotación del obrero, la explotación del indígena o de malos tratos a los niños por parte de sus padres que son más fuertes que ellos, físicamente.

La familia es la unidad básica de la comunidad humana. Puede cambiar el tamaño o el aspecto, sin embargo, la familia es esencial.

La familia es el primer lugar donde los hombres y las mujeres aprenden la confianza en sí mismos y la confianza en los demás. La familia de hecho permite descubrir que todo el mundo tiene un lugar en la historia, en una red, sin tener que ganarlo, en cumplimiento de las diferencias específicas: edad, sexo, cualidades y debilidades.

La familia, como ha evolucionado en nuestra sociedad, es quizá la menos democrática de las instituciones, reúne todo un conjunto de desigualdades y diferencias donde las

¹ Licenciada en Ciencias Diplomáticas por la UNAM, maestra en la FCPS y en la UAEM. Autora de los libros *El control de la política exterior: el caso de México*; *La esclavitud ignorada*, investigación sobre la situación de la mujer, entre otros, articulista, actualmente se desempeña como Secretaria del Consejo de Oreico de México.

² Cfr. María Idalia “Evolución de la idea del feminismo en el programa de Margarita Isabel” en *Excélsior* Febrero 1o., 1980 p. 1 y 3.. p. 3

mujeres se encuentran atrapadas en las responsabilidades domésticas; se podría pensar que la maternidad es un trabajo de dedicación completa, pero criar a los hijos no compensa la inacabable rutina del trabajo doméstico.

En el espacio de diez años, México ha logrado avances significativos en la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente en las áreas de educación, salud y empleo. Sin embargo, a México le va bien en sólo unos pocos indicadores de bienestar en comparación con la mayoría de los otros países incluidos en el indicador de vivir mejor.

México se sitúa cerca de la media en las dimensiones de satisfacción con la vida y el compromiso cívico. Se encuentra por debajo del promedio en los temas de vivienda, los vínculos sociales, el equilibrio entre trabajo y vida privada, los ingresos y activos, estado de salud, el empleo y los salarios, la educación y la calidad del medio ambiente.

De acuerdo con el INEGI en las familias tradicionales, las mujeres trabajan en las labores domésticas un promedio de 42.3 horas semanales y los hombres sólo dedican a ellas 15.2 horas.³

En México, el mayor porcentaje de analfabetismo es integrado por las mujeres. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda del 2010, 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres de 15 años, o más, no saben leer ni escribir. En los últimos 15 años, el analfabetismo en las mujeres ha disminuido de 15 a 10%, y de 9 a 7% en el caso de los varones. Sólo un 4% de las mujeres llega a la educación superior y éstas no suelen ejercer porque convierten la profesión de esposa y madre en una carrera de tiempo completo.

Para el ciclo escolar 1996-97 en las escuelas del país, el 49.7% de la matrícula pre-escolar era de niñas, ya para primaria se empiezan a ver las diferencias, sólo el 48.4%, en secundaria sigue un 48%, en preparatoria 47.7%, y en educación superior sólo el 44.4% de la matrícula es integrada por mujeres.⁴

Curiosamente, este porcentaje no ha variado. En 2014 el porcentaje de mujeres que tiene acceso a la educación superior es de 44.11%. en comparación con el 55.89% de los hombres. Según el Censo General de Población y Vivienda del INEGI, en el año 2000 el promedio de mujeres con educación superior completa —licenciatura— de entre 25 y 65 años y más es de un 36.30% en comparación con los hombres, que

³ Datos 2009 Encuesta Nacional sobre uso del tiempo (ENUT) Cfr. Vid INEGI Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo en 1996 las mujeres trabajaban 35.7 horas semanales y los hombres 12.8 horas www.inegi.gob.mx

⁴ Sergio Sarmiento “Mujer y madre” en Reforma, diario Mayo 10 de 1995, p. 8-A

tienen el 63.70%. En los últimos 15 años ha habido un importante incremento en el porcentaje de mujeres egresadas de las universidades, pasando del 19% en 1970 al 51.5% en 2005.⁵

Es hasta la mitad del siglo XX que el voto pierde su exclusividad masculina. En México, a partir de 1945, con Miguel Alemán, se les da a las mujeres el derecho al voto, pero esta conquista es sólo teórica al no estar acompañada por la libertad económica, de hecho sólo se consideraba a las mujeres adecuadas para empleos medianos o sub-empleos, como secretarías, recepcionistas y sirvientas; el ideal femenino nacional seguía siendo el de la esposa fiel y la madre abnegada.⁶ Es hasta el 17 de Octubre de 1953 que en el Diario Oficial Ruiz Cortines se le confiere a la mujer plenos derechos políticos.⁷ También durante el gobierno de Ruiz Cortines⁸ es elegida la primera diputada, Aurora Jiménez de Palacios por el estado 29: Baja California Norte. Y es hasta el 10 de Noviembre de 1979, que Griselda Álvarez se convierte en la primera gobernadora electa de Colima, y a la fecha sólo seis mujeres han sido Gobernadoras de su entidad: Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala; Dulce María Sauri Riancho, Yucatán; Rosario Robles Berlanga, Distrito Federal; Amalia García Medina, Zacatecas e Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán.

Dentro de la administración pública federal, el puesto más alto que han ejercido las mujeres ha sido el de Secretarías de Estado. En 2015, sólo 4 mujeres forman parte del gabinete Rosario Robles Berlanga, como titular de Desarrollo Social; Claudia Ruiz Massieu Salinas, en Turismo, la doctora Mercedes Juan López, en Salud y Arely Gómez González, en la Procuraduría General de la República.

En términos de empleo, casi el 61% de las personas de 15 a 64 años de edad tienen un trabajo remunerado, lo que representa un nivel inferior a la tasa media de empleo

⁵ Anuario Estadístico ANUIES.

⁶ Domingo Alberto “Respeto mutuo base de la convivencia humana” en Claudia, Revista No. 193 Oct. 1981 p. 88.

⁷ Se reforman dos artículos de la Constitución: el 34 (Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos,...) y 115 fracción 1 (se adicionó un segundo párrafo a la fracción I, que concede a las mujeres participar en las elecciones municipales con el derecho de votar y ser votadas).

⁸ A partir de 1946 por Decreto presidencial de Miguel Alemán la mujer obtuvo el derecho al voto y a partir de 1953 con el Lic. Adolfo Ruiz Cortines se le confieren plenos derechos políticos <http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130072.pdf>. Diario Oficial de 17 de Octubre de 1953. Se reformó el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 34 “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I- Haber cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son y II-Tener un modo honesto de vivir”. Esto se logró gracias al esfuerzo de mujeres como Margarita García Flores, Livia Fernández y Carlota Garrido que fueron de las primeras mujeres sufragistas.

de la OCDE que es de 65%. Alrededor del 78% de los hombres tienen un trabajo remunerado, frente al 45% de las mujeres. En México, casi el 29% de los empleados trabajan muchas horas, una tasa mucho más alta que el 13% observado en la OCDE y una de las más altas entre los países de la OCDE.⁹

Las mujeres que trabajan fuera de sus hogares en todo el mundo representan más de la tercera parte de la población económicamente activa,¹⁰ se deben tomar medidas a nivel mundial que permitan asegurar la igualdad de posibilidades en el trabajo y el reparto de las responsabilidades familiares, pero esto es difícil de obtener, por muchas campañas legislativas que se lleven a cabo, las cosas son como son desde hace mucho tiempo y difícilmente cambiarán por decreto.

En México, las mujeres que trabajaban fuera de casa, o sea las consideradas económicamente activas, representaban en 1979 el 21.48%, para 1996 esta cifra se había incrementado a 33.28%, cifra que para 2012 representaba el 43.5%, de este porcentaje el 91.9% combina sus actividades con los quehaceres domésticos.¹¹

Durante los últimos sesenta años la población total ha crecido cinco veces; en 1950 había 25.8 millones de personas y para 2010 la población se había incrementado a 112 336,538 habitantes y para 2015 a 120 527,797 habitantes.¹²

De ellos 19 609,984, son consideradas económicamente activas y 26 544,064, económicamente inactivas.¹³

Cerca del 35.5% de los hombres trabajan por su cuenta pero sólo menos del 36.4% de las mujeres lo hace,¹⁴ resultando un total de 11 234,782.

Para el año 2007, la población de México era de 105 790,700 habitantes¹⁵ de este total 44.1 millones constituían la población económicamente activa, representando las mujeres el 42 por ciento de la PEA, es decir, alrededor de 18 millones. Para 2015, la población total asciende a 120 527,797 habitantes, la población económicamente activa está constituida por 52 007,842 personas en edad de trabajar, 41 729,501 de hombres y 46 154,048 representando el 47.5% y el 52.5%, respectivamente.¹⁶

⁹ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/mexique-fr/>

¹⁰ En México es exactamente la tercera parte pues la población femenina económicamente activa está constituida por el 33.28% del total (1996).

¹¹ INEGI Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

¹² <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

¹³ Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación del Sistema Nacional de Información. Encuesta Continua sobre Ocupación Serie I Vol. 7 Primer Trimestre de 1979, en Estadística sobre la mujer inventario APP, México p. 191

¹⁴ <http://estepais.com/site/2013/mexico-mujeres-y-hombres-empleo-informal-y-pobreza/>

¹⁵ INEGI.

¹⁶ STPS-INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Por otra parte, estando a menudo poco calificadas, las mujeres son las primeras víctimas de la automatización de los empleos en esta época de la robótica que estamos viviendo. Y se da una gran inequidad en relación a los salarios que reciben las mujeres respecto a los hombres en ocupaciones iguales.

Se da también una segregación ocupacional “femenina” en aquellos empleos en los que las mujeres constituyen una proporción mayor de la fuerza de trabajo total. Sobre la base de lo que ocurre en los demás países, podemos suponer, sin temor a equivocarnos que el 95% de las secretarias, el 78% de las mujeres trabajan en el sector salud y en educación y el 99% de las operadoras de teléfonos son mujeres, dando por resultado una segregación horizontal dado que las mujeres se agrupan en “trabajos de mujeres”, descalificados y mal remunerados y en los rangos más bajos de salario y puestos directivos.

Ante la descalificación real del trabajo femenino es necesario no hacer distinciones entre el trabajo del hombre y el de la mujer y olvidar el concepto de “trabajo familiar” que justifica el pago menor a las mujeres, considerándolo complemento del de el hombre, adoptando condiciones de igualdad, pues son muchas las mujeres que por sí mismas sostienen el hogar: solteras, esposas de maridos desobligados, divorciadas, separadas, viudas o madres solteras.

La participación femenina en la vida económica ha ido en constante aumento a pesar de todas las restricciones que le impone el mercado de trabajo, cada año es mayor el número de mujeres que busca su primer empleo debido a una mayor preparación y a mayores necesidades económicas familiares. Aún en el caso de ser casadas desertan cada vez mas y mas del “ejército de reserva” en búsqueda de la autonomía que da el trabajo.

En el caso de las casadas, la tentación de tener un tercer hijo, si acaso existe, será reprimida para asegurar el empleo y lograr una estabilidad económica.¹⁷

En cuanto a la selección de una determinada clase de empleo, la ejercen casi siempre las mujeres dentro del conjunto de ocupaciones y oficios tradicionalmente femeninos. El 67% de las mujeres económicamente activas laboran en servicios que de manera tradicional se han considerado “propios de su sexo”, como secretarias o enfermeras.

Este fenómeno queda claramente ilustrado si se analiza la matrícula en licenciatura, por ejemplo, durante el año 2000, la mayoría de las mujeres optaron por las ciencias sociales y administrativas (443,255 mujeres y sólo 345,917 hombres).¹⁸ En el área

¹⁷ Lena Lavinas. El trabajo da autonomía a la mujer, *Le Monde*, citado en Excélsior Octubre 4, 1979 p. 21.

¹⁸ Fuente ANUIES datos publicados en www.inegi.gob.mx

de ciencias de la salud hubo asimismo mayoría de mujeres, 86,040 en comparación con 56,627 hombres, y en el área de educación y humanidades 42,987 mujeres en comparación con 23,086 hombres. Sin embargo en el área de ingeniería y tecnología predominan los hombres 363,921 y 150,542 mujeres, en las ciencias naturales y exactas 15,112 mujeres y 17,586 hombres, y no se diga las ciencias agropecuarias donde sólo se matricularon en todo el país 10,371 mujeres contra 29,964 hombres.¹⁹

Para encontrar un trabajo es fundamental contar con una buena educación y tener buenas habilidades. En México, 37% de los jóvenes de 25 a 64 son graduados de la escuela media superior o equivalente, muy por debajo del promedio de la OCDE de 75% y es una de las tasas más bajas entre los países miembros. Esta observación, en el caso de los hombres, el 39% de tienen carrera contra el 36% de las mujeres.²⁰

Menos calificadas que los hombres, relegadas a las tareas que aquellos se rehúsan a cumplir, con salarios inferiores, en realidad pocos caminos para avanzar les están realmente abiertos a las mujeres. A los gobiernos corresponde hacer esfuerzos para orientar a su población femenina hacia formaciones mejor adaptadas a la coyuntura actual. Es necesaria una campaña para la diversificación del empleo femenino en los medios de comunicación masiva.

Cuando una joven quiere trabajar en cualquier cosa, no hay duda de que puede hacerlo, es cuestión de aptitud física, de competencia, misma que se puede adquirir, y que la sociedad se despoje de atavismos.

En todos estos últimos años la mayoría de los desempleados son mujeres porque es a la mujer a la que más le afecta el desempleo y el subempleo.

Es, pues, indispensable la valorización y diversificación del trabajo femenino. El mercado de trabajo ha sido afectado por la recesión económica y por los jóvenes que año con año inciden en el mismo demandando nuevos empleos, empleos que no son creados en número suficiente para la demanda de los mismos; los reajustes de personal se multiplican, pero la crisis contribuye a que se superen los tabúes, los hombres por ejemplo no titubean en aceptar empleos tradicionalmente reservados a las mujeres y en ese sentido devienen competidores para ellas.

Es necesario abrir los “guetos” en que han sido encerradas las mujeres, si no se corre el riesgo de desvalorizar —como ha ocurrido muchas veces— las profesiones que tradicionalmente han estado reservadas a las mujeres. Incluso en épocas de crisis, a las mujeres se las ha catalogado como “ladronas de empleo” dada su menor preparación y su menor movilidad geográfica y profesional debido a los hijos, aunado a las

¹⁹ Fuente ANUIES datos publicados en www.inegi.gob.mx

²⁰ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/mexique-fr/>

dificultades económicas actuales han contribuido a revivir la ideología de “la mujer a la casa”, lo cual no contribuye precisamente al proceso de igualdad de oportunidades. La situación de la mujer asimismo tiende a agravarse debido a que la escolaridad de la mujer en promedio es inferior a la del hombre.²¹

Vemos que en México la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años, en el caso de las mujeres, ha sido en 1990 del 6.3%, en 1995 de 7.0% y en el 2000 de 7.1 %, y en el caso de los hombres de 6.9 % pasó a 7.5 % y a 7.6 % en el 2000.²²

Según el Censo General de Población y Vivienda del INEGI, en el año 2000 el promedio de mujeres con educación superior completa de entre 25 y 65 años y mas es de un 36.30%, en comparación con los hombres que tienen el 63.70%.

En un país de jóvenes, como México, en donde alrededor del 70% de sus habitantes tiene menos de 29 años y la mitad son mujeres, en el cuál la mayor parte de las mujeres que trabajan son solteras, viudas o divorciadas, conforman una minoría las mujeres casadas que trabajan.

Si bien para los jóvenes conseguir trabajo en esta época de crisis —no reconocida— resulta una hazaña, para las mujeres es aún más difícil, ni siquiera el hecho de que algunas mujeres sean profesionistas ha servido de nada y la discriminación es notoria en cuanto a remuneración, y no es que las mujeres deliberadamente busquen menores salarios, simplemente toman lo que encuentran.

Si se hace un análisis de la escala de pagos de salarios los hombres dominan la mitad superior de la escala y las mujeres se ubican en la escala inferior.²³ En todos los países, el sueldo de las mujeres es menor que el de los hombres en trabajos similares (en promedio es de 30 a 40% menor).²⁴

En comparación con los hombres, las mujeres también tienen empleos de jornada reducida, es menos probable que puedan avanzar en sus carreras y tienen poca representatividad en puestos de responsabilidad, dando como resultado que la remuneración de las mujeres es inferior en un 16%, que es la media en los países

²¹ Según datos de 1978 de cada 100 mujeres en México 33 eran amas de casa, 34 estudiantes y sólo las 28 restantes obreras, empleadas o lo que es más raro ejecutivas. Ese mismo año el desempleo entre ellas alcanzaba el 56 % y de éstas cesantes el 81 % eran jóvenes. E. R. Gutiérrez “El machismo y los Negocios” Uno más Uno 18 de Octubre de 1982 p. 22.

²² INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000, datos publicados en www.inegi.gob.mx

²³ Claire Safran “Equal pay for comparable work” en Redbook Rev. Nov. 1981 pp. 78-153, pág. 153. Cfr. Vid <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/Consultar> Cuadros referentes a la Discriminación salarial de la mano de obra Promedio de ingreso de la población ocupada, del Sistema de Indicadores para el seguimiento de la situación de la mujer en México.

²⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana.

de la OCDE, a la de los hombres. Además, las diferencias salariales son a menudo más pronunciadas en el extremo superior de la distribución de salarios, un fenómeno llamado el techo de cristal que bloquea la progresión de la carrera y los resultados de las mujeres dando por resultado una pérdida de talento. La política pública debe abordar las causas de estas lagunas, los salarios y el fenómeno del techo de cristal; a veces una de las opciones consideradas, particularmente en Europa, donde las mujeres ocupan sólo el 12% de los escaños en los consejos de administración de las empresas, es imponer cuotas para aumentar el número de mujeres en estos órganos de dirección.²⁵

Se evidencia una mayor vulnerabilidad de las mujeres en el mundo del trabajo. Las mujeres seguimos dificultades para participar en el mercado laboral y, particularmente, para encontrar empleos decentes y productivos, aunado a la brecha salarial entre hombres y mujeres, al desempleo significativo y a la crisis mundial.

Debemos enfatizar el hecho de que la mujer ha sido relegada a desempeñar un papel secundario en la actividad económica y está en abierta desventaja frente a los hombres, la mano de obra femenina se destina a tareas menores dentro de la producción de bienes y generalmente se le encauza hacia los servicios o hacia labores que de una u otra forma resultan una prolongación del quehacer doméstico.

En México, el 29 de abril de 2003, fue aprobada la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación su órgano es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal.

El CONAPRED también se encarga de recibir y resolver las reclamaciones y quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, el CONAPRED desarrolla acciones para proteger a todos los ciudadanos de toda distinción o exclusión basada en el origen étnico o nacional, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (artículo 4.º Ley Federal para Prevenir la Discriminación).²⁶

La reforma político-electoral que se promulgó a principios de 2014 y que plantea, entre otras cosas, la igualdad de género 50-50 en las postulaciones para la Cámara de

²⁵ <http://www.oecd.org/fr/rcm/48111217.pdf>

²⁶ http://www.e-comunidades.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Que_es_el_CONAPRED

Diputados y en el Senado de la República, ha dado como resultado el mayor número de candidatas a un puesto de elección popular que se haya registrado en la historia de México. A la fecha, hay 206 mujeres de los 500 integrantes en Cámara de Diputados y 45 senadoras de los 128 representantes del Senado de la República.

COMO MUJER TIENES DERECHOS HUMANOS.

De acuerdo al Artículo 4.º Constitucional, las mujeres y hombres somos iguales ante la Ley porque, ante todo, somos seres humanos; así lo establece nuestra Constitución en las garantías individuales que otorga. Por eso, todos los mexicanos contamos con estos derechos fundamentales.

Existe un acuerdo internacional que protege los derechos humanos de todas las mujeres, se llama “Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” y México es una de las naciones que se comprometieron a hacerla valer. Este documento prohíbe toda clase de distinción, exclusión o restricción que humille a las mujeres.²⁷

Ha habido avances, no podemos negarlo, tomemos en cuenta algunos indicadores del INEGI, en el 2014 de una población total de 120 527,797 habitantes, el 51.2% son mujeres y el 48.8% son hombres: una relación de 105/100 mujeres/hombres.²⁸

En tanto la esperanza de vida, las mujeres tienden a vivir más años y en muchos casos, cada vez más comunes, llegan en buenas condiciones hasta los 85 o más.²⁹

Asimismo 5.7 millones de hogares son dirigidos por mujeres lo que equivale al 23.1% del total. En el Distrito Federal casi uno de cada tres hogares tiene al frente a una mujer.³⁰

En cuanto a la división del trabajo dentro del hogar, las mujeres dedican 15 horas en promedio a la semana a la limpieza del hogar mientras que los hombres que lo hacen, apenas 4 horas.³¹

La participación política sigue en su mínima expresión únicamente el 3.5% de las 2,457 presidencias municipales las presiden mujeres y a nivel federal contamos con 3 secretarías de estado y una procuradora.

²⁷ http://www.e-comunidades.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Derechos_humanos_

²⁸ Cfr. Vid INEGI Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer Datos Nacionales México Marzo 8, 2007

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

En 2007, las mujeres que integraban la LX Legislatura Federal eran el 23.4% de diputadas y 17.2% de senadoras. Si bien la ley preveía que por lo menos un 30% de candidatos a diputados y senadores deberán ser de un género diferente, en la práctica sólo había un 20.3% de legisladoras, contra un 79.4% de legisladores, ya que, por diversas causas, no todas las candidatas se convierten en legisladoras, el género femenino tenía un déficit de representación legislativa de 31.5%.³²

Al ponerse en marcha el sistema de cuotas de género se ha venido incrementando progresivamente el número de legisladoras en el Congreso Mexicano hasta alcanzar en 2015 el 37.8%.³³

En cuanto a la equidad de género en México no se ha logrado: dentro de la Administración Pública al frente de Secretarías de Estado las mujeres representan el 12.5% y las mujeres que ocupan puestos de subsecretarías, son un 16.6%.

En cuanto al Congreso, representan el 37.0% en la Cámara de Diputados y representan el 32.8% en la de Senadores.³⁴ En la elección de 2015 la paridad de género en las candidaturas dio como resultado un aumento de 4.8% al pasar de 37% al 41.8%. La representación femenina en la Cámara de Diputados pasó de 185, que llegaron en 2012, a 209 de 2015.³⁵

En cuanto a las alcaldías municipales de los 2457 municipios del país en 2009, sólo 94 estaban presididos por mujeres, igual al 3.8% y a nivel de diputaciones locales las cosas no mejoran, en promedio contaban con sólo un 17% de mujeres.³⁶

Aunque las mujeres aún no alcanzan en México una participación proporcional en los cargos de dirección en los Gobiernos municipales, sí ocupan ya espacios relevantes en las Ciudades más importantes y pobladas del país. Actualmente son mujeres quienes gobiernan 132 ciudades mexicanas, ocho capitales estatales que tienen bajo su responsabilidad a 11.6 millones de habitantes, lo que representa el 10% de la población total del país. Por su parte, las cuatro entidades con mayor número de Alcaldesas son: Yucatán (15), Veracruz (12), México (11) y Jalisco (11). A casi 58 años de haberse reconocido el derecho de las mujeres mexicanas para votar y ser votadas, su participación en los Ayuntamientos es todavía acotada. En México sólo el 5.4% de los Municipios son gobernados por Alcaldesas.

³² LX Legislatura Gaceta del Senado No. 48, 17 de Enero de 2007 Iniciativa presentada por la Senadora Claudia Corichi García Sofia.

³³ <http://www.condistintosacentos.com/la-representacion-sustantiva-de-las-mujeres-en-la-camara-de-diputados-en-las-lvii-y-lxii-legislaturas-federales/>

³⁴ http://www.cinu.mx/minisitio/voto_mujeres/2-Cap1-Diagnostico.pdf

³⁵ Sonia del Valle “Exhibe contrastes equidad electoral” Reforma Diario 15 de Junio 2015, p. 6.

³⁶ Reforma Diario Gráfico estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género 8 de Marzo de 2009.

En 2005, el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas seguía siendo de segunda clase pues sólo podíamos hablar de “grados de exclusión”, ya que las mujeres sólo podían ser elegidas en una proporción de 30-70, en palabras de la Diputada Marcela Lagarde, *se trataba de una “exclusión legalizada”, no basta la igualdad numérica sino es necesaria también la igualdad cualitativa.*³⁷ Estas desigualdades dieron lugar a la Reforma Política Electoral de 31 de Enero de 2014, donde se implementa la proporción equitativa de cuotas de poder de 50/50.

El 18 de Diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Para Septiembre de 1981, 20 países la habían ratificado entrando en vigor, para 1989 con casi 100 países.

La Convención fundamentalmente trata de que la mitad de la población mundial tenga los mismos derechos humanos que la otra, la misma dignidad humana, la misma igualdad. Se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (Artículo 1).³⁸

Si analizamos el concepto de la desigualdad de género, vemos que México ocupa el sitio 93 entre 128 países.³⁹ Pensemos que Turquía, un país en su mayor parte musulmán, ocupa el lugar 101, no hay por tanto en México reconocimiento hacia la mujer en ninguno de los ámbitos, ni político, ni social, ni económico; las mujeres somos discriminadas, reprimidas, somos despedidas por llegar a embarazarnos, percibimos menores salarios, el maltrato y la violencia.

Otro punto poco analizado es que las familias sólo pueden subsistir con dos salarios conformados por el del padre y el de la madre, trabajo que ha generado una sobrecarga de trabajo para la mujer al tener que hacer los trabajos del hogar: el “no trabajo” y el trabajo asalariado lo que ocasiona la “doble jornada”, que desemboca a futuro en una reducción en la esperanza de vida de las mujeres hasta de un 3%, actualmente la esperanza de vida de las mujeres es de cinco años más que los varones: en las mujeres de 77.5 y en los hombres de 72.7 según datos del INEGI.

³⁷ México: Diputada Marcela Lagarde pide Constitución con equidad de género 13 de Julio 2005, www.mujereshoy.com/secciones/3211.shtml

³⁸ Parte I, Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm

³⁹ Maribel Aguirre Dugua, “Ocupa México el sitio 93 en desigualdad de género entre 128 países” Notimex 5 de Marzo 2009.

Se requiere de acciones concretas que permitan avanzar en la difícil tarea de construir un país más justo y democrático. Bajo el supuesto de que el tratar de igual manera a los que son desiguales perpetúa la desigualdad, deben darse medidas transversales a fin de que se patentice la igualdad de condiciones para ambos sexos: empleo, educación, desarrollo, etc.

La participación femenina en muchos ámbitos de la vida no ha garantizado su reconocimiento, ni mejoras sustanciales en su calidad de vida, ni les ha abierto el acceso a mayores oportunidades de empleo, de ingreso o de poder, sino que siguen percibiendo ingresos menores que los hombres por igual trabajo, persistiendo las desigualdades y la injusticia en la práctica.

Para terminar permítanme citar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos Primero y Cuarto:

Titulo Primero:

Capítulo 1 de las garantías individuales.

Artículo 1.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

La Ley existe, ahora hay que aplicarla y hacerla valer para que no se convierta, como tantos otros preceptos, en letra muerta.

¡Mismos derechos, mismas oportunidades!

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguirre Dugua, Maribel, “Ocupa México el sitio 93 en desigualdad de género entre 128 países” Notimex 5 de Marzo 2009.
- Del Valle, Sonia “Exhibe contrastes equidad electoral” Reforma Diario 15 de Junio 2015, p. 6.
- Domingo, Alberto “Respeto mutuo base de la convivencia humana” en Claudia, Revista No. 193 Oct. 1981.
- Gutiérrez, E.R. “El machismo y los Negocios”, Uno más Uno 18 de Octubre de 1982 p. 22.
- Idalia, María, “Evolución de la idea del feminismo en el programa de Margarita Isabel” en Excélsior Febrero 1o., 1980 p. 1 y 3.
- Lavinas, Lena, El trabajo da autonomía a la mujer, extracto de Le Monde, Paris, France Octubre 3, 1979, citado en Excélsior Octubre 4, 1979, p. 21.
- Safran, Claire, “Equal pay for comparable work” en Redbook Rev. Nov. 1981 pp. 78-153.
- Sarmiento, Sergio, “Mujer y madre” en Reforma, diario, Mayo 10, 1995 p. 8-A.
- (S.A.) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (S.A.) Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación del Sistema Nacional de Información. Encuesta Continua sobre Ocupación Serie I Vol. 7 Primer Trimestre de 1979, en “Estadística sobre la mujer inventario” APP, México.

- (S.A.) Encuesta Nacional sobre uso del tiempo (ENUT).
- (S.A.) INEGI XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
- (S.A.) INEGI Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo en 1996.
- (S.A.) INEGI Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE.
- (S.A.) INEGI Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer Datos Nacionales México Marzo 8, 2007.
- (S.A.) LX Legislatura Gaceta del Senado No. 48, 17 de Enero de 2007 Iniciativa presentada por la Senadora Claudia Corichi García Sofía.
- (S.A.) Reforma Diario Gráfico estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género 8 de Marzo de 2009.
- (S.A.) Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación del Sistema Nacional de Información. Encuesta Continua sobre Ocupación Serie I Vol. 7 Primer Trimestre de 1979, en “Estadística sobre la mujer inventario “ APP, México.
<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/00130072.pdf>
<http://www.oecdbetterlifeindex.org/fr/countries/mexique-fr/>
<http://www.oecd.org/fr/rcm/48111217.pdf>
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>
<http://estepais.com/site/2013/mexico-mujeres-y-hombres-empleo-informal-y-pobreza/>
<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/Consultar>
http://www.e-comunidades.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Que_es_el_CONAPRED
http://www.e-comunidades.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Derechos_humanos_
<http://www.condistintosacentos.com/la-representacion-sustantiva-de-las-mujeres-en-la-camara-de-diputados-en-las-lvii-y-lxii-legislaturas-federales/>

AVANCES LEGISLATIVOS HACIA LA IGUALDAD. REVISIÓN HISTÓRICO LEGISLATIVA 1955-2015.

Marina Mandujano Curiel, *et al.*¹

INCURSIÓN DE LAS MUJERES AL QUEHACER LEGISLATIVO (REVISIÓN DE LAS LEGISLATURAS).

La incorporación de la participación de las mujeres en el Poder Legislativo en México ha tenido grandes avances que sin lugar a dudas se ha visto acompañada de producción legislativa que tiene como intención abonar en el camino hacia la igualdad en la norma, pero como podrá observarse a lo largo de este documento esta producción ha sido relativamente reciente atendiendo, entre otras cosas, a la paulatina incorporación de las mujeres al trabajo legislativo y a que el mismo, no ha tenido el impulso y acompañamiento necesario.

Este documento pretende hacer visibles ambas realidades, la primera documentar el avance de las mujeres en el Poder Legislativo y cómo se ha enfrentado a distintas brechas, desde el acceso a su derecho a la participación, hasta la violencia que se vive al interior del parlamento y, por otro lado, la resistencia al impulso a la legislación que fomenta el avance de las mujeres en la norma y la creación de legislación que garantice la protección de los derechos humanos de las mujeres.

¹ Elaboraron:

Marina Mandujano Curiel. Directora General del CEAMEG Es Licenciada en Administración de Empresas por el Instituto Politécnico Nacional con la Maestría en Administración Pública por la Universidad del Valle de México. Tiene un Diplomado en Calidad Total impartido por el IPN y la Especialidad en Compras Gubernamentales por el Instituto Nacional de Administración Pública. En materia de Equidad de Género, destaca la toma de cursos dirigidos a mujeres en lucha por la igualdad e impartidos por la Delegación Gustavo A. Madero.

Nuria Gabriela Hernández Abarca. Licenciada en Derecho, Especialista en Comercio y Arbitraje Internacional por la Universidad del Pedregal, Maestra en Ciencias Penales, Criminología y Medicina Legal Forense, por la Facultad de Derecho de la Barra Nacional de Abogados, Curso estudios de Maestría en Derecho con Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México, Diplomada en Derecho Parlamentario por la Universidad Iberoamericana. Es Directora de Estudios Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género en el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados CEAMEG.

María Isabel de León Carmona. Licenciada en Derecho por la Universidad Tecnológica de México, Máster en Género y Derecho, Políticas Públicas contra la Desigualdad, por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es investigadora en CEAMEG.

Guillermo Rodríguez de la Vega. Abogado, Notario y Actuario, con maestría en Contribuciones por la Universidad Autónoma de Puebla. Es investigador parlamentario adscrito a la Dirección de Asuntos Jurídicos de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Equidad de Género, del CEAMEG.

Por último, y una vez planteadas dichas realidades, se hará de manera breve un resumen de los avances legislativos hacia la igualdad, en la que, en primera instancia, se desarrollará el avance constitucional en el tema; posteriormente, la normatividad que aborda el derecho a la participación política que permite a más mujeres el día de hoy participar de los procesos legislativos y en segundo término un análisis de la legislación civil y penal que ha enfrentado lentos cambios pero todos con la intención de modificar la realidad de desigualdad que hasta el día de hoy han enfrentado las mujeres mexicanas.

A nivel internacional el avance en la producción de instrumentos y consensos respecto a la visibilización de los derechos humanos de las mujeres a la igualdad, a la no discriminación, y a vivir una vida libre de violencia, se observa en esfuerzos como el desarrollado desde el año 1946 con la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se reunió por primera vez en Lake Success, Nueva York, en el mes de febrero de 1947.

Posteriormente, entre los años 1947 y 1962, dicha Comisión se centró en establecer normas y formular convenciones internacionales que impulsaran el cambio de las legislaciones nacionales en materia de no discriminación y aumentarán la visibilidad de las necesidades y derechos de las mujeres a nivel internacional.

Años más tarde, esta Comisión elaboró e impulsó la aprobación de las primeras convenciones internacionales que abordan cuestiones específicas sobre los derechos de las mujeres, entre ellas podemos señalar la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1953, que se constituye como el primer instrumento de derecho internacional que reconoce y promueve la protección de los derechos políticos de las mujeres, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 y la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios de 1962; en el año de 1963 se le solicitó a la comisión la elaboración de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, que la Asamblea aprobó en última instancia en 1967, la cual dio pie a que en el año de 1979 se aprobara la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), instrumento internacional de gran importancia para visibilizar que la discriminación y la violencia que sufren las mujeres, es un grave flagelo mundial y que resulta indispensable que los países miembros impulsen a nivel nacional la observancia de dicha Convención.

En el año de 1975 se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en la Ciudad de México, a la que siguió, en el periodo 1976-1985, el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer; posteriormente se celebraron más conferencias, la de Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Todos estos esfuerzos sentaron las bases para la discusión a nivel internacional de todos los pendientes en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Todos estos antecedentes, han obligado al Estado Mexicano a impulsar reformas en materia de protección de los derechos de las mujeres mexicanas, así como a propiciar la incorporación de cada día más mujeres al Congreso Mexicano.

En México, la exclusión de las mujeres ha sido histórica, uno de los ámbitos en los cuales la desigualdad es exacerbada es en lo que respecta a los derechos políticos, lo que ha generado la reacción vindicatoria de las mujeres; gracias a esa lucha, como se ha señalado, el Estado Mexicano ha incorporado en su normatividad el reconocimiento en materia de derechos humanos de las mujeres y ha ratificado instrumentos internacionales, consecuentemente los derechos políticos de las mujeres, han sido incluidos casi en una suerte de dádiva, ello expone que el avance de las mujeres en la vida pública ha sido muy lento.

El reconocimiento expreso de los derechos humanos de las personas, la inserción del principio pro persona y la prohibición de discriminar en la Carta Magna, tienen el efecto de hacer que tales derechos sean exigibles, justiciables y oponibles por todas las personas.

Es así, que la incorporación femenina dentro de los órganos legislativos, coincide con la presentación de mayor número de iniciativas que impulsan derechos humanos de las mujeres, aunque de la revisión del trabajo legislativo podremos observar que no todas las mujeres presentan iniciativas con perspectiva de género, lo que evidencia que la muralla de la misoginia aún permea para limitar la participación de las mujeres al interior del Congreso.²

No obstante lo anterior, se han obtenido logros significativos que, sin duda, han cambiado los paradigmas misóginos que imponían roles estigmatizantes y excluyentes en la legislación, que limitaban y excluían a las niñas y mujeres en todos los ámbitos de la vida, de ahí la importancia de la presencia de mujeres en el Congreso.

La representación de las mujeres al interior de la Cámara de Diputados como se aprecia en el siguiente cuadro, ha sido progresiva (ver cuadro 1).

² Para mayor referencias consultar Diagnostico del trabajo legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres en la Legislatura LXI, CEAMEG.

—Tomo II—
La Vida Social

| CÁMARA DE DIPUTADOS. | | | | |
|----------------------|-----------|--|-------------|------------------------|
| Legislatura. | Años. | Número de mujeres al inicio de la legislatura. | Porcentaje. | Total de legisladores. |
| XLIII | 1955-1958 | 4 | 2.5 | 162 |
| XLIV | 1958-1961 | 8 | 4.9 | 160 |
| XLV | 1961-1964 | 9 | 4.9 | 162 |
| XLVI | 1964-1967 | 13 | 6.2 | 185 |
| XLVII | 1967-1970 | 12 | 5.7 | 210 |
| XLVIII | 1970-1973 | 13 | 6.6 | 210 |
| XLIX | 1973-1976 | 19 | 8.2 | 197 |
| L | 1976-1979 | 21 | 8.9 | 231 |
| LI | 1979-1982 | 32 | 8.0 | 400 |
| LII | 1982-1985 | 42 | 10.5 | 400 |
| LIII | 1985-1988 | 42 | 10.5 | 400 |
| LIV | 1988-1991 | 59 | 11.8 | 500 |
| LV | 1991-1994 | 44 | 8.8 | 499 |
| LVI | 1994-1997 | 70 | 14.1 | 496 |
| LVII | 1997-2000 | 87 | 17.4 | 500 |
| LVIII | 2000-2003 | 80 | 16 | 500 |
| LIX | 2003-2006 | 113 | 22.6 | 500 |
| LX | 2006-2009 | 131 | 26.2 | 500 |
| LXI | 2009-2012 | 159 | 31.8 | 500 |
| LXII | 2012-2015 | 185 | 37.1 | 500 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida en la página web de la Cámara de Diputados.

La historia de la construcción de la democracia en un marco de los derechos humanos, es la historia de las sucesivas ampliaciones de la ciudadanía, es la historia de la inclusión de quienes han sido marginados del sistema y de la ampliación de las voces e intereses de quienes participan en el debate público.

Las mujeres activistas, a lo largo del siglo XIX y XX, lucharon por el reconocimiento de sus derechos individuales, incluido el del sufragio. En el siglo XX las feministas persiguieron no sólo las reformas legales sino también el logro de las condiciones de vida que les permitieran el efectivo ejercicio de esos derechos.

El déficit democrático sólo puede superarse con una presencia más equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de decisión política, realidad que es atendida legislativamente con la reciente reforma al Artículo 41 Constitucional donde se mandata a los Partidos Políticos a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. Pero una verdadera democracia paritaria no significa sólo una mayor participación de las mujeres en las esferas del poder político, sino que también demanda una transformación social.

La democracia paritaria implica la construcción de una verdadera democracia igualitaria con la activa participación de todos los integrantes de la sociedad.

Para hablar de la participación de las mujeres en los puestos de elección popular es importante hablar de tres realidades:

A. PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO.

Los parlamentos sensibles al género que son aquellos que fundan su quehacer diario atendiendo a las necesidades e intereses de mujeres y hombres, observando en todo su actuar, tanto al interior como al exterior, la perspectiva de género y propiciando en todo momento el acceso de las mujeres a sus derechos humanos.

En este sentido, cualquier parlamento que se precie de ser sensible al género debe tener, como punto de partida, la observancia plena del principio de igualdad fomentando la participación de las legisladoras y los legisladores atendiendo al mismo.

B. EL TRABAJO LEGISLATIVO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

El proceso legislativo, que inicia con la presentación de las iniciativas de reforma y termina con la publicación de las mismas en el Diario Oficial de la Federación, debe ser un proceso que visibilice y garantice las necesidades y derechos humanos de las mujeres.

En este complejo proceso de acuerdos y desacuerdos el trabajo legislativo, desde una mirada de derechos humanos de las mujeres y con perspectiva de género, que realizan las y los legisladores, es de vital importancia porque representa un parteaguas en la forma en la que realmente se impacta, de manera positiva, en la vida de las mujeres y de la sociedad por resultado.

Esta tarea, que tiene su sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —donde se establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos—, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de los Diputados y otra de Senadores, específicamente de la primera; su conformación se fundamenta en el Artículo 52 Constitucional, que, en origen, guarda la intención de dar a cada estado representación, de acuerdo a la densidad poblacional, aunque por situaciones prácticas, se ha modificado el criterio en base a Distritos Electorales.

Actualmente la Constitución establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas o diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en *circunscripciones*, también llamados plurinominales. Mientras que el trabajo legislativo de la Cámara de Senadores es desarrollado por ciento veintiocho mujeres y hombres.

Todos estos representantes populares mujeres y hombres tienen en sus manos el importante encargo de proponer las reformas o crear normas necesarias que fomentaran el pleno respeto por los derechos humanos de las personas. De manera particular, en el caso de las

mujeres, la importancia de la norma creada a partir de los principios de derechos humanos y la incorporación de la perspectiva de género, radica en que trabajando desde esta visión se va tejiendo un engranaje jurídico que atiende, en primer lugar, a las necesidades de las mujeres, al fomento y obligación de la observancia de los derechos que los instrumentos jurídicos internacionales les reconocen, abonando el camino por el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano.

Ahora bien, al interior de las Cámaras, las y los diputados se integran en lo que se denominan *Grupos Parlamentarios*, los cuales deben presentar, *en la primera sesión de cada periodo ordinario, la agenda legislativa* que abordarán durante el transcurso de éste, la cual contiene los temas y las propuestas de carácter legislativo o político que se abordarán durante el transcurso de cada periodo legislativo, y representan también la línea de trabajo a observar para el desarrollo de propuestas de reforma o de propuestas de nuevas leyes que, en este tema, aporten soluciones a las necesidades específicas de las mujeres, a fin de lograr influir en el avance de las mismas a través del reconocimiento y respeto de sus derechos y la creación de legislaciones con perspectiva de género.

Las agendas legislativas constituyen el documento que da sustento a los temas que para ese Grupo Parlamentario son de suma importancia, en ese sentido, la incorporación de los temas de género en las *agendas legislativas* representa una oportunidad de lograr incidir en el trabajo parlamentario a favor de las mujeres.

C. OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS LEGISLADORAS.

El trabajo legislativo, desde la perspectiva de género, se ve permeado por una larga lista de resistencias que no han sido vencidas y que tienen que ver con la forma en la que también, en este ámbito, se reproducen los estereotipos de género.

Otra realidad que se observa es que la intención de impulsar agendas de género en común, tanto al interior de la Cámara de Diputados como de Senadores, no han logrado permear, de manera transversal, en todos los Grupos Parlamentarios por igual, es decir, en muchas ocasiones las legisladoras no logran llegar a consensos apartidistas en un tema en común de mujeres.

En la realidad se observa que las iniciativas que se presentan, tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores en temas de derechos humanos de las mujeres; atienden a la agenda legislativa personal de una diputada o diputado, no así como planteamiento de una necesidad o agenda internacional en el tema de derechos humanos de las mujeres, o como proyecto de toda una estrategia en el tema impulsado por una fuerza política, por lo que el poder de dicha propuesta se ve mermado al tener que cabildarse o negociarse de manera individual por la o el diputado promovente y no así como posición de una fuerza política o como acuerdo legislativo de todas las y los integrantes

de la Legislatura, aún cuando, a nivel internacional, las diversas voces reclaman de los parlamentos una nueva visión y un nuevo desarrollo del trabajo legislativo desde la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres.

En la construcción de las agendas legislativas las mujeres enfrentan también retos y obstáculos importantes, pues éstas, en la mayoría de las veces, son consensuadas por las y los integrantes de un grupo político, que son mayoritariamente, integrados por hombres.

Otra de las realidades que se observan en las complicaciones para posicionar temas de género en las agendas legislativas es el relativo al pulso político que se vive en el país en el momento de la construcción de dichas agendas, ya que éstas se componen, como se señalaban, de temas que los representantes a los cuales pertenece el Grupo Parlamentario comprometieron en campaña, o en sus plataformas políticas o electorales. También se integran de propuestas que reflejan los principios de dicho grupo político y, por último, de propuestas de ley que el Grupo Parlamentario observa necesarias atendiendo a una realidad específica o a un compromiso social empeñado.

Por lo anterior, es preciso reconocer que lentamente las mujeres legisladoras, y algunos legisladores, han ido logrando la aprobación de instrumentos sumamente valiosos en el tema de derechos humanos de las mujeres, pero que estos logros requieren de más acompañamiento y soporte de una presión solidaria, tanto al interior de los congresos como en el exterior, teniendo como común denominador el anhelo de lograr legislaciones más igualitarias y justas para las mujeres; trabajo que debe crearse desde y por la pluralidad de los Grupos Parlamentarios, pero teniendo en cuenta una sola agenda de género en común, atendiendo, en su mayor parte, a lo que señalan los instrumentos jurídicos internacionales a los cuales el Estado Mexicano se ha obligado a observar y atender en términos de los Artículos 1.º y 133.º Constitucional.

La incorporación de la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres en las agendas legislativas de los diversos Grupos Parlamentarios, representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, y en las diversas legislaturas de los estados, es una necesidad y a la vez una obligación internacional que de no hacerse puede llegar a representar omisiones por parte del Estado y, en consecuencia, responsabilidades a nivel internacional.

En este sentido, y observando que como Estado se tienen obligaciones legislativas que atender, se señala que desde la conformación de las agendas legislativas resulta imprescindible pensarlas y construirlas desde la perspectiva de género y partiendo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, a fin de precisar desde dónde estamos mirando también la realidad de las mujeres

que conforman la sociedad, tomando en cuenta sus opiniones y reclamos y hacia dónde se pueden potencializar las propuestas legislativas en aras del cumplimiento de la obligación Estatal internacional, pero sobre todo, de la creación de leyes que les garanticen a las mujeres el acceso a sus derechos.

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES EN DICHO PERIODO.

A nivel federal, se han concretado importantes reformas al marco jurídico en materia de derechos humanos de las mujeres, que han abonado hacia el reconocimiento hacia la igualdad, principalmente en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil Federal.
- Código Penal Federal.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A continuación se desarrolla una breve semblanza de dichas reformas a fin de identificar cómo la legislación atiende sistemáticamente al avance en el reconocimiento de los derechos humanos a nivel internacional, planteados en el primer apartado de este documento.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RUMBO A LA IGUALDAD.

Nuestra Constitución Política prohíbe toda discriminación motivada por el género o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Asimismo, reconoce que el varón y la mujer son iguales ante la ley.

En este mismo sentido, la Carta Magna, en su primer postulado, establece el respeto la dignidad e integridad de las mujeres, por lo que se hace necesario reformar y derogar todas las disposiciones legales contrarias a dicho planteamiento.

Las reformas que han impactado en materia de derechos humanos de las mujeres son las realizadas a los Artículos 1.º, 2.º, 4.º, 18, 34, 41 y 123, a través de estos preceptos fundamentales se han incorporado derechos tan importantes como el derecho a la no discriminación, a la igualdad jurídica; se reconocen derechos de las mujeres indígenas, se plasma el derecho al voto femenino, los derechos laborales y la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, así mismo establece derechos a las mujeres en reclusión como observaremos a continuación.

El 14 de agosto de 2001 se reformó el Artículo 1.º constitucional, a fin de incorporar la prohibición expresa de cualquier manifestación de discriminación motivada, entre otras cuestiones, por el género, pero es el 10 de junio del 2011 cuando se materializa, tal vez la más importante reforma desde su creación, en materia de reconocimiento de los derechos humanos y el principio de igualdad, este Artículo incorpora, desde su primer línea, lenguaje incluyente y visibiliza en la norma a las mujeres y hombres como ciudadanas y ciudadanos mexicanos al utilizar la palabra *persona*, lo que además evidencia una nueva redacción e interpretación de este precepto al ser observado desde el planteamiento de los derechos humanos.

Aunada a esta gran reforma, se puede observar la importante incorporación de la figura de *interpretación conforme* a la constitución y a los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, reiterando la obligación de garantizar la observancia de todos los derechos humanos planteados a nivel internacional y a los cuales nuestro país estaba obligado ya, con el Artículo 133 Constitucional, lo cual se robustece con la incorporación del principio *pro personae*; todo lo anterior forma un conjunto de mandatos constitucionales que fortalecen el andamiaje jurídico en materia de protección, entre otros derechos, del derecho a la igualdad.

El 14 de agosto del 2001 se reforma el Artículo 2.º constitucional que incorpora como derecho de los pueblos y las comunidades indígenas la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos,

sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Así mismo establece que la Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, y propiciarán la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. Lo anterior para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, así como mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes, velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

El Artículo 4.º Constitucional, ha sido históricamente importante para la concreción del avance del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en específico en derecho a la igualdad. En este sentido, el 31 de diciembre de 1974 se plasmó en su texto que el varón y la mujer *son iguales ante la ley* y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia; así mismo, señalaba que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Por su parte, el Artículo 18 Constitucional, reformado el 10 de junio del 2011, señala expresamente en su redacción que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, así como que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

El Artículo 34 Constitucional, en relación al fundamento para el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad a los hombres, fue reformado el 17 de octubre de 1953 para señalar textualmente que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres, con este derecho se sientan las bases para la participación política de las mujeres en la vida nacional.

La reforma más reciente con miras a la igualdad y con el fin de concretar la paridad en la representación política de las mujeres y los hombres en la vida pública del país, lo representa la reforma al Artículo 41 Constitucional del 10 de febrero del 2014, que señala que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política

y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Respecto a algunos avances en materia de igualdad en el ámbito laboral, el Artículo 123 Constitucional fue reformado el 5 de diciembre de 1960 a fin de señalar que a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo, así como que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, de manera concreta señala que las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo.

Durante el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles; este Artículo sufrió una segunda modificación el 31 de diciembre de 1974, a fin de señalar que las mujeres, durante el embarazo, no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

Como se puede observar, el avance en la normatividad constitucional en relación al principio de igualdad ha sido lento y se ha incorporado de manera progresiva a la Carta Magna, pero, sin lugar a dudas, aún el texto constitucional mantiene un rezago en este tema, muchas han sido las iniciativas que han pretendido incorporar desde lenguaje incluyente, hasta reformas más concretas al articulado constitucional, propuestas que no han logrado caminar el proceso legislativo y se han enfrentado a diversos obstáculos en dicho proceso que han sido comentados en párrafos anteriores.

REFORMAS AL CÓDIGO CIVIL Y AL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

De manera similar al desarrollo de las reformas constitucionales en materia de igualdad, los códigos civil y penal, ambos federales, observaron una serie modificaciones atendiendo también a la evolución en el reconocimiento de los derechos humanos

de las mujeres contenidos en los instrumentos internacionales adoptados por el Estado Mexicano, de tal suerte que a continuación se desarrollará un breve resumen de esa evolución normativa hacia la igualdad, primero en el Código Civil Federal y posteriormente en el Código Penal Federal.

- Código Civil Federal.

Durante el periodo de 1955 al 2015, se han elaborado 41 reformas trascendentales al Código Civil Federal, de las cuales, sólo ocho fueron encaminadas al reconocimiento e incorporación de derechos para niñas y mujeres.

Dentro de las que se destacan las conformadas en el año de 1970, en la que se establece de manera sustantiva la determinación de la mayoría de edad, descendiendo de los 21 a los 18 años, así como las diversas disposiciones relativas a la capacidad de ejercicio, emancipación y tutela.

De igual forma, se distinguen las realizadas en el año de 1974, referentes al derecho de los cónyuges a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de su descendencia, la determinación de los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio, y el derecho a la igualdad dentro del matrimonio con independencia de las aportaciones económicas para el sostenimiento del hogar, el establecimiento del derecho igualitario para los cónyuges sobre la autoridad en el hogar; la incorporación de la obligación del reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio y las primeras tendencias sobre el derecho de convivencia; se establecen las primeras reformas para la incorporación del derecho a la identidad y, como parte culminante de la misma, se derogan y reforman los preceptos considerados como discriminatorios contra la mujer e incluso que generaban violencia ejercida hacia las y los hijos, en lo relativo a las facultades que la ley les otorgaba a las personas que ejercían la patria potestad o tutela, para la corrección y conversión de la conducta de las hijas e hijos menores de edad.

Asimismo, resultan trascendentales las reformas realizadas a la codificación civil en 1983, en las que se incorporan disposiciones relativas a los derechos alimentarios, el derecho igualitario a determinar el domicilio conyugal, el derecho igualitario de los cónyuges sobre la administración de los bienes dentro del matrimonio y el reconocimiento de los derechos civiles y sucesorios para mujeres y hombres nacidos dentro del concubinato.

Es importante destacar que en el año de 1997, se incorporan al Código Civil Federal diversas disposiciones que regulan y sancionan las conductas violentas dentro de la familia, así como también, incorporan nuevas modificaciones para el goce del derecho a la identidad, parentesco y derechos alimentarios.

No obstante que existen diversas reformas a la legislación federal común, debe precisarse que se advierten diversas áreas de oportunidad para combatir y erradicar la

discriminación de las mujeres, hacer efectivo el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, garantizar los derechos para niñas niños y adolescentes de acuerdo a los estándares internacionales, así como garantizar al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Lo anterior se afirma ya que de acuerdo a diversas investigaciones del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, realizadas desde el enfoque de género se desprende que la codificación sustantiva federal sigue conteniendo preceptos que transgreden las libertades fundamentales de las mujeres, el respeto a sus derechos humanos, así como de los integrantes de la familia y particularmente, el pleno goce del derecho a una vida libre de violencia; disposiciones tales como la modificación y reforma legislativa con perspectiva de género y lenguaje incluyente —la revisión integral de la codificación civil, erradicando el lenguaje discriminatorio o que atente en contra de la integridad de las personas, la visibilidad de los intereses y necesidades de las niñas y mujeres en las normas jurídicas—, la incorporación de la prohibición expresa de los matrimonios de personas menores de 18 años,³ así como derogación de dispensas y autorizaciones para la realización de uniones civiles de menores de edad —reformular la norma sustantiva en la que se eliminen las expresiones que denoten disposiciones jurídicas optativas y que obstaculicen el cumplimiento y ejecución de las mismas, tales como “podrá”, “puede”, “procurará”, etcétera—, establecer como obligatorio el asentamiento en las actas de defunción la violencia familiar o de género como consecuencia del deceso, la obligatoriedad de la transversalidad del principio del interés superior de la niñez en la totalidad del ordenamiento civil, el señalamiento obligatorio y expreso de la violencia familiar de género como causal de divorcio y pérdida de derechos familiares y, finalmente, evitar el uso de términos subjetivos que tienen connotación moral, tales como “acceso carnal”, “buenas costumbres”, “buena reputación” y otras similares.

Dispositivos jurídicos que resultan ser inapropiados y que vulneran los derechos humanos de las mujeres dentro de su legislación civil y se numeran las que omiten sancionar las conductas discriminatorias o violentas contra la mujer o la familia, ya que propicia un ambiente de inequidad entre personas y al desapego de los estándares nacionales e internacionales.

³ Este tema en específico sufrió modificaciones el día 30 de abril de 2015, al aprobarse diversas modificaciones al Código Civil Federal en la Cámara de Diputados y que seguirá su proceso legislativo.

- Código Penal Federal.

Durante el periodo de 1955 al 2015, se han elaborado noventa y ocho reformas trascendentales al Código Penal Federal, de las cuales, sólo dieciséis fueron encaminadas a la protección de la integridad de niñas y mujeres, así como a la sanción de las conductas antijurídicas y culpables.

No obstante que existen diversas reformas a la legislación penal federal, debe precisarse que se advierten diversas áreas de oportunidad para sancionar a las conductas que atentan en contra de la libertad sexual de las mujeres, así como garantizar al acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

Podemos afirmar que la codificación penal federal sigue conteniendo preceptos que transgreden las libertades fundamentales de las mujeres, el respeto a sus derechos humanos, así como al pleno goce del derecho a una vida libre de violencia; disposiciones tales como, la modificación y reforma legislativa con perspectiva de género y lenguaje incluyente; la revisión integral de la codificación penal, erradicando el lenguaje discriminatorio o que atente en contra de la integridad de las personas; la visibilidad de los intereses y necesidades de las niñas y mujeres en las normas jurídicas; la obligatoriedad de la transversalidad del principio del interés superior de la niñez en la totalidad del ordenamiento penal federal; y, finalmente, evitar el uso de términos subjetivos que tienen connotación moral.

CONCLUSIONES.

Como observamos, tanto en la legislación secundaria como en la Carta Magna, el orden jurídico mexicano, ha experimentado múltiples reformas que atienden a un contexto internacional y a una realidad mundial, la necesidad de reconocimiento de los derechos humanos en la norma y de manera precisa la concreción del principio de igualdad, ha sido una demanda sentida.

Las mujeres mexicanas, sus necesidades y demandas, aún no están totalmente visibilizadas en la normatividad nacional, pocas aunque sustanciales, han sido las reformas legislativas impulsadas para tal fin. Muchas han sido las propuestas planteadas en la mayoría de las ocasiones por legisladoras que, sin embargo, se han enfrentado a los obstáculos señalados al principio de este documento, que no les ha permitido encontrar el eco necesario para la consolidación de las propuestas legislativas.

El 2015 será un año de retos en el camino hacia la igualdad, la paridad se erige como un instrumento que de concretarse plenamente, podrá abrir camino a la creación de normatividad que abone a la igualdad sustantiva, al ser más mujeres en el Congreso y al promoverse un bloque femenino de legisladoras que puedan llevar a buen puerto todas aquellas reformas pendientes en materia de derechos humanos de las mujeres, a fin de lograr la igualdad en la norma.

BIBLIOGRAFÍA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Histórico de reformas, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Código Civil Federal

Código Penal Federal

EL DESAFÍO DE LOS MIGRANTES.

Amalia Dolores García Medina.¹

INTRODUCCIÓN.

Los migrantes, antes que migrantes, son seres humanos con derechos. Independientemente de su lugar de origen, del lugar de donde vengan o a donde vayan, son portadores de derechos; esta visión, este principio, debe guiar todas las decisiones en materia de políticas públicas y de legislación, así como la conducta de los estados nacionales al abordar el fenómeno de la migración humana.

El término “migrante ilegal” es inadmisibles, ningún ser humano es ilegal, y no debe ser usado para referirse a los migrantes que carecen de una visa para ingresar a o cruzar por un país. En México, la Ley de Migración establece claramente que estar indocumentado no constituye un delito y no se puede criminalizar a nadie por esa condición; en todo caso, esos migrantes sólo cometen una falta administrativa. La Asamblea General de las Naciones Unidas, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y cada vez más académicos, redes de migrantes y organizaciones de la sociedad civil han decidido proscribir el uso del término “migrante ilegal” o han emitido recomendaciones para proscribirlo.

¹ Actualmente es Diputada Federal, Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios, e integrante de la Comisión de puntos Constitucionales, y de la de Relaciones Exteriores. Preside la Comisión Interparlamentaria de Derechos Humanos, del Foro de Presidentes y Presidentas de los Poderes Legislativos de México, Centroamérica y el Caribe. Fue Gobernadora del Estado de Zacatecas de 2004 a 2010, una de las 4 que ha tenido el país elegidas por voto directo, más dos por interinato. Fue Presidenta Nacional por su partido, el PRD, elegida por el voto directo de sus afiliados. Fue uno de los 5 Diputados del D.F. que impulsaron el plebiscito ciudadano en el que participaron miles, y cumplió con la reforma política para que los ciudadanos elijan a sus gobernantes en la Ciudad de México. Participo en el “Grupo San Ángel” y el “20 Compromisos por la Democracia”, que desde la sociedad civil impulsaron la transición democrática. Como presidenta de la Comisión de Seguridad en la Asamblea Legislativa del D.F., luchó contra la corrupción policial, contra las razzias hacia los jóvenes y los gays, y promovió la ley que creó la primera Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad. Es una defensora de los derechos de la mujeres, como las cuotas en política, el derecho de decidir sobre su maternidad, y contra la violencia: siendo diputada promovió una nueva legislación penal, para convertir en delitos graves la violación, la violencia intrafamiliar y el hostigamiento sexual. Fue presidenta del Comité de las Migraciones, De la Internacional Socialista. Actualmente, es integrante del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Amalia García es una mujer que ha participado desde muy joven en la izquierda, en la lucha por la amnistía a presos y perseguidos políticos; por la democracia, y por el respeto a los derechos de los más vulnerables.

Existen dos visiones acerca de cómo deben abordar el fenómeno migratorio los estados nacionales, esta diferencia de enfoques se da entre los que lo conciben como un asunto de seguridad nacional, destacadamente el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de nuestro país; por el contrario, cada vez más organismos defensores de los derechos humanos consideran que es un asunto de seguridad humana, reconociendo que la migración humana no implica un riesgo para los países que la reciben, ni para los países de tránsito, al contrario, los migrantes aportan a los países que los acogen su inteligencia, su capacidad de trabajo y su experiencia en beneficio de la economía y el desarrollo de los países receptores. El debate está llevando a modificar el concepto de soberanía nacional con el derecho humano de migrar. México, nación de migrantes, debe privilegiar el respeto al derecho a la movilidad humana, máxime que la seguridad nacional no está en riesgo por los migrantes y *transmigrantes* y cambiar las políticas públicas tomadas desde el enfoque de seguridad nacional que, en el tema de la migración, ponen en peligro la seguridad, el patrimonio, y la vida de los migrantes, ya que la criminalización y la persecución de las autoridades para deportarlos los hace vulnerables ante el crimen organizado, que aprovecha que los migrantes anden en las sombras, para robarlos, secuestrarlos y extorsionarlos.

Para nuestro país, el tema de la migración es muy importante, porque en él se dan todas las formas de ese fenómeno social: México es un país de origen, de retorno, de destino y de tránsito de migrantes, además de tener una intensa migración interna, destacándose la de los jornaleros agrícolas y la de los desplazados.

Como país de origen, México es en la actualidad el segundo país de emigración a nivel mundial, con un estimado de 13 millones de migrantes internacionales, lo cual significa que más del 10% de la población total del país vive por fuera del territorio mexicano.² De acuerdo con datos de la División de Población de las Naciones Unidas, de los 46 millones de inmigrantes que viven en los Estados Unidos, se estima que aproximadamente 12 millones nacieron en México, y otros 33 millones son de origen mexicano, uno de los mayores grupos nacionales en otro país. La política exterior mexicana debe ser más proactiva en la defensa de los mexicanos en el exterior, en la protección de todos sus derechos, los que con frecuencia son violados en el extranjero

² NACIONES UNIDAS —DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES— DIVISIÓN DE POBLACIÓN, *International Migration 2013: Migrants by origin and destination*. 2013. Disponible en: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>. También véase, CONNOR, Phillip, COHN, D' Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, *Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries*. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf [Última consulta el 15 de marzo de 2015].

y ofrecer de manera efectiva diversos servicios en los consulados a los mexicanos en el exterior (como la expedición de actas de nacimiento, credenciales de elector, asesorías y otros).

Como país de retorno, el desafío del estado mexicano es integrar a los cientos de miles de mexicanos que cada año son deportados desde Estados Unidos, a una actividad productiva; aprovechar en beneficio del desarrollo nacional la capacitación laboral, la experiencia y los 2 idiomas que la mayoría ya tienen. Si no se logra su adecuada integración al tejido económico y social, seguirán intentando ir al norte una y otra vez, o, peor aún, pueden ser cooptados por la delincuencia organizada.

Como país de tránsito, al no existir un dato duro, dado el carácter indocumentado de esa migración, diversas fuentes estiman entre 150 mil y 400 mil los migrantes que anualmente entran por nuestra frontera sur —la mayoría centroamericanos, de Honduras, El Salvador y Guatemala, y en menor medida sudamericanos y algunos asiáticos— que, generalmente desean llegar a los Estados Unidos y, en menor medida, a Canadá. Este conglomerado humano está formado por hombres, mujeres, y en los años recientes, de un explosivo crecimiento en número, de niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados. Hoy, nuestro país tiene el desafío de regular el paso de transmigrantes, de que su travesía por México deje de significar peligro y violación a sus derechos humanos, y eso sólo será si se rige por el concepto de seguridad humana. No es con medidas policíacas ni persecutorias como se parará la migración, sino atendiendo a sus causas.

Las causas principales de la migración son laborales —pobreza y falta de oportunidades—, pero, cada vez más, la migración es por la inseguridad en los países de Centroamérica y en México y por el deseo de reunificación familiar.

La migración desde México y por México, hacia los Estados Unidos, es un fenómeno regional, que tiene su causa principal en la desigualdad económica, social y de oportunidades que se da en nuestros países, por ello su tratamiento debe ser regional, con políticas consensadas entre los gobiernos de México, Centroamérica, el Caribe y los Estados Unidos, atendiendo las causas que la originan. Debe de incrementarse la inversión productiva, y con ello el empleo digno y el acceso a la educación y a la salud en las regiones expulsoras para lograr que la migración sea un derecho, una elección libre, y no una decisión obligada por la falta de oportunidades, la pobreza, la violencia o la desintegración familiar.

Y en el caso de la atracción que ejerce Estados Unidos, no debemos perder de vista que la economía norteamericana demanda de la mano de obra de los migrantes para realizar trabajos que la mayoría de los ciudadanos norteamericanos no quieren desempeñar.

A los empleadores en los Estados Unidos, sobre todo en actividades agrícolas y de servicios, conviene que los trabajadores migratorios tengan una situación administrativa irregular, ya que abarata su costo y flexibiliza su utilización; si hay escases de trabajo se incrementan las deportaciones, y si hay necesidad de ellos se reducen las deportaciones, sobreexplotando a los trabajadores indocumentados bajo la amenaza de la deportación.

México es también país de destino de migrantes; según datos del censo general de población 2010, casi un millón de residentes no habían nacido en nuestro territorio. Los inmigrantes han traído diversidad y riqueza cultural, laboriosidad, técnicas productivas, inversión: son un factor de desarrollo.

MIGRACIÓN DE MÉXICO A LOS ESTADOS UNIDOS.

El principal flujo migratorio de México es con los Estados Unidos de América, y la frontera común es la más activa del mundo en cruces humanos fronterizos. Lo extenso de la frontera; el intercambio comercial, el más importante para México con su vecino del norte y México uno de los 5 principales para los Estados Unidos, las inversiones y la economía, pero nuestras asimetrías, las culturas, tradiciones, la historia, las lenguas distintas y, por supuesto el tráfico ilegal de miles de armas de Estados Unidos a México y hacia allá el tráfico de estupefacientes y el consumo; todo eso condiciona la relación y la frontera. Existen trabajadores transfronterizos que diariamente pasan a trabajar a los Estados Unidos; otros pasan a comprar o como turistas, dejando una importante derrama económica para los comercios del lado norteamericano; y están los que emigran por tiempo indefinido, buscando mejores condiciones de vida para su familia. Pero la emigración laboral de México hacia los Estados Unidos ha tenido varias etapas.

PROGRAMA BRACERO.

En 1942, ante la falta de mano de obra en la Unión Americana por la Segunda Guerra Mundial, se estableció un acuerdo entre los dos gobiernos, a fin de que trabajadores mexicanos fuera a laborar de manera regulada a los Estados Unidos, principalmente en tareas agrícolas, pero también, sobre todo al principio, en ferrocarriles. El *Mexican Farm Labor Program*, conocido como *Programa Bracero*, vigente de 1942 a 1964, propició el cruce de aproximadamente 4.5 millones de *trabajadores huésped* provenientes de México, muchos de los cuales regresaron varias veces al país norteamericano en ese periodo.

Este programa fue fundamental para el funcionamiento y desarrollo de la economía de los Estados Unidos, aumentando su producción en el tiempo de guerra, y convirtiéndolo en el mayor productor agrícola e industrial en la postguerra; crecimiento de la economía norteamericana imposible sin la mano de obra mexicana. El programa terminó en 1964, ante críticas severas por las malas condiciones laborales a las que eran sometidos los trabajadores mexicanos, así como la acusación de prácticas discriminatorias, sobre todo en Texas.

Durante la etapa final del Programa Bracero se fue dando un traslape entre la migración regulada por los gobiernos y la migración no documentada, que ya no se dirigía sólo al campo o a los ferrocarriles, sino también al sector servicios; de tal manera que el fin del acuerdo de trabajadores migratorios no significó para los Estados Unidos quedarse sin la valiosa mano de obra mexicana. Hasta la fecha, la mayoría de las frutas y hortalizas producidas por la rica economía norteamericana son cosechadas por manos mexicanas, las que también construyen buena parte de su infraestructura, y es difícil imaginar un restaurante en Nueva York o los Ángeles en cuyas cocinas no laboren, o sean propietarios, mexicanos.

En el Programa Bracero existe una historia negra, la del fraude cometido por gobernantes mexicanos en contra de los millones de trabajadores que participaron en el programa. En el acuerdo binacional se estableció un fondo de ahorro conformado por descuentos del 10% al salario de los trabajadores, concentrado por el gobierno norteamericano y entregado al gobierno mexicano; sin embargo, ese dinero, que hoy representaría decenas de miles de millones de dólares, no fue entregado a los *ex braceros*, ni se integró a las cuentas nacionales, simplemente *desapareció*.

Ante la presión de los *ex braceros* y sus familiares, que exigieron el pago de su fondo de ahorro, en el año 2005 se aprobó un Decreto por el que se crea un fideicomiso para administrar un “Fondo de Apoyo Social”, sí, un apoyo social, no un reconocimiento del adeudo (de 38 mil pesos a los *ex* trabajadores migratorios mexicanos que hayan prestado sus servicios en los Estados Unidos de América durante los años de 1942 a 1964). Mediante este instrumento, se otorgó el apoyo a aproximadamente 190 mil *ex braceros* o sus herederos; pero a la fecha existen más de 40 mil de estos trabajadores que se inscribieron en el programa y que no han cobrado su apoyo, además de muchos otros que no alcanzaron a inscribirse y que piden que se abran nuevas mesas de inscripción. El pago pendiente, y la apertura de nuevas mesas de registro no han sido efectuados porque el actual gobierno mexicano se ha negado a programar en el Presupuesto de Egresos, una partida para ese fin, aun cuando en la Cámara de Diputados, principalmente, en la Comisión de Asuntos Migratorios, se ha dado la

batalla para que se incorporen partidas presupuestales para los *ex braceros* y existe una sentencia de un juez conminando a los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal a hacer justicia a los *ex braceros*.

Unos pocos gobiernos de entidades federativas han incluido en sus presupuestos de egresos partidas para otorgar apoyos a esos defraudados compatriotas que buscan respeto a su dignidad y justicia.

MIGRACIÓN INDOCUMENTADA.

Al terminarse el Programa Bracero se pasó de una migración controlada, en parte, a una migración indocumentada pero existente y cuantiosa, ya que las condiciones económicas que la originaban han seguido vigentes. En los Estados Unidos, con los vaivenes de su economía y con la crisis de 2008 incluida, se requiere la mano de obra mexicana y en nuestro país no se generan los empleos que los connacionales merecen. Lo que sí cambió fue que la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos se ha hecho cada vez más insegura, sin que ese riesgo personal creciente inhibiera la migración clandestina.³ En todo caso, lo que la ha hecho fluctuar es la demanda económica.

El riesgo por el paso por el desierto, o cruzando el río, ha cobrado múltiples vidas al tratar de evadir a los guardias de la Patrulla Fronteriza y por la criminalización. Con datos de los Consulados de México ubicados en la frontera, de 2004 a 2009 fallecieron 2,306 mexicanos al intentar cruzar clandestinamente la frontera hacia los Estados Unidos; Tuirán y Ávila nos dan una cifra mayor, estiman que en el mismo periodo el número de mexicanos muertos al intentar cruzar la frontera fue de 5,300.⁴ Por otra parte, la posibilidad de ser detenidos y deportados ha crecido; entre 2003 y 2012 las autoridades migratorias de los EE UU realizaron un poco más de 4.6 millones de deportaciones de migrantes a México. Sólo en 2013 el Instituto Nacional de Migración recibió a 332,614 mexicanos deportados y la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación reveló que en 2014 Estados Unidos deportó a 242 mil 905 mexicanos.

Además de los empleadores, los que también están ganando con la emigración irregular, son los tratantes de personas llamados *polleros*, a quienes los migrantes o sus familiares pagan hasta 3 mil dólares por cruzarlos por la frontera. Los migrantes o sus

³ Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila. 2010. La Migración México-Estados Unidos, 1940-2010. En Francisco de Alba, M. Castillo y G. Verduzco (coord). México. Colegio de México. p. 108.

⁴ Tuirán y Ávila 2010. p. 108.

familias se endeudan para conseguir ese dinero, y cuando son deportados se quedan endeudados, sin poder trabajar en los Estados Unidos, más pobres que antes. Hoy, además, bandas de criminales acechan a los migrantes para robarles, secuestrarlos, obligarlos a cruzar drogas, en el peor de los casos asesinarlos o, en el caso de las mujeres, someterlas a violencia o explotación sexual.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 aumentaron los riesgos para los indocumentados. Estados Unidos incrementó la seguridad en la frontera con México, las autoridades norteamericanas han difundido la idea de que por la frontera con México podrían entrar terroristas, cosa que nunca se ha dado y, en el Capitolio, la iniciativa de los republicanos busca solucionar el *problema* de la migración irregular destinando más de 46 mil millones de dólares para patrullas, guardias fronterizas, *drones* y un muro que divida la frontera en lugar de destinar esos recursos a las regiones de origen de los migrantes, para convertirlos en espacios de crecimiento y prosperidad. Si de verdad se quiere parar la migración, *¿por qué no se adopta una política compensatoria de los Estados Unidos de Norteamérica hacia el campo mexicano y la demás regiones expulsoras con recursos para su tecnificación y aumento de la productividad?* Sería lo racional, sobre todo porque nuestros agricultores no pueden competir hoy con los altísimos subsidios a la producción agrícola del otro lado de la frontera. Es necesario *“pensar fuera de la caja;* es inadmisibles que las únicas supuestas soluciones que se manejen por los países receptores o de tránsito sean a partir de visiones de uso de la fuerza.

LOS DEPORTADOS.

La administración de Barack Obama tiene el record histórico de deportaciones de mexicanos desde que comenzaron las relaciones México-Estados Unidos: Alrededor de 3 millones de connacionales, es decir, cerca de 400 mil al año. De acuerdo a estadísticas presentadas por el Instituto Nacional de Migración,⁵ entre 2008 y 2012 se llevaron a cabo 2 423,399 eventos de repatriaciones (deportaciones) de mexicanos desde Estados Unidos. Sólo para el 2012 se llevaron a cabo 369,492 deportaciones de mexicanos desde Estados Unidos. Un total de 379 mil 589 repatriaciones en el año 2011 y 332 mil 865 migrantes en 2013.

⁵ SEGOB, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Repatriación de Mexicanos*. México, 2013. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf. [Última consulta el 15 de abril de 2015].

El agravante para el 54% de los migrantes que vuelven a nuestro país es que no poseen documentos tales como actas de nacimiento, credencial de elector o constancias de estudios o de habilidades laborales, son indocumentados en su propio país; por ello, el estado mexicano tiene el deber de tomar medidas para que los deportados —mexicanos con derechos, que no los perdieron por salir del país— obtengan documentos que les permitan, en primer lugar probar su identidad, que es un derecho humano que con la reforma al Art. 4.º Constitucional el Estado Mexicano debe garantizar, continuar sus estudios, si es el caso, o incorporarse a actividades productivas nacionales; pensando siempre en su reinserción social.

Ahora bien, si judicialmente no prospera la Acción Diferida para Responsabilidad de los Padres (DAPA) y la expansión de la Acción Diferida (DACA), que beneficiarían a los padres con hijos norteamericanos, y a los *dreamers*, promovidas por el Presidente Obama, hoy impugnadas por los republicanos y pendientes de resolución por el Poder Judicial del vecino país, puede darse un gran incremento en el número de deportados, por lo que el Gobierno y el Congreso mexicanos deben impulsar una gran política de estado integral que brinde mejores condiciones de retorno a nuestros migrantes, para que éstos puedan insertarse a las actividades productivas y al tejido social, de otra manera sólo se sumarían al deterioro social que se vive en el país.

La deportación de connacionales desde los Estados Unidos, principalmente por nuestra frontera norte, y en menor medida por vía aérea a la Ciudad de México, plantea necesidades inmediatas de atención: hospedaje y alimentación, atención médica, posibilidad de comunicarse con sus familiares, otorgamiento o reposición de documentos de identidad, retorno a sus comunidades de origen, etc.

Las entidades que reciben a los migrantes deben tener presupuesto y programas para esta atención de emergencia y evitar que los deportados se conviertan en parias en las ciudades fronterizas o en el Distrito Federal, cuando además no sólo tienen derechos, sino que en su gran mayoría están en la edad más productiva, y deberían formar parte del bono demográfico de México.

Hoy muchos de los deportados, o de los que no logran cruzar la línea divisoria internacional, se quedan en las ciudades fronterizas, esperando cruzar, requiriendo servicios como atención a la salud, seguridad, vivienda y transporte, así como trabajo. Los presupuestos de esas entidades y ciudades fronterizas también son insuficientes para cubrir esas necesidades. Deben crearse fondos presupuestales federales, y ampliarse los existentes, destinados a los estados de origen y a la frontera, a fin de atender a la población en retorno; es un derecho y es una acción preventiva para evitar el deterioro.

La importancia económica y social de las remesas que los trabajadores migratorios envían a sus familiares en México es muy relevante: en el año 2014 los envíos acumulados, con cifras del Banco de México⁶ alcanzaron 23,645 millones de dólares, siendo la segunda fuente de ingresos de divisas al país, y uno de los más significativos motores de nuestra economía. En el futuro inmediato, ante la drástica caída de los ingresos petroleros, las remesas de los migrantes se convierten ya en nuestra principal fuente de divisas. Es penoso decirlo porque la carga recae sobre los más pobres, que tuvieron que dejar el país para mantener a sus familias, pero estos ingresos son una válvula de escape que ha bajado la presión social; en miles de poblados de México la principal fuente de vida son las remesas que envían los esforzados migrantes: los migrantes tan invisibles a la hora de las decisiones presupuestales y de políticas públicas; presentes sólo en el discurso de los tomadores de decisiones.

La importancia que tienen los migrantes mexicanos y de origen mexicano en la economía de los Estados Unidos es significativa. En 2013 la Oficina del Censo estadounidense informó que el número de personas de origen mexicano en Estados Unidos asciende a 33.6 millones de personas, incluidos 11.6 millones que nacieron en México. Los mexicanos en Estados Unidos, incluidos los de segunda y tercera generación, contribuyen con 8% del PIB de Estados Unidos (Fundación BBVA Bancomer, 2012). Los mexicanos representan 12% de los inmigrantes dueños de pequeños negocios en Estados Unidos. Alrededor de 570 mil empresas en Estados Unidos, más de 1 de cada 25 son propiedad de inmigrantes mexicanos, y generan anualmente 17 mil millones de dólares en ingresos. De acuerdo con un estudio del Selig Center de la Universidad de Georgia, el poder de compra de los hispanos superaría 1.5 trillones de dólares en 2015, cerca del 11% del total de Estados Unidos.

Los inmigrantes también contribuyen con los programas sociales estadounidenses, desde el año 2000 el Sistema de Administración de Seguridad Social ha recibido casi 90 mil millones de dólares por concepto de descuentos a los salarios de los trabajadores que usan números de seguro social que no coinciden con los registros oficiales. MEDICARE ha recibido casi 21 mil millones de dólares. En 2010, las familias encabezadas por inmigrantes indocumentados pagaron 11.2 mil millones de dólares en impuestos estatales y locales –1.2 mil millones en impuestos sobre la renta, 1.6 mil millones de dólares en impuestos sobre la propiedad y 8.4 mil millones de dólares en impuestos sobre las ventas (Institute for Taxation and Economic Policy).

⁶ Balanza de pagos CE81. *Ingresos por Remesas* Período: Ene 1995 - Feb 2015, Mensual, Diferentes Unidades, Flujos. Consultado el 30 de abril 2015 en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81§or=1&locale=es>

Los inmigrantes pagan aproximadamente 1,800 dólares más en impuestos de lo que reciben en beneficios públicos (Americas Society/Council of the Americas, febrero 2013). De la población total de entre 20 y 39 años, segmento que financia en su mayoría el sistema de seguridad social, 18% son inmigrantes y 6% son inmigrantes nacidos en México (Fundación BBVA Bancomer, 2012).⁷

Por su elevado número y poder económico, los mexicanos y sus descendientes radicados en los Estados Unidos constituyen una importante fuerza política. El presidente Obama debe mucho a los votantes mexicanos y de origen mexicano, y en general a los hispanos que votaron por él con la esperanza de que implementara una reforma migratoria que permitiera la regularización de la situación de millones de indocumentados. Obama no consiguió el consenso del Congreso y es hasta este, su segundo periodo, cuando intenta, a través de una acción ejecutiva, beneficiar a los migrantes: los programas de acción diferida —Acción Diferida para Llegadas en la Infancia (DACA) y Acción Diferida por Responsabilidad Parental (DAPA)—, darían a aproximadamente 4.9 millones de indocumentados elegibles un permiso temporal pero renovable para permanecer en los EEUU, dependiendo de los requerimientos fijados por el Departamento de Seguridad. Esta acción, como hemos dicho, fue impugnada por sus rivales republicanos desde los gobiernos estatales que encabezan y está pendiente de una decisión judicial. La acción diferida no es el ideal, como lo sería una reforma migratoria, pero es un paso importante para la tranquilidad, así sea temporal, de muchos migrantes, como lo fue, en su momento, la amnistía de 1986 que permitió la regularización de aproximadamente 2 millones de migrantes mexicanos, 60 % de los cuales tienen ya la ciudadanía norteamericana.

Organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. En el país del norte se han formado numerosas organizaciones de migrantes mexicanos, principalmente clubes y federaciones, en las que participan también hijos de migrantes ya nacidos en ese país, inclusive de segunda generación. Esas asociaciones o clubes son lazo de unión entre los migrantes y México y su región o estado de procedencia; y un importante apoyo a los nuevos migrantes, a los que ayudan a encontrar alojamiento y trabajo en su nuevo destino; son también lazo de continuidad cultural de la patria, e instrumento de desarrollo de sus lugares de origen, ya sea a través de inversión directa o por programas oficiales como el *3x1*, que migrantes zacatecanos diseñaron comprometiendo al gobierno a que por cada dólar aportado por ellos, el gobierno pusiera otro para infraestructura, para la dotación de agua, drenaje, alcantarillado y/o electrificación, aulas, clínicas u otros espacios deportivos o culturales, caminos, puentes y carreteras.

⁷ Datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consultados el 30 de abril 2015 en <http://consulmex.sre.gob.mx/mcallen/images/stories/2013/contribuciones.pdf>

Estados como Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Puebla y Oaxaca, que tienen migraciones añejas bien sustentadas en diversas ciudades norteamericanas, cuentan con vigorosas organizaciones de migrantes, las que tienen gran reconocimiento en sus entidades de origen.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior, de la Secretaría de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene registradas 2,640 organizaciones de mexicanos en el extranjero, la mayoría en los Estados Unidos, pero también hay en Canadá, y en diversos países de Europa, de Asia, África y América Latina.

Si los mexicanos en el exterior son millones, si aportan tanto a la economía y a la estabilidad del país, si se han ido porque no han encontrado oportunidades en su país, pero tienen derechos, es necesario que sean postulados por los partidos políticos, a través de una acción afirmativa que los obligue, al Congreso de la Unión y en todos los congresos locales del país, como ya lo están en algunos, por ejemplo Zacatecas, Michoacán y Chiapas. Los migrantes mexicanos no deben de seguir siendo excluidos de tener representación en los poderes legislativos.

TRABAJADORES MEXICANOS EN CANADÁ.

En 1974, los gobiernos de México y Canadá firmaron un Memorándum de Entendimiento mediante el cual nuestro país se comprometió a proveer de trabajadores del campo a los pequeños y medianos granjeros, por las carencias de mano de obra que venía padeciendo este sector canadiense. El Programa inició con el envío de 203 trabajadores en 1974, cuya cantidad fue ascendiendo año con año hasta alcanzar —durante la temporada 2013— 18,499, haciendo un total de 261,301 trabajadores enviados durante el periodo de vigencia. Este convenio da seguridad a los trabajadores mexicanos en Canadá, sin embargo es muy limitado, tanto en número de trabajadores, como en las tareas que pueden realizar (las de campo); es preciso ampliarlo, que incluya a más trabajadores nacionales y que se abra a otro tipo de empleos, principalmente en el sector servicios.

PAÍS DE PASO.

México es vía para el paso de migrantes que, principalmente de Honduras, El Salvador y Guatemala, se dirigen hacia los Estados Unidos de América, o, en menor medida, a Canadá. El número exacto de transmigrantes que anualmente pasan por nuestro suelo

no es fácil de establecer, dado el carácter indocumentado de esa travesía, según datos del Instituto Nacional de Migración, anualmente ingresan a México alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular, la mayoría proveniente de Centroamérica. Esta cifra no incluye los movimientos locales entre las riberas del río Suchiate, en Chiapas. Asimismo, durante una visita de la delegación de la CIDH a México,⁸ funcionarios estatales reconocieron que esa cifra puede ser mucho mayor. Por su parte, investigadores y organizaciones de la sociedad civil estiman que la cifra de migrantes en situación irregular podría situarse en aproximadamente 400,000 migrantes al año.

¿Cuáles son las causas principales de la migración en la región de Mesoamérica, el Caribe y los Estados Unidos de Norteamérica? Esencialmente cuatro: 1) La pobreza de las naciones del sur, enfatizada por la enorme desigualdad que ha hecho que Latinoamérica, y destacadamente México, sea la región con más desigualdad en el planeta. 2) El deseo de la reunificación familiar de miles de niños, y también de muchas mujeres y abuelos que desean estar junto a sus seres queridos que están trabajando en la Unión Americana. 3) La violencia del crimen organizado, que ante la amenaza de la cooptación o de la muerte ha hecho que decenas de miles de niños y adolescentes emprendan una travesía plagada de riesgos intentando escapar, solamente respecto de niños y adolescentes migrantes no acompañados. El gobierno norteamericano ha informado que de octubre de 2013 a octubre de 2014 llegaron a su territorio más de 70 mil, de los cuáles, por cierto, casi un tercio son mexicanos y el resto llegaron desde Centroamérica. 4) La violencia Intrafamiliar.

En cuanto a la desigualdad, México y Centroamérica son, junto con América del Sur y África Subsahariana, de las regiones con más desigualdad en el mundo.

A su vez, la desigualdad en la región es uno de los principales factores generadores de violencia, tal como ha señalado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Los niveles de pobreza en Centroamérica ascienden al 40.4%; en lo que respecta a Honduras, el 60% de la población vive bajo la línea de pobreza nacional; mientras que el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza en Guatemala, Nicaragua y El Salvador es de 51%, 46.2% y 37.8%, respectivamente.⁹ La correlación existente entre desigualdad, pobreza, violencia y migración explica por qué la mayor parte de los migrantes que transitan por México son originarios de Centroamérica.

⁸ En este sentido la CNDH ha señalado que de acuerdo con organismos de la sociedad civil, la cifra de migrantes en situación irregular en México asciende a 400 mil. Véase CNDH, *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*. México, D.F., 2011, p. 17.

⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Nueva York, 2011, pp. 161-162. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf. [Última consulta el 20 de marzo de 2015].

La desigualdad en México y Centroamérica debe de resolverse con inversión productiva de los países desarrollados, preponderantemente de los Estados Unidos de América, para crear empleos bien pagados en las zonas expulsoras de migrantes, pero también con la práctica de un comercio justo en el que las materias primas no sean compradas a precio de ganga. En cuanto a los factores internos de los países de origen, se requiere democracia con calidad y con ello rendición de cuentas y transparencia de los servidores públicos de la región; sin transparencia, rendición de cuentas, democracia y gobierno ineficaz no revertiremos la corrupción y la impunidad que son la principal causa de la desigualdad en esta región.

El deseo de reunificación familiar es un motor importante de la migración, muchos niños, niñas y adolescentes de México y Centroamérica viven en hogares en los que uno o ambos padres han emigrado a trabajar a los Estados Unidos de América. Estos menores de 18 años, así como esposas y hasta padres de los migrantes, desean reunirse con sus familiares, y los emigrados quieren tener, también, cerca a su familia. En los últimos años se incrementó el fenómeno de los menores de 18 años migrantes no acompañados que transitan por nuestro país o salen de él, tantos que, en julio del 2014, declaró el Presidente de los Estados Unidos, Barak Obama que existía una “crisis humanitaria” por la afluencia de niñas, niños y adolescentes migrantes; durante ese año fiscal, aproximadamente, 70 mil menores de 18 años emigraron, desde Centroamérica y México. Este arribo multitudinario provocó un debate y posiciones encontradas sobre qué hacer en los estados de la frontera del vecino país, no sólo por las condiciones de hacinamiento, de insalubridad, de deficiente alimentación, y, en general, en circunstancias violatorias de sus derechos humanos, lo principal era la ruta con ellos; para los de Centroamérica y otros países lejanos, se abrió una vía jurídica para ver si se les concedía el refugio y la estancia. Pero para los mexicanos, es la deportación inmediata.

El Presidente Obama para cubrir una parte de su compromiso con los migrantes hispanos, emitió la acción ejecutiva conocida como “DAPA” para la reunificación familiar, por medio de que los padres de hijos norteamericanos no sean deportados; pero falta que los hijos residentes en México y Centroamérica puedan reunirse con sus padres que tengan residencia en los Estados Unidos de América.

La violencia del crimen organizado es otra importante causa de migración de menores de 18 años de nuestra región a los Estados Unidos, entrando la mayoría por el Estado de Texas. Los Estados Unidos tienen una responsabilidad que no deben evadir, la mayoría de las armas de fuego, muchas de ellas de asalto, armas de guerra, que inundan nuestra región (México y Centroamérica) y están en manos de grupos delincuenciales provienen de la industria armamentista norteamericana, país que tiene en su frontera

con México alrededor de 12 mil puntos de ventas de armas, la mayoría en Texas, lugar al que, paradójicamente, se dirigen los infantes para salvar su vida. El gobierno y el Congreso norteamericanos tienen que parar la venta y el tráfico de armas a nuestra región y tienen que tomar una determinación sobre su mercado de estupefacientes, el más grande del orbe, pues los cárteles de la droga son parte de la economía criminal y del tráfico ilegal de armas hacia los países al sur de su frontera.

El 60% de 200 niños y adolescentes hondureños migrantes, entrevistados para el estudio “Niñez y Migración en Centro y Norte América: causas, políticas y desafíos”,¹⁰ expresaron que la violencia fue la razón principal por la que decidieron emigrar. Los niños y adolescentes de Honduras sufrieron numerosos episodios de violencia, a manos de diferentes actores, o fueron testigos de ellos. En 2013, Honduras tenía la mayor tasa de asesinatos del mundo, en zonas sin guerra declarada, con 79 homicidios por cada 100 mil habitantes. San Pedro Sula fue la capital mundial del asesinato, con 179 homicidios por cada 100 mil residentes. Las maras y otras organizaciones criminales amenazan, acosan, golpean, violan y asesinan a aquellos que no se unen a sus pandillas criminales. De conformidad con el mismo estudio, entre 2005 y 2012 se produjo un incremento del 246% en el número de feminicidios en ese país. Honduras tiene, además, la mayor tasa mundial de feminicidios, más del 25% de esos crímenes tienen como víctimas a mujeres menores de 19 años. Por lo que respecta a Guatemala, la alta incidencia de violencia también está relacionada con el aumento de la migración de niños y adolescentes; los 5 departamentos que más niveles de migración de niños y adolescentes —Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Jutiapa— son a la vez los de mayor nivel de violencia, en ellos tuvieron lugar el 49.4% de los homicidios registrados en 2010 en el país.

La violencia intrafamiliar también lleva a numerosos niños y adolescentes a migrar, muchos de los menores de 18 años que salen del país lo hacen huyendo de la violencia en su propia casa; muchos infantes son hijos de padres que emigraron, y fueron dejados a cargo de algún familiar, quién a veces los descuida o abusa de ellos. El fenómeno de los niños “en situación de calle”, en parte se da por huir de la violencia intrafamiliar.

Las niñas y niños migrantes no acompañados están en condiciones especialmente vulnerables, y los riesgos son múltiples, incluyendo el de la trata de personas. Por ello, los gobiernos de la región deberían privilegiar el interés superior de la infancia.

La violencia en Centroamérica no es nueva, pero ha variado desde los años 60s y 70s del pasado siglo, con los regímenes militares y dictatoriales primero y luego con las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala que afectaron a la población,

¹⁰ Niñez y migración en Centro y Norte América . causas, políticas, prácticas y desafíos. Karen Musalo y otros, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina 2015.

especialmente a la indígena, a merced de las fuerzas gubernamentales que los acusaban de apoyar a los rebeldes, recordemos la masacre en la que fueron asesinados los padres de Rigoberta Menchú, y los miles de desaparecidos. En principio, estas migraciones de desplazados se dirigieron al sur de México, donde recibieron refugio. Pero después la migración se orientó hacia los Estados Unidos en busca de trabajo.

Durante la década de los 80, aproximadamente, 2 millones de centroamericanos transitaban por México en su camino al “sueño americano”. Cruzaban el Rio Suchiate, se internaban en territorio nacional y tomaban autobuses hasta la frontera norte, donde cruzaban hacia los Estados Unidos, pero pronto los agentes migratorios, y los policías de los 3 niveles de gobierno, vieron un negocio en ese tránsito humano, y empezaron a pedir cuotas por dejarlos pasar. El tránsito se dificultó y surgieron las bandas de polleros, mexicanos y centroamericanos, que mediante un pago, los conducían hacia la frontera norte. El calvario principiaba.

Ampliando el diagnóstico, la Organización Internacional de la Migraciones ha señalado que aún considerados migrantes económicos, una gran parte de los que transitan de forma irregular por México hacia Estados Unidos lo hacen a consecuencia de las decadentes condiciones ecológicas en sus comunidades de origen. Por ejemplo, los huracanes “Mitch”, de 1998, y “Stan”, del 2005, que devastaron varios países de Centroamérica, incidieron en la migración de muchas personas a Chiapas y hacia el norte. Esto, sin contar con la depredación que las transnacionales (como la United Fruit) con uso masivo de químicos y falta de recuperación de suelos, han hecho en la región.

Al reducirse la posibilidad del viaje por México en Autobús, por la acción de las autoridades migratorias mexicanas, el camino mayormente elegido fue el ferrocarril. En el tren, llamado por los migrantes “La Bestia”, ellos han sufrido accidentes, muertes y mutilaciones; asaltos, secuestros, extorsiones, o pagan una cuota para seguir o pierden la vida, y asesinatos.

El culpable no es el tren; México padece “debilidad institucional”. El estado no ha tenido la fuerza suficiente para hacer cumplir la ley; hay colusión y corrupción y los migrantes son víctimas de esa incapacidad de las instituciones que no pueden garantizar el respeto a sus derechos humanos en nuestro territorio: evitar los crímenes contra migrantes no es prioridad nacional. El episodio de violencia que más conmocionó a la opinión pública en tiempos recientes, antes de Ayotzinapa, fue el secuestro y luego asesinato de 72 migrantes por el cártel de los zetas en San Fernando Tamaulipas, en agosto del 2010; se ha sabido recientemente que hubo policías municipales involucrados. Parecía que nada peor podría suceder en el país y que se tomarían medidas profundas y eficaces para que no hubiera impunidad y para evitar futuros episodios similares. Sin embargo,

8 meses después, en abril del 2011, se dio en el mismo municipio el hallazgo de 193 cadáveres, también de migrantes indocumentados; en mayo del 2012, en Cadereyta, Nuevo León, fueron arrojados a la orilla de la carretera 49 troncos humanos, de los cuáles, 6 correspondían a mujeres. El Procurador de Justicia del Estado dijo que podrían ser migrantes. En Coahuila y en Veracruz la historia se repite, lo peor que podría pasarnos, nos sigue pasando.

En dos informes presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se documentaron cerca de 20 mil secuestros de migrantes en dos periodos diferentes, de 6 meses cada uno,¹¹ y la CNDH advierte sobre la colusión entre el crimen organizado y algunas autoridades en la comisión de esos ilícitos.

La Secretaría de Gobernación federal reconoce que algo más de 26 mil personas se dieron por desaparecidas entre 2006 y 2011, muchos de estos desaparecidos son migrantes. Los desaparecidos pueden estar muertos, secuestrados, enrolados por la fuerza a actividades delictivas, enganchados en la trata de blancas, quizá esclavizados. Cuando un ser humano desaparece, su familia también se convierte en víctima: se multiplica la angustia, el dolor y la incertidumbre de no saber de su ser querido. En los últimos 10 años, caravanas de madres de desaparecidos centroamericanos marchan por México, buscando a sus hijos y exigiendo su localización; se dan casos de éxito, de migrantes encontrados, pero son unos cuantos.

Es preocupante que la situación de violación a los derechos humanos de los migrantes en México no disminuye o desaparece, sino que empeora; organizaciones internacionales de derechos humanos, desde hace 13 años han venido advirtiendo al gobierno mexicano de esa situación.

Tras su primera visita a México en 2002, la Relatoría sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (ahora “Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes”) de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, ya advertía acerca de los delitos y graves violaciones a los derechos humanos que enfrentan los migrantes por parte de delincuentes y de autoridades inescrupulosas.¹²

Por su parte, en el informe de la visita a México de 2002 de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Gabriela Rodríguez Pizarro, también se destacaba la situación de vulnerabilidad. En dicho informe se

¹¹ Los informes están publicados en junio del 2009 y febrero del 2011, y están disponibles en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.

¹² CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 202-203.

señalaba que los migrantes eran sometidos a asaltos, malos tratos o ejecuciones en caso de que opusiesen resistencia por bandas de delincuentes dedicadas exclusivamente a asaltar migrantes, así como de casos de estafas y secuestros de migrantes perpetrados por parte de sus “coyotes” o “polleros”.

En el caso de las mujeres, eran frecuentes los testimonios de amenazas, abusos y violaciones sexuales delante de sus esposos e hijos por parte de los delincuentes o por funcionarios estatales. Asimismo, la Relatora destacó que en este tipo de delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes predominaba la impunidad.¹³

En 2008, seis años después de la primera visita de la Relatora de las Naciones Unidas, el siguiente Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, Dr. Jorge Bustamante, realizó una segunda visita a México, en la que nuevamente destacó que la situación de violencia y las violaciones a los derechos humanos en contra de las personas migrantes se habían mantenido e incluso incrementado. Los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas.¹⁴

Asimismo, a lo largo de su visita a México, de 2011, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH expresó: “*la Comisión observa con suma preocupación que los robos, extorsiones, secuestros, agresiones físicas y psicológicas, abusos sexuales, asesinatos y desapariciones de los que son víctimas, y que ya se advertían desde la primera visita de la Relatoría a México en 2002, no solo han continuado sino que incluso han empeorado de forma dramática con el paso de los años.*”

Como podemos ver, la situación de extrema violencia en contra de los migrantes en su recorrido a la frontera norte, que pareció sorprendernos con casos como las matanzas de San Fernando, Tamaulipas, no se creó por generación espontánea. Se fueron dando las condiciones a través de años de actitud omisa de la autoridad ante la violación de los derechos humanos de los migrantes. Las autoridades de los 3 niveles de gobierno fueron advertidas, pero prefirieron no actuar: se estuvo incubando el huevo de la serpiente.

¹³ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, *Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México*. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002, párrs. 17-27.

¹⁴ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México*. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, párr. 65.

En la actualidad el gobierno mexicano frena el uso del tren y ha reforzado las redadas y detención de migrantes indocumentados, lo cual, según analistas, sería parte sustancial del programa “Frontera Sur” y de acuerdos con el gobierno norteamericano para contener la migración. Pero, otra vez, son medidas policiacas que no inciden en las causas.

PAÍS DE DESTINO.

México, desde el siglo XIX ha recibido centroamericanos que se desplazan anualmente a Chiapas para trabajar temporalmente en tareas agrícolas, como la recolección del café, del algodón o la caña de azúcar. Frecuentemente son familias completas, la mayoría población indígena, y, recientemente también, están llegando a trabajar en los servicios; es pertinente resaltar positivamente el permiso regional y temporal que se ha implementado.

En la historia reciente de nuestro país se han presentado diferentes oleadas de inmigrantes; los más numerosos fueron los éxodos causados por la guerra civil española en los años cuarenta, migrantes a los que el Presidente Lázaro Cárdenas dio asilo; los que huían de la represión de las dictaduras sudamericanas en los setenta, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, Argentina; y los refugiados por los conflictos armados en Centroamérica en los ochenta, Nicaragua, Guatemala, El Salvador. Estos inmigrantes han traído al país importantes aportaciones en los ámbitos económico, cultural y tecnológico; desde los intelectuales y artistas que espiritualmente nos nutrieron, hasta los que han cultivado los campos del sureste mexicano.

Sin embargo, numéricamente, la inmigración ha sido históricamente escasa en nuestro país, los extranjeros nunca han rebasado 1% de la población. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México tiene la menor proporción de población extranjera (0.9%), mucho menor que el promedio de los miembros de la organización (13%).

En 2010, el censo enumeró a 961 mil personas nacidas en otro país (49.6%, eran mujeres), cifra que duplica a la registrada diez años antes (493 mil). Sin embargo, alrededor de cuatro de cada diez eran menores de edad y, en su mayoría, hijos de mexicanos, por lo que bien puede considerarse asociados con el flujo de retorno, por ello es que el principal país de origen de la población nacida en el exterior son Estados Unidos (76.7%), siendo mínima la población de otros orígenes: Guatemala (3.2%) y España (2.1%). Actualmente, existen alrededor de 300 mil personas en condición de extranjería, de las cuales 1,412 tienen la condición de refugiado.¹⁵

¹⁵ Diagnóstico del Programa Especial de Migración 2014-2018, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30-04-2014,

MIGRACIÓN INTERNA.

En México existe una intensa movilidad humana a nivel interno, ya sea laboral o como desplazamiento por la violencia. En lo que respecta a migración interna, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010, México contaba con 3'290,310 migrantes internos. Los migrantes internos jornaleros agrícolas son muchos de ellos indígenas.

Según la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, para 2009 había en México 2 040,414 personas que, de manera temporal o permanente, realizaban actividades de agrícolas. El 58.5% de las y los jornaleros agrícolas que migran provienen de municipios de muy alta o alta marginación, ubicados principalmente en estados como Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Durango, Guanajuato, Zacatecas, Nayarit, Veracruz, San Luis Potosí y la zona de población indígena de Chihuahua, que van a Baja California, a Sinaloa, a Sonora, a Guanajuato, entre otros estados, en busca de trabajo.

Otros migrantes internos, de zonas urbanas, se desplazan de sus lugares de residencia buscando mejores oportunidades de educación, de empleo o de seguridad para su familia.

Las condiciones laborales de las y los jornaleros indígenas migrantes suelen caracterizarse por la ausencia total de los derechos establecidos en la ley. Al mismo tiempo, cada vez se evidencia una mayor participación de trabajo infantil en estas labores, lo cual está teniendo una grave repercusión en materia de deserción escolar de niñas, niños y adolescentes.

Un ejemplo paradigmático de una zona que recibe migración interna es el Valle de San Quintín, en Baja California, donde las condiciones de explotación laboral, incumplimiento de las prestaciones de ley y pésimas condiciones de habitabilidad y de alimentación originaron la protesta generalizada de los jornaleros migrantes, la mayoría de los Estados de Guerrero y Oaxaca, conflicto que solo se puede resolver garantizando el respeto a sus derechos laborales: a las jornadas que establece la ley, a un salario digno y a prestaciones laborales.

Es un imperativo que se respeten los derechos de los jornaleros agrícolas migrantes, que se les pague un salario remunerador, que se evite el trabajo infantil y se les otorgue seguridad social, además de alojamiento y alimentación adecuadas.

EL DESPLAZAMIENTO INTERNO EN MÉXICO.

Un tipo especial de migración interna lo constituyen los desplazados por la violencia que genera el crimen organizado. Familias y comunidades completas han tenido que dejar sus comunidades de origen, principalmente en Sinaloa, Tamaulipas, Guerrero Nuevo León y Chihuahua, dejando bienes y modo de vida, ante la amenaza de grupos delincuenciales. Al tiempo que se debe garantizar seguridad y paz, urge una ley para la reparación del daño a víctimas desplazadas por la violencia, como la que hay en Colombia.

CONCLUSIONES.

El tema de la migración está íntimamente relacionado con el tema de derechos humanos. El derecho a migrar libremente, el derecho a la movilidad humana debe ser respetado por todos los estados nacionales (más en la era de la globalización). La visión que guie las políticas y las acciones de los estados nacionales en el tema de la migración humana es la de considerar que los migrantes son seres humanos con derechos. Los enfoques de seguridad nacional en la materia han tenido como resultado la violación de los derechos humanos de los migrantes.

Como país de origen de migrantes, México debe de avanzar en la inclusión social, avanzar en democracia, en combate a la corrupción y a la impunidad para lograr un país más incluyente, menos desigual, con mejor seguridad y con mayores oportunidades laborales, económicas, sociales y políticas para sus ciudadanos, haciendo así que migrar sea una elección libre, y no una condición de supervivencia. Asimismo debe de desplegar una mejor red de protección de los derechos de los nacionales en el extranjero.

Como país de paso, tenemos la inexcusable obligación de garantizar los derechos humanos de los migrantes, y garantizar su seguridad en su recorrido, especialmente en el caso de los más vulnerables que son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. El interés superior de la infancia debe guiar todas las acciones y decisiones que se tomen en relación con esos menores de 18 años. Debemos tener una nueva Ley de Migración integral, que abarque todas las condiciones de migración, en la que se reconozca la categoría de trabajador migratorio y sus familias, en la que también se incluyan visas de transmigrante, para aquellos que sólo desean cruzar por nuestro país, y a los migrantes de retorno.

Como país de retorno, debemos tener una política pública, y una Ley de Migración que favorezca la reinserción social y laboral de los retornados, generalmente deportados de los Estados Unidos. Debemos de aprovechar, para el desarrollo del país, y el desarrollo personal de ellos, la experiencia y capacitación laboral de los deportados. Debe de incrementarse la inversión productiva en los lugares de expulsión de migrantes.

Como país de destino, debemos mantener nuestra tradición de hospitalidad, que abre los brazos a extranjeros que ven en peligro su libertad o su vida por conflictos bélicos o políticos, aquellos que son perseguidos por sus ideas, así como al que quiere trabajar y vivir en nuestro suelo. Reglamentar la categoría de trabajador migratorio, para que aquellos que por temporadas vienen a trabajar gocen de seguridad jurídica y laboral.

Recordemos, ningún ser humano es ilegal.

BIBLIOGRAFÍA

- CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003 – Capítulo V. Estudios Especiales: Quinto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias – V. Informe sobre la Visita in loco a México. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70.
- CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México. México, D.F., 2011.
- CONNOR, Phillip, COHN, D’Vera, GONZALEZ-BARRERA, Ana y OATES, Russ, Changing Patterns of Global Migration and Remittances: More Migrants in U.S. and Other Wealthy Countries; More Money to Middle-Income Countries. Pew Hispanic Center: Washington, D.C., 2013, p. 8. Disponible en: http://www.pewsocialtrends.org/files/2013/12/global-migration-final_12-2013.pdf
- Diagnóstico del Programa Especial de Migración 2014-2018, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 30-04-2014.
- NACIONES UNIDAS – DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES – DIVISIÓN DE POBLACIÓN.
- International Migration 2013: Migrants by origin and destination. 2013. Disponible en: <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe presentado por la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Visita a México. E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Sr. Jorge Bustamante. Adición: Misión a México. A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009.

Niñez y migración en Centro y Norte América . causas, políticas, prácticas y desafíos. Karen Musalo y otros, Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina 2015.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Nueva York, 2011, pp. 161-162. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf

Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila. 2010. La Migración México-Estados Unidos, 1940-2010. En Francisco de Alba, M. Castillo y G. Verduzco (coord). México. Colegio de México.

SEGOB, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012: Repatriación de Mexicanos. México, 2013. http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_

[Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2012/Boletin2012.pdf).

<http://consulmex.sre.gob.mx/mcallen/images/stories/2013/contribuciones.pdf>

http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

EL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO COMO PARTE DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA.

Alliet Mariana Bautista Bravo.¹

INTRODUCCIÓN.

Los 60 años que transcurrieron de 1955 a 2015 no se caracterizan por una combinación constante de las variables económicas o por la continuidad de las políticas públicas. Abarca los años en que la economía mundial abandonó el patrón oro a principios de los setenta, lo que dio inicio a un complejo periodo de transición; posteriormente, vivió la guerra de los precios del petróleo a finales de esa década. En los ochenta se sufrió la crisis de la deuda de los países del tercer mundo y se dieron a conocer las bases del Consenso de Washington que en los noventa delinearon la política económica vigente hasta la fecha.

Como expresión de los ciclos económicos en estos sesenta años, es posible identificar varias crisis: en 1976 por la inflación mundial y nacional, en 1982 por la caída en los precios del petróleo y el alza de tasas en Estados Unidos, en 1988 por la burbuja de la Bolsa Mexicana de Valores, en 1994 por el déficit externo y el alza de tasas en Estados

¹ Lugar de nacimiento: México, Distrito Federal. Socióloga por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ciclo 1986-1990. *Maestría*. En Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ciclo 2007-2009. *Curso de Estudios Avanzados*. Sobre Gobiernos Locales, de la Unión Iberoamericana Municipalista de España, 2002. *Taller de Expertos en Dirección*. En Dirección y Gestión Pública Local, Universidad Carlos III de Madrid, España. 2002. *Curso de grado*. Estudios avanzados sobre dirección y gestión de los gobiernos locales de la Maestría en Dirección de Gestión Pública Local, para directivos municipales de Iberoamérica. 2002. *Diplomado*. En Género y Política, Acción Afirmativa. *Diplomado*. En Estudios Avanzados “Planeación, Gestión y Evaluación Municipal, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y el Instituto de Desarrollo Municipal, Universidad de Granada, España. 2002. *CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR* Diputada Federal por Mayoría en la LXII Legislatura, por el Distrito 30, Nezahualcóyotl, Estado de México, PRD-2012-2015. Presidenta de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social e integrante de las Comisiones de Salud y Deporte. Miembro del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES). Coordinadora de la reforma legislativa para el rediseño del INAES; así como la propuesta de su grupo parlamentario en la reforma financiera a través de una propuesta integral a fin de incluir a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en el sistema financiero nacional y el proyecto de la banca social, como brazo financiero detonador de la economía social. En su trabajo legislativo promueve una estrategia legislativa transversal en materia de economía social y cooperativismo. Diputada Federal por Mayoría en la LX Legislatura, por del Distrito 30, Nezahualcóyotl, Estado de México, PRD-2006-2009. Integrante de las Comisiones de Justicia, Relaciones Exteriores, Comisión Especial de Femicidios y Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos. Regidora en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. PRD 2003-2006. Diputada Federal Suplente por el PRD LVIII Legislatura 2000-2003.

Unidos, en 2001-20012 por el estallido de la burbuja de las acciones de empresas de alta tecnología y, en 2008, por el estallido de la crisis inmobiliaria y, vale advertir, aún si se supone que son fenómenos aislados, los efectos de la última crisis están muy lejos de superarse y, en el caso de México, ya significan nuevos ajustes.

Así, como contexto del presente artículo, es inevitable considerar esa serie de eventos que caracterizaron el comportamiento de las economías regionales, de México en particular, y fueron determinantes en el diseño de las políticas públicas en general y, en específico, en las propuestas dirigidas hacia el cooperativismo así, por consiguiente, en su comportamiento. Encontramos que en las primeras décadas de estos 60 años hay una mayor presencia del Estado en la economía, que crece hasta un máximo a principios de los ochenta, lo que coincide con un impulso a la economía social. Posteriormente, la presencia del Estado disminuye y también se debilita su relación con el sector social. Finalmente, en los últimos años se consolida un esquema con mayor presencia del sector privado y un sector social que busca ganar una participación en línea con lo establecido en el Artículo 25 de la Constitución, por lo menos, semejante a la observada en otros países.

ANTECEDENTES.

Las formas de organización basadas en la solidaridad y la conjunción de esfuerzos para obtener un beneficio colectivo, se pueden encontrar prácticamente en todas las civilizaciones, así como en textos filosóficos y en algunas formaciones religiosas. En ocasiones responden a la necesidad de actuar en común para resolver problemas de gran magnitud, en otros casos resultan de la búsqueda de sociedades ideales, basadas en la justicia y la fraternidad. Más recientemente, los esquemas de organización y el desarrollo de los principios que dan origen al movimiento cooperativista mundial cobran fuerza en el desarrollo de este tipo de organizaciones en los Siglos XVIII y XIX en Europa, asimilando las diversas experiencias logradas por los trabajadores y sindicatos que, uniendo esfuerzos, buscaban reducir el impacto de la revolución industrial sobre sus condiciones de vida.

En México el tequio y el calpulli también son consideradas como un antecedente de la organización social basada en el trabajo cooperativo y, posteriormente, también se localiza una figura semejante, asimilando experiencias de Europa, en los pueblos hospitales fundados por el obispo Vasco de Quiroga, en Michoacán en el siglo XVI.²

² El Cooperativismo en México. <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.

En el México independiente también surgieron esfuerzos para constituir figuras cooperativistas. Entre otros, en 1872 se registra la formación de una cooperativa de producción por parte de tejedores de rebozos, en 1873 se creó la Cooperativa Unión Progreso como el Primer Taller Cooperativo, en 1874 se constituyó la cooperativa de consumo Compañía Cooperativa de Obreros de México y, en 1879, en el campo financiero se fundó la Caja Popular Mexicana. También se tiene el registro de que en 1882 se fundó en Veracruz una cooperativa de crédito.³

Es así como nacen las primeras cooperativas en México, que obtienen reconocimiento legal en 1889 cuando, en el Código de Comercio se les reconoce como “*unidades económicas, con características de organización y funcionamiento diferentes a las de la empresa privada*”.⁴ Así se desprende, entre otras referencias, de la redacción del Artículo 89 del Código de Comercio de 1889, que establece cinco formas ó especies de sociedades mercantiles: La sociedad en nombre colectivo, La sociedad en comandita simple, La sociedad anónima, La sociedad en comandita por acciones y La sociedad cooperativa.⁵

No obstante, al iniciarse el siglo XX, las actividades cooperativas en México estaban poco desarrolladas. Se estima que la dictadura política de Porfirio Díaz no fue un ambiente propicio para el desarrollo de esa figura asociativa. A pesar de eso, a finales del régimen se constituyó el “Centro Mutuo Cooperativo de México”, cuyos miembros apoyaron a Francisco I. Madero. Con el triunfo de la Revolución Mexicana, el movimiento cooperativo encontró mejores condiciones para su crecimiento. Durante la época postrevolucionaria, de 1911 a 1926, el cooperativismo empezó a crecer a pesar de no contar con un marco jurídico propio.⁶

Entre los avances que registra el cooperativismo destaca su inclusión en la Constitución de 1917, en el Artículo 28, en el sentido de que no constituyen monopolios las organizaciones de trabajadores y cooperativas de producción que exporten directamente sus mercancías, así como la referencia en la fracción XXX del Artículo 123, en el que se consideran de utilidad pública las cooperativas de vivienda para los trabajadores.

³ <http://cooperativasdeproduccion.blogspot.mx/2009/12/datos-de-la-historia-del-cooperativismo.html>
Emilio Lozada. Consulta de 2014. Esta página ha sido descontinuada.

⁴ El Cooperativismo en México. <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.

⁵ Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1889. Memoria Política de México. www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1889CDC.html

⁶ El Cooperativismo en México. <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.

Además, la presencia del cooperativismo era innegable, como lo demuestra el hecho de que en ese mismo año, el general Jacinto B. Treviño fundó el Partido Nacional Cooperativista que en las elecciones en que triunfó Álvaro Obregón, en 1920, obtuvo 60 diputados en el Congreso y cinco gobernadores.⁷

Posteriormente, el primero de octubre de 1929 se inauguró el Primer Congreso Cooperativista Nacional en Tampico, que propició la creación del Departamento Autónomo de Fomento Cooperativo y el Consejo Técnico de Cooperativas, como instancias para promover esta figura asociativa.⁸

En el aspecto legislativo, destaca la decisión del Presidente Plutarco Elías Calles, a quien se le reconoce un importante papel en el desarrollo del cooperativismo mexicano, por promulgar la primera Ley Cooperativa en 1927. Esta decisión permitió crear un marco jurídico para esta actividad, sólo que de manera limitada, porque no deslindó a las sociedades mercantiles con respecto de las cooperativas.⁹ Un sexenio después, en 1933, el Presidente Abelardo L. Rodríguez publicó la Segunda Ley Cooperativa, se decía que tenía la intención de mejorar el sentido social de la primera Ley.

Por lo que respecta a las instituciones financieras, destaca el hecho de que en 1925 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, con lo que dio inicio la regulación del sistema financiero.

En 1930, en plena crisis mundial, se creó el Banco del Trabajo bajo el mandato del presidente provisional, Emilio Portes Gil. Este banco, constituido de forma autónoma tenía el mandato de financiar entre otros sujetos económicos a las cooperativas de trabajadores y el crédito popular, así como fomentar el ahorro, principalmente entre las clases trabajadoras, con las siguientes bases.

- Financiar centros de producción creados con el propósito principal de resolver el problema de los “Sin Trabajo”.
- Fomentar la industria nacional por medio de acción social a base de cooperativas de trabajadores y el crédito popular.

⁷ Tratado de Cooperativismo Mexicano. Rosendo Rojas Coria, FCE, 1951, citado por Clemente Ruiz Durán, *El cooperativismo en México: la construcción de una alternativa al desarrollo*, Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Los motivos y formas del cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente, página 118

⁸ <http://cooperativasdeproduccion.blogspot.mx/2009/12/datos-de-la-historia-del-cooperativismo.html>. Emilio Lozada. Consulta de 2014. Esta página ha sido descontinuada. Este evento también lo registra “El cooperativismo en México: la construcción de una alternativa social al desarrollo”. Clemente Ruiz Durán, *Una mirada al Cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo*. Bansefi-ACI-La Red de la Gente pág. 118.

⁹ Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Los motivos y formas del cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente. pág. 80.

- Fomentar el ahorro principalmente entre las clases trabajadoras.
- Fomentar el seguro social preferentemente entre la clase trabajadora.
- Practicar operaciones de depósito, préstamo, descuento, giro, cambio, refacción y también cuentas de ahorro.
- Refaccionar las operaciones industriales de las sociedades cooperativas y organizaciones de trabajadores autorizadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Debido a que se emitió por un gobierno de transición, en el contexto del denominado Maximato Callista —el gobierno de Portes Gil duró apenas poco más de un año, del 1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930—, la Ley del Banco del Trabajo tuvo poca fuerza. Se publicó el 1 de febrero de 1930,¹⁰ cuatro días antes de que terminara el gobierno que la promulgó.

Vale hacer notar que la institución pública ejercía el papel de otorgar créditos a las cooperativas de producción y de consumo, aún no cobraban relevancia las cajas populares o cooperativas de ahorro y préstamo.

En ese período en la Secretaría de Economía Nacional estaba el Departamento de Fomento Cooperativo y, en la de Educación Pública, la Dirección Nacional de Cooperativismo (desde 1925 la Caja Nacional de Ahorro y Préstamo Escolar formaba parte del programa educativo de la SEP y en 1932 se limitaron sus funciones a las de sólo ahorro).¹¹

Las medidas gubernamentales continuaron y en 1932 se emitió la Ley General de Instituciones de Crédito, que separaba a las instituciones nacionales de crédito de aquellas que componían la banca privada. Con esta medida, los gobiernos postrevolucionarios buscaban establecer instituciones de apoyo financiero especializadas que permitieran regenerar el tejido económico del país, con instituciones que atendían a los distintos sectores, incluyendo las cooperativas.

Cabe destacar que en los años treinta del siglo XX en el segmento de cooperativas de producción se fundaron las cooperativas más grandes, la productora de cemento Cruz Azul (1931), que aún se encuentra en operación, y la del periódico Excélsior (1932), que fue vendida a una empresa privada.

¹⁰ Ley del Banco del Trabajo, Diario Oficial, 1 de febrero de 1930.

¹¹ Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Desarrollo Temporal y Sectorial del Cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente, página 107.

El inicio del gobierno del General Lázaro Cárdenas significó un fuerte impulso para el sector social y el cooperativismo. En sus primeros meses, en febrero de 1935 emitió un decreto para constituir un sistema de crédito popular y en 1936 creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal.

En 1937, promovió el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, orientado a establecer un sistema de crédito para fomentar la actividad productiva de los sectores económicamente débiles y contribuir al desenvolvimiento industrial del país. El Banco Obrero de Fomento Industrial se creó con el objetivo de que fuera el promotor de la industrialización en México, esencialmente por medio de empresas con administración obrera. Aunque se llegó a considerar que este banco debía sustituir a NAFIN, la idea no prosperó y dicho banco operó como una entidad independiente.¹²

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó una Ley General de Sociedades Cooperativas, la cual significó un importante impulso para el desarrollo social y económico del nuevo cooperativismo mexicano¹³. En línea con la decisión de impulsar a las cooperativas, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se creó la Dirección General de Fomento Cooperativo.

Al final del gobierno de Cárdenas se tenían registradas 344 cooperativas de producción y 331 de consumo. Una vez que concluyó ese sexenio, durante la década de los cuarenta el ambiente favorable para el movimiento cooperativo se fue desvaneciendo. Las razones de esto se encuentran en una disminución de la importancia de las cooperativas para las nuevas administraciones gubernamentales, que pusieron mayor atención en las industrias privadas y porque no tenían un fuerte compromiso social. Posiblemente también influyó el carácter supuestamente apolítico adoptado por la mayoría de las cooperativas, entre ellas las de ahorro y préstamo, que comenzaron a surgir como cajas populares vinculadas a la iglesia.

No obstante, hubo nuevos avances normativos, por ejemplo, ya en la década de los cuarenta, en junio de 1941, durante la administración del presidente Manuel Ávila Camacho, se creó el Banco Nacional de Fomento Cooperativo con el propósito de corregir las limitaciones que tenía el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, cuyo margen de acción era muy estrecho y no tenía capacidad financiera para auxiliar con el crédito a los organismos con los que debía operar (cooperativas y grupos de trabajadores),

¹² Breve Historia de la Banca de Desarrollo Mexicana, Marco Alberto Huidobro, Análisis Económico Núm. 65, vol. XXVII, Primer cuatrimestre de 2012.

¹³ El Cooperativismo en México. <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.

Además de realizar las operaciones activas y pasivas, a este nuevo banco también se le encargó organizar y administrar un departamento de ahorro obrero, que permitiría invertir de forma económica muchos de los fondos de ahorros constituidos por organizaciones sindicales, o bien por trabajadores aislados y que a la fecha no encontraban una adecuada aplicación y aprovechamiento.

Había la convicción de que el movimiento cooperativo carecería de una base sólida en tanto no contara con una institución bancaria dedicada a fomentarlo. También persiste el no reconocer la conveniencia de fomentar las cajas de ahorro, a pesar de que el objeto social de este banco mantuvo el decidido apoyo al movimiento cooperativo:

- Efectuar con las sociedades cooperativas constituidas conforme a ley, operaciones de descuento, aval, préstamo de habilitación o avío, refaccionarios o hipotecarios, y en general todas las operaciones de crédito, excepto las de los bancos comerciales.
- Coadyuvar al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria.
- Actuar como agente de las sociedades cooperativas y uniones de crédito para la compra de los elementos y maquinarias, que necesiten los socios para la producción, su explotación industrial, para su hogar y para la venta de sus productos cuando así lo acuerden previamente las sociedades cooperativas y uniones con el banco.
- Actuar como fiduciaria respecto de bienes y derechos que pertenezcan al Gobierno Federal, a los estados y territorios, a las sociedades cooperativas, las uniones de crédito y a los particulares.
- Organizar y administrar el departamento de ahorro obrero.

De hecho, no se puede establecer un vínculo entre la decisión de buscar una institución con más capacidad y el hecho de que a partir de los años cincuenta se desarrollan las cajas populares.

EL PERÍODO 1955-2015.

En 1951, en el Distrito Federal, se concreta una de las iniciativas promovidas por el Secretariado Social Mexicano, cuyos antecedentes se encuentran en años anteriores, cuando se enviaron a religiosos a estudiar las cajas de ahorro de Canadá. En ese año se fundó la primera caja de ahorro popular, a la que se le puso el nombre de León XIII. Su principal promotor fue el sacerdote Pedro Velázquez Hernández, quien

dirigía el Secretariado Social Mexicano. En su desarrollo, “*las cajas de ahorro tienen sus orígenes en montepíos que administraban las sacristías de las parroquias para atender necesidades económicas de sus fieles, así como para realizar obras y servicios de beneficio común*”.¹⁴ Esta experiencia fue muy exitosa, ya que fue el inicio de la creación de un importante número de cajas populares en nuestro país.

Conforme crecían y maduraban las cajas de ahorro, se hizo necesario un aumento de la asesoría junto con otros servicios para apoyar su fortalecimiento y en 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares. Posteriormente, en 1964 y sin contar todavía con una legislación específica, se creó la Confederación Mexicana de Cajas Populares, como un esfuerzo para impulsar soluciones colectivas, lo cual contribuyó a la consolidación de una estructura integrada por Cajas, Federaciones y Confederaciones. En los hechos, la confederación, de carácter nacional, contribuyó a la constitución de cooperativas de ahorro y préstamo adoptando la doctrina de las cooperativas de Nueva Escocia, Canadá.¹⁵

Aunque en las décadas de los cuarenta a sesenta disminuyó el apoyo del gobierno al cooperativismo, es justo reconocer que se mantuvo en operación el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, con los mismos objetivos que le dieron origen.

Fue hasta la década de los setentas, durante el gobierno de Luis Echeverría, cuando nuevamente se observó un fuerte impulso al cooperativismo, por ejemplo, a las cooperativas pesqueras se les aseguró la explotación de las especies marinas con alto valor comercial. La Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972 les concedió el derecho exclusivo de capturar y explotar las especies marinas más lucrativas: abulón, almeja, cabrilla, camarón, langosta y ostión, entre otras. Estas cooperativas aprovecharon la estrategia alimentaria de ese gobierno, que propuso incluir al pescado en la dieta de los mexicanos, y capitalizaron con creces esas concesiones.¹⁶ En 1978, durante el gobierno de José López Portillo, se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo y, posteriormente, en 1979 el Banco Nacional de Fomento Cooperativo se transformó en el Banco Nacional Pesquero y Portuario. Esta reforma benefició a las cooperativas pesqueras que, nuevamente, buscaron fortalecerse gracias a esa especialización del banco de desarrollo.

¹⁴ En línea : <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/68/6/RCE6.pdf> Consultado 3 de febrero 2015 a las 12:16 pm. Las cajas de ahorro: instrumentos de la sociedad civil . Ramón Imperial Zúñiga.

¹⁵ Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Desarrollo Temporal y Sectorial del Cooperativismo en México. Bansefi-ACI-L. Red de la Gente, página 113.

¹⁶ Evaluación del cooperativismo mexicano, Bernardo Fritz-Krockow, Comercio Exterior, vol. 36, núm. 9, México, septiembre de 1986, pp. 789-796.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, en 1983, se aprobó la reforma al Artículo 25 constitucional, en la que se proporcionó al sector social uno de los reconocimientos más importantes, delineando un pacto social que anticipaba la necesidad de fortalecer al sector social de la economía, anticipando lo que dejaban ver las tendencias mundiales y la correlación de fuerzas en el país, con la hegemonía del sector privado. Esta reforma incorporó en el Artículo 25 de nuestra Constitución, la definición fundamental de la economía tripartita, estableciendo de manera puntual la existencia de los tres sectores fundamentales de la economía nacional: público, social y privado, así como sus relaciones y la manera en que deben contribuir al desarrollo nacional. En teoría, su texto debería ser la base para el diseño de políticas públicas favorables al desarrollo armónico de la economía nacional.

Al término del gobierno de José López Portillo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, prevaleció la política de ajuste que se aplicó para hacer frente a las consecuencias que tuvo sobre la economía nacional la caída de los precios internacionales del petróleo y del alza de tasas y de inflación que se registró en Estados Unidos a principios de la década de los ochenta, la que dio lugar a la crisis de la deuda que caracterizó a los países en desarrollo a lo largo de los ochenta.

En ese sexenio resultó relevante, en 1985, la fundación de la Cooperativa Trabajadores de Pascual, después de un conflicto laboral de tres años porque el patrón se negó a pagar los incrementos escalonados decretados por el gobierno de la República en 1982.

Durante el gobierno de Carlos Salinas, volvieron a observarse avances y retrocesos. Por ejemplo, en 1991 se reformó la Ley General de Sociedades y Actividades Auxiliares de Crédito para establecer la figura de las Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP), que reconocía a las cajas populares.

A pesar que desde su creación, las Cajas de Ahorro Popular habían dependido de la iglesia y las comunidades que se beneficiaban de ellas, el gobierno no había participado activamente con políticas para su fortalecimiento o regulación. Fue hasta el gobierno de Salinas que se inició ese proceso, cuando se creó la figura de las SAP como entes financieros regulados. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda sólo autorizó 20 SAP, a pesar de que recibió 200 solicitudes, por lo que a la mayoría se le mantuvo bajo amenaza de intervención hacendaria.¹⁷

Esta Ley reconoció como integrantes del sector a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, transformando el antiguo esquema de cajas, por lo que varias de éstas adoptaron formalmente la figura jurídica de la cooperativa.

¹⁷ Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Los motivos y formas del cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente.

Por lo que respecta al sector productivo, en 1992, con la publicación de la nueva Ley de Pesca, se cancelaron los derechos exclusivos que tenían las cooperativas sobre especies de alto valor. Como resultado de ello, parte de la flota pesquera se privatizó.¹⁸

No obstante, teniendo como contexto las políticas que buscaban recuperar la legitimidad del gobierno fuertemente cuestionado por las elecciones de 1988 y como parte del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, en 1993 surgen las Cajas Solidarias, con el objetivo de apoyar a los productores y otorgar servicios a la comunidad.

En el mismo sentido, el 4 de diciembre de 1991 se publicó en el DOF la creación del Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, con el propósito fundamental de orientar e impulsar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos, mediante acciones coordinadas de la federación, los estados y municipios, con la participación de los sectores social y privado. Con ese propósito se creó la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tendrá a su cargo la elaboración y coordinación de la ejecución del Programa.

Posteriormente, el 4 de junio de 1992 se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en el cual se le incorpora al FONAES como órgano desconcentrado. El 14 de diciembre de 1992 se expide el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del FONAES, como órgano desconcentrado de SEDESOL.

Entre los años 1992 y 2000, el FONAES estuvo sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Fue hasta el año 2001 cuando FONAES fue resectorizado a la Secretaría de Economía.

Otro evento importante se presentó en 1994 cuando se aprobó una Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), que derogó la Ley aprobada en el gobierno de Lázaro Cárdenas. En esta Ley ya se incluyeron a las cooperativas de ahorro y préstamo. Desde 1994 se encuentra vigente, con algunas reformas.

Son varias las disposiciones de esta ley que, como la de 1938, dan un carácter especial a la organización cooperativa, diferente a la organización y administración de las sociedades anónimas. En ese sentido el Artículo sexto de la nueva ley resume algunas de estas particularidades:

¹⁸ *Ibidem.*

Artículo 6. Las sociedades cooperativas deberán observar en su funcionamiento los siguientes principios:

- I. Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios;
- II. Administración democrática;
- III. Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara;
- IV. Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios;
- V. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria;
- VI. Participación en la integración cooperativa;
- VII. Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa, y
- VIII. Promoción de la cultura ecológica.

Este Artículo resume las cualidades que caracterizan a las sociedades cooperativas, que para algunos funcionarios resultan parámetros poco objetivos; no obstante, para las cooperativas es una condición de sobrevivencia y/o desarrollo, e incluso de competitividad.

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo de 1994 a 2000, a nivel federal no se registraron cambios relevantes. Sin embargo, es importante señalar que en el Distrito Federal, a partir de la alternancia de gobiernos se desarrolló un proceso de capacitación de formadores para promover la creación de cooperativas en el Distrito Federal. A pesar de la importancia de este programa, no se tiene una evaluación objetiva de sus resultados, cuánto costó, qué beneficios se obtuvieron, cuántos empleos generó y cuántas de las cooperativas impulsadas continúan en operación. Es fundamental conocer cuáles fueron los factores de éxito o fracaso.

Por lo pronto, en 2005 el Distrito Federal se convirtió en la primera entidad en la que se aprobó una Ley de Fomento Cooperativo; le siguieron Zacatecas, Hidalgo, Quintana Roo y Aguascalientes. Por otra parte, en Oaxaca y Aguascalientes los Congresos locales cuentan con comisiones de Fomento Cooperativo y Economía Social, a semejanza de la Cámara de Diputados federal.

Por lo que respecta a las cooperativas de ahorro y préstamo, en el año 2000 se produjeron demandas de parte de defraudados que habían sido afectados por delincuentes que operaban bajo la figura de Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Para hacerle frente, se promovió la Ley para crear un fideicomiso para administrar el fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (Ley FIPAGO).

Con el mismo propósito, en el 2001, Vicente Fox promulgó la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la cual tenía el objetivo de regular las cajas populares y otros intermediarios financieros para adoptar la figura jurídica de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP), como entidades del sector social, o de Sociedad Financiera Popular (SOFIPO), como sociedades anónimas que atienden al sector social. Conviene hacer notar que los delitos cometidos por personas ajenas al cooperativismo, que cometen fraude con esa figura asociativa, sólo han sido utilizados como pretexto para justificar nuevas regulaciones y restar posibilidades de desarrollo a las cooperativas.

La promulgación de esta Ley obligó a reformar la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994. En la reforma que se hizo en 2001, se estableció que las Cooperativas de Ahorro y Préstamo se deberían regir por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con la intención de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores participara en la vigilancia de estas instituciones.

En la primera parte de esta década, en 2005 se incorporó a la Ley del Impuesto Sobre la Renta un capítulo, De las Sociedades Cooperativas de Producción, con el que otorgaban facilidades fiscales a este tipo de organizaciones.

A partir de la necesidad de seguir fortaleciéndose en materia de regulación, en 2009, tanto las dependencias gubernamentales como los representantes del propio sector y los legisladores, lograron los acuerdos necesarios para constituir un marco normativo específico para las cajas populares o cooperativas de ahorro y crédito. La Ley de Ahorro y Crédito Popular, que las regulaba hasta entonces, no reconocía las características propias de la Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Finalmente la Ley aprobada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2009, denominándose Ley para Regular las Actividades de la Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP). Así, después de 60 años de operar en México, éstas lograron un marco jurídico adecuado a su naturaleza.

El reconocimiento de su existencia y la valoración de su importancia permitió a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo organizar en 2011, en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, la asamblea general de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), a la que asistieron más de dos mil líderes cooperativistas provenientes de más

de 70 países. El marco de este evento fueron los festejos previos del Año Internacional de las Cooperativas, establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el año 2012.

Cabe señalar que en el marco del Año Internacional de las Cooperativas, también en la Cámara de Diputados se develó una placa alusiva con el mensaje de que “*Las empresas cooperativas contribuyen a crear un mundo mejor*”.

Sin embargo, la regulación en materia de cooperativas ha seguido caracterizándose por avances y retrocesos.

En ese sentido, el 23 de mayo de 2012 se publicó en el DOF, la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. A iniciativa de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, esta Ley se reformó de manera sustantiva en 2013, con el propósito de contar con un marco jurídico más adecuado a las condiciones de participación de las organizaciones del sector y, sobre todo, para dotar al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), que sustituyó al FONAES, de un marco legal que le permitiera ser más eficiente en su operación. Las reformas se publicaron en el DOF el 11 de junio de 2013.

En 2013, con la intención de dar mayor visibilización al sector, destacar su trascendencia en la vida nacional, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social logró que el pleno de la Cámara de Diputados aprobara la entrega en sesión solemne de la “Medalla al Mérito Cooperativista y la Economía Social, Guillermo Álvarez Macías”, como un reconocimiento a cooperativistas que contribuyeron al desarrollo del sector. La primera se entregó en abril de 2013 y la segunda en octubre de 2014.

Ese mismo año fue testigo de nuevas reformas. Por ejemplo, en 2013, en el marco de la iniciativa de reforma financiera propuesta por el Ejecutivo, los promotores decían que habían tomado en consideración al sector social de la economía en dos aspectos relevantes:

- La posibilidad de que las SOCAP, como las SOFIPOS, puedan actuar con corresponsales.¹⁹
- La posibilidad de que la banca de desarrollo actúe como banca social.

¹⁹ Los corresponsales son comercios e instituciones que establecen relaciones de negocio con un banco con el fin de ofrecer, a nombre y por cuenta de éste, servicios financieros a sus clientes. Es decir, el corresponsal bancario no es una sucursal y su personal no está empleado por el banco, se trata de un canal de distribución que la institución financiera utiliza para hacer transacciones. Página de Condusef, <http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/bancos/corresponsales-bancarios1>

Para lograr su participación en la redes de corresponsales, la iniciativa promovió reformas a la LRASCAP y a la Ley de Ahorro y Crédito Popular porque, de acuerdo con la exposición de motivos, el sector de ahorro que incluye a las SOFIPOS, a las SOCAP y a las Sociedades Financieras Comunitarias, “*se ha venido desarrollando con gran dinamismo y las entidades que lo componen se encuentran en proceso de expansión*”, lo que proporciona una oportunidad para otorgar servicios financieros a los sectores y comunidades de México que se encuentran alejadas.²⁰

Y agrega que como son entidades que tienen el propósito fomentar el ahorro popular y expandir el acceso al crédito hacia sectores que no se han visto favorecidos con la oferta de los servicios de la banca comercial, con la reforma podrán ampliar su cobertura, contratando con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación, así como celebrar comisiones para realizar tales operaciones a nombre y por cuenta de dichas Sociedades. Con ello, fortalecerán la estrategia de inclusión financiera, especialmente para la población que se ubica en las zonas más alejadas del país.

Respecto al segundo punto, la iniciativa de reforma financiera incluyó la posibilidad de que las instituciones de la banca de desarrollo realicen funciones de banca social, a partir de una reforma al párrafo tercero del Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, relativa al objeto de la banca de desarrollo. Sin embargo, la reforma no definió la función de banca social y se limitaba a utilizar a la banca de desarrollo para financiar la adquisición de bienes de consumo o, como ocurrió con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para rescatar los créditos hipotecarios de las organizaciones corporativizadas.

Frente a eso, con toda oportunidad la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) señaló que la actividad de corresponsalías no es atractiva para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP), porque una de sus funciones es la de promover la inclusión financiera en las regiones de más difícil acceso de la geografía nacional. Además, en la reforma a la LRASCAP se imponen un conjunto de obligaciones adicionales que implican más gastos administrativos.

En lo que respecta a la propuesta de que la banca de desarrollo actúe como “banca social”, la iniciativa no definía sus alcances y la CONCAMEX advirtió el riesgo de que en realidad se utilizara para otorgar préstamos personales, como lo anunciaba uno de sus promotores.

²⁰ Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. 8 de mayo de 2013

Las dos referencias al sector social, la de la función de corresponsales bancarios y la de banca de desarrollo como banca social, fueron aprobadas prácticamente en sus términos, pero sin aportar beneficios reales al sector.

En cambio, en ese mismo contexto, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social en la LXII Legislatura presentó un bloque de once iniciativas, entre las que destacó la que proponía un Banco Social. Estas iniciativas se prepararon de acuerdo con las necesidades identificadas por la CONCAMEX. Esta propuesta se discutió con el equipo de funcionarios de Hacienda responsables de promover la reforma financiera, quienes no la aceptaron.

En esa iniciativa se proponía la creación de una institución de banca de desarrollo, cuya especialidad regional y sectorial sería el sector Social de la Economía y actuaría de manera concordante con la necesidad de captar recursos de aquellos sectores y grupos sociales que por sus condiciones económicas no puedan acceder y disfrutar de los bienes y servicios financieros que ofrece la banca comercial.

También buscaba facilitar el otorgamiento de los créditos que requieran las organizaciones, sociedades, empresas y demás organismos de integración y representación del Tercer Sector de la Economía, en aras de fomentar su sano desarrollo y fortalecer sus sistemas de administración y control de riesgos.

La propuesta de Ley Orgánica del Banco Social de México, establecía como objeto social fomentar el desarrollo integral y promover la eficiencia, competitividad y visibilidad de las organizaciones, sociedades, empresas y Organismos de integración y representación del Tercer Sector de la Economía, así como determinar la rentabilidad social de los proyectos productivos y demás requerimientos que dichas entidades formulen a la Institución.

Se consideró que esta propuesta del banco para el sector social podría contribuir a dar un importante dinamismo a la economía nacional, basada en la decisión de orientar el crecimiento fortaleciendo la capacidad de los productores nacionales del atender al mercado interno, generando los empleos en la cantidad y calidad que los mexicanos demandan.

Suponía que era posible fortalecer el mercado mediante la construcción de una red de organizaciones sociales que estaría en posibilidades de dar una respuesta real y sustentable a los retos que presenta actualmente el proceso de desarrollo social. Como sucede en países de Europa, el mercado interno se sustentaría en un sector social promotor de la asociatividad de las personas en organizaciones y empresas de carácter solidario, sin ánimo de especulación, dispuestas a reinvertir socialmente sus excedentes y riqueza generada, apostando por el trabajo digno y decente de sus asociados.

Eso no fue aceptado y persiste como una necesidad que debe subsanarse para fortalecer al sector cooperativista.

En otro campo del debate legislativo, en el marco de la reforma hacendaria, la organización del sector cooperativista trató de impulsar modificaciones a las iniciativas de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al Impuesto a los Depósitos en Efectivo y al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Eso era parte de un trabajo conjunto, entre la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social en la LXII Legislatura, la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) y el Consejo Superior del Cooperativismo (COSUCCOOP). Se logró que se consideraran sus preocupaciones en disposiciones generales de la Secretaría, pero no se alcanzaron a incluir en las Leyes respectivas.

Por cierto, en el marco de la reforma hacendaria, y después de intensas negociaciones, se logró revertir la propuesta del Ejecutivo de eliminar el Régimen de Cooperativas de Producción en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, sólo que con una adición que permitía diferir el pago de impuestos por los rendimientos no distribuidos sólo por dos años. Esta acotación tenía el propósito de limitar el uso de la figura de las cooperativas por parte de simuladores que sólo buscaban evadir impuestos. Finalmente, por negociaciones impulsadas por la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social con la Secretaría de Hacienda, se logró que el diferimiento se llevara a cinco años, mediante decreto presidencial.

En 2013, durante la discusión del paquete económico, también se propuso la creación de un presupuesto transversal para el sector en el Presupuesto de 2014, tomando como base el análisis que desarrolló el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Este análisis encontró cerca de 24 programas en diversas dependencias, los cuales sumaban un presupuesto de 50 mil millones de pesos, todos relacionados con el fomento de la economía social y el cooperativismo.

El reconocimiento del carácter transversal del presupuesto del sector social y el cooperativismo es una medida necesaria para destacar su importancia; hacer un seguimiento de las políticas públicas que implican recursos presupuestales para el sector y, en su caso, contar con elementos de juicio para diseñar políticas públicas que contribuyan a su crecimiento.

Esta propuesta no fue aprobada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en el dictamen del Presupuesto para el año 2014, pero queda como uno de los pendientes en la agenda de la próxima legislatura.

Es importante señalar que la necesidad de impulsar un presupuesto transversal y un aumento en el presupuesto del INAES, tenía la perspectiva de hacer frente, entre otros,

a los requerimientos de la regularización de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, cuya fecha definitiva era el 31 de marzo de 2014.

Al respecto hay que señalar que ya se habían logrado dos prórrogas y en el sector prevalecía la posición de que era necesario concluir ese proceso. Sin embargo, también habían advertido que se requerían recursos para dotar de liquidez temporal a algunas SOCAP, para facilitar su transición hacia un esquema regularizado. Fue así, cuando el 28 de abril de 2014, llegó el vencimiento del plazo establecido en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP).

Para facilitar la transición, en la fecha límite se lograron acuerdos para aprobar reformas a la LRASCAP y a la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores (LFIPAGO). El objetivo era permitir una regularización ordenada de la SOCAP con dificultades, protegiendo el interés de los socios ahorradores. No se logró un compromiso tan claro como era deseable, lo que propició un ambiente que fue aprovechado por los bancos comerciales que, arbitrariamente cancelaron cuentas de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, que se encontraron en estado indefenso.

Evidentemente, ese proceso legislativo no había concluido. Era necesaria una disposición para que las autoridades gubernamentales apoyaran la salida ordenada del proceso de regularización.

La respuesta llegó en sentido contrario. Como resultado de los trabajos de la Comisión Bicameral, que se constituyó durante el período de sesiones de la Comisión Permanente en enero de 2015, para analizar las causas del fraude a los ahorradores en Ficrea y las fallas en la vigilancia por parte de la autoridad responsable, el martes 14 de abril se presentó la Iniciativa con Proyecto de decreto que expide una nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Al conocer el carácter de la iniciativa que, en teoría debería atender al problema del fraude en Ficrea, y que, sin conocimiento del sector cooperativista, incluía reformas a la LRASCAP; organizaciones de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP) expresaron su rechazo e inconformidad. Cabe mencionar que en el informe que envió el grupo de trabajo en relación con el Ficrea, al presidente de la Mesa Directiva del Senado, senador Miguel Barbosa el 9 de abril, no se mencionaba en ningún caso que la reforma a la LRASCAP, habría sido una condición o un objetivo de la Comisión Bicameral para resolver las demandas de los defraudados de Ficrea.

Desafortunadamente, el contenido de la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las reformas a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo no fueron realmente la herramienta que deberá impedir cometer nuevos fraudes.

Durante la discusión se conoció el documento “Atenta nota a la Junta de Gobierno sobre la propuesta de intervención con carácter de gerencia a Ficrea SA de CV, Sociedad Financiera Popular”. Según éste, desde marzo de 2014 se advirtieron muchas irregularidades en Ficrea que, según la Vicepresidencia de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares de la CNBV, llevó a cabo la gerencia de Ficrea: Incumplimiento en operaciones de crédito, simulación de operaciones, pasivos no reconocidos no registrados, falta de transparencia en la información, deficiencia en el establecimiento de controles en materia de prevención de recursos de procedencia ilícita y violaciones reiteradas al marco legal. Todo eso habría permitido a Ficrea ocultar un desfaldo cercano a los \$6,000 millones de pesos, casi un millón por cada uno de sus 6,000 clientes.

El problema del Ficrea se generó en una Sociedad Financiera Popular (SOFIPO), que son sociedades anónimas constituidas y que operan conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Desde el punto de vista y experiencia de quienes operan en el sector social, el fraude no se debió al tipo de regulación o a una mala regulación, sino a omisiones y fallas en la vigilancia del ente regulador y, probablemente, a complicidades con los defraudadores.

Por otra parte, la solución que se dé al problema de Ficrea, no debía servir de pretexto para imponer nuevas reformas a la LRASCAP, comenzando porque son esquemas de operación y de riesgo muy diferentes. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo son sociedades constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, que tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus Socios y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro.

Al momento de concluir este Artículo no se tenía la posibilidad de conocer el desenlace de ésta última modificación a la LRASCAP. Los riesgos son muy altos, tomando en cuenta que crea condiciones de incertidumbre para un sector que había logrado importantes avances, como lo demuestra el Boletín Informativo del Fondo de Protección.

A diciembre de 2014 sumaban 689 instituciones con activos por 102,144 millones de pesos y 6.5 millones de socios.

EL SECTOR DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO. COMPOSICIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO SOCAP AL 31 DE DICIEMBRE DE 2014.

| | SOCAP's | % | ACTIVOS (pesos) | % | Socios | % |
|--|------------|--------------|------------------------|--------------|------------------|--------------|
| Autorizadas | 143 | 20.8 | 86,224,280,412 | 84.4 | 5,126,080 | 78.4 |
| En proceso de autorización | 48 | 7.0 | 6,266,116,722 | 6.1 | 459,469 | 7.0 |
| Para proceso de consolidación | 30 | 4.4 | 3,164,560,878 | 3.1 | 222,508 | 3.4 |
| No presentaron solicitud | 13 | 1.9 | 710,936,698 | 0.7 | 46,736 | 0.7 |
| Básico | 393 | 57.0 | 1,813,872,345 | 1.8 | 275,860 | 4.2 |
| Clasificadas en D | 34 | 4.9 | 2,538,529,460 | 2.5 | 265,418 | 4.1 |
| Incumplieron 3 ^{ro} transitorio | 28 | 4.1 | 1,426,301,770 | 1.4 | 143,868 | 2.2 |
| TOTAL | 689 | 100.0 | 102,144,598,285 | 100.0 | 6,539,939 | 100.0 |

Fuente: Boletín Informativo del FOCOOP y CONCAMEX.

AVANCES Y RETROCESOS EN 60 AÑOS.

Sin duda, el sector social, el cooperativismo, en su interacción con el sector público y privado ha logrado en ocasiones mejorar el entorno en el que debe operar. Las 9,000 cooperativas registradas por el Censo Económico 2009 son muchas más que las registradas en 1955. Sin embargo, sería un error cerrar este análisis con esa lectura.

Lo que describe este texto relativo a 60 años de historia es la secuencia de avances y retrocesos; de medidas para consolidar al sector social y al cooperativismo, las cuales se quedan trucas por el cambio sexenal, el cambio en las políticas o el cambio en el entorno o derrotas temporales, derivadas de una determinada correlación de fuerzas, como sucedió en la reforma financiera y, apenas en abril de este año, con la Ley Ficrea.

Por fortuna la sociedad se encuentra en constante movimiento, lo que crea la posibilidad de que algunas de las medidas que ponen en riesgo la existencia del cooperativismo puedan ser revertidas.

Sobre todo, porque con el pasar del tiempo, las diferentes propuestas del sector social y de las sociedades cooperativas han demostrado ser una alternativa real y viable para los múltiples problemas que vive la sociedad.

Lo descrito en el seguimiento de la evolución del cooperativismo permite advertir que no desaparecerá y, al contrario, se fortalecerá en la medida en que se buscan las soluciones en el mediano y largo plazo.

De hecho, no se puede cerrar el período sin mencionar que en febrero se presentó una más de las iniciativas para expedir una nueva LGSC, porque la actual se encuentra vigente desde 1994. Sin embargo, la debilidad del sector y el momento organizativo en el que se encuentra le impidieron desarrollar una propuesta por consenso que fuera resultado de un extenso ejercicio democrático. En la ausencia de eso, todo indica que la nueva Ley deberá esperar y esperemos que sea para fortalecer al sector.

BIBLIOGRAFÍA.

- Eguía Villaseñor, Florencio, Imperial, Ramón, Magallanes González. Víctor Hugo, *Caja popular mexicana 60 aniversario*, caja popular 2012.
- Eguía Villaseñor, Florencio, *Cooperación cooperativa cooperativismo* Caja Popular Mexicana S.C.A.P 2008.
- Fritz-Krockow , Bernardo. Evaluación del cooperativismo mexicano, Comercio Exterior, vol. 36, núm. 9, México, septiembre de 1986, pp. 789-796.
- Huidobro, Marco Alberto, Breve Historia de la Banca de Desarrollo Mexicana, ,Análisis Económico. Núm. 65, vol. XXVII, Primer cuatrimestre de 2012.
- Imperial Zúñiga, Ramón, “Las cajas de ahorro instrumento de la sociedad civil”, disponible en; <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/68/6/RCE6.pdf>, vol. 54, N.7, junio de 2014, consultado el 3 de febrero 2015, a las 12:16 pm.
- Merino Mauricio, *políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*, (México), Ed. CIDE, 2013.
- Pardo Martínez, Luz Patricia, Serrano Uribe, Rymel, Jaramillo Morales, Germán, *Estado del arte del Sector Solidario en Colombia*, 2006, Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá.
- Ruiz Durán Clemente, El cooperativismo en México: la construcción de una alternativa al desarrollo”, Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Los motivos y formas del cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente
- Salinas Ortiz, José A. *Análisis de decisiones estratégicas en entornos inciertos, cambiantes y complejos*, Ed. Cengage Learning-Pontificia Universidad Católica del Perú, Argentina 2009.

- Shepsle, Kenneth A. y Bonchek, Mark, 2005. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, Ed. Taurus y CIDE, Primera edición en México. Reforma Financiera. Ejecutivo Federal. 8 de mayo de 2013.
- Una mirada al cooperativismo y su participación en redes para el desarrollo. Los motivos y formas del cooperativismo en México. Bansefi-ACI-La Red de la Gente Velázquez H. Manuel, “Pedro Velázquez H. apóstol de la justicia”. Ed. Jus 1978
- Bibliografía, legislación y hemerografía en línea.
- Caja popular mexicana” disponible en; http://sites.amarillasinternet.com/cajapopular/nuestra_evolucion.html,
- Nueva Ley del Impuesto sobre la Renta
- El Cooperativismo en México.
- <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Cámara de Diputados LXII Legislatura Gaceta Parlamentaria, 25 de abril de 2013,
- Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía.
- Propuesta de Reforma Financiera CONCAMEX. La participación del sector social en el sistema financiero en México. Propuesta de complemento a la reforma financiera presentada por el Ejecutivo en el marco del Pacto por México, presentada por Concamex (junio de 2013).
- <http://cooperativasdeproduccion.blogspot.mx/2009/12/datos-de-la-historia-del-cooperativismo.html>. Emilio Lozada. Consulta de 2014. Esta página ha sido descontinuada.
- El Cooperativismo en México.
- <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.
- Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1889. Memoria Política de México. www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1889CDC.html
- El Cooperativismo en México.
- <http://www.cruzazul.com.mx/2008/lacruzazul/cooperativismoMexico.aspx>.
- Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1889. Memoria Política de México. www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1889CDC.html.
- Boletín Informativo del FOCOOP y CONCAMEX

GÉNERO Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN MÉXICO.

Martha Lucía Mícher Camarena.¹

Si de los avances del México contemporáneo se trata, sin lugar a dudas el impulso de los presupuestos públicos con enfoque de género es un tema de especial relevancia en el camino hacia la igualdad de entre mujeres y hombres.

Nada más claro, preciso y contundente para expresar la voluntad y compromiso político de un gobierno que su presupuesto. Actualmente en México, el presupuesto federal para la igualdad entre mujeres y hombres representa únicamente el 0.5% del presupuesto total para 2015.

En este contexto resulta valioso conocer y analizar los antecedentes y la situación actual del presupuesto federal para la igualdad, a fin de distinguir elementos que pudieran dar luz sobre los nuevos retos y estrategias a diseñar para que estos recursos no sólo se amplíen sino que garanticen un verdadero impacto en la vida de las mujeres.

El presente ensayo brinda un panorama general de la experiencia mexicana respecto al proceso que se ha generado en las últimas décadas para incluir la perspectiva de género en los presupuestos públicos, para ello es necesario iniciar por describir brevemente qué es el género, qué es el presupuesto público y a qué nos referimos cuando hablamos de presupuestos públicos para las mujeres y la igualdad de género.

¹ Martha Lucía Mícher Camarena es madre, esposa, ama de casa, feminista y educadora popular. Es Licenciada en Pedagogía, cuenta con posgrado en Educación para la Paz y los Derechos Humanos. Integrante de la Delegación Oficial en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, China. Fundadora del Centro de Investigación, Desarrollo y Educación de la Mujer; fundadora del movimiento Milenio Feminista; fundadora y directora del Centro de Derechos Humanos Hermanas Mirabal A.C. Fue propuesta junto con once mexicanas al premio 1000 Mujeres por la Paz en el contexto del Premio Nobel (2005). Fue candidata a la Gubernatura del estado de Guanajuato (México); Diputada en la XXVI Legislatura de Guanajuato, y en la LIX Legislatura Federal, fue Directora General del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México y actualmente Diputada Federal por el distrito XIV de Tlalpan y Presidenta de la Comisión de Igualdad de Género de la LXII Legislatura, integrante de la Comisión de Salud, de la Comisión de Recursos Hidráulicos y de la Comisión Especial de la Lucha contra la Trata de Personas.

GÉNERO.

Género y sexo son términos que aún en la actualidad suelen ocuparse de forma indistinta para referirse a las diferencias que hay entre mujeres y hombres. Sin embargo, distinguir entre un término y otro es fundamental; el sexo se refiere a los aspectos físicos, biológicos, corporales, genéticos y hormonales que definen a mujeres y hombres, mientras que el término género es el conjunto de características sociales, culturales y psicológicas asignadas a las personas dependiendo de su sexo.

El género alude a los significados que la sociedad asigna a mujeres y hombres a través de la diferenciación de los roles, actitudes, conductas y responsabilidades definidas como “propias” de unas y otros. Esta categoría se centra en las relaciones sociales entre mujeres y hombres (relaciones de género), por ello es preciso subrayar que género no es sinónimo de mujeres. Según Joan Scott (2003) el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder; es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos; de tal forma que las identidades masculinas y femeninas se encuentran determinadas por los procesos diferenciados de socialización, por lo que no son simples derivaciones de las diferencias biológicas, sino complejas construcciones sociales cargadas de significación que se proyectan y activan a través de las diversas estructuras regulatorias de la sociedad (Medina, 2010).

Es decir, el sexo se refiere a lo biológico y el género a lo construido social y simbólicamente, a partir del sexo de mujer y hombre.

Por lo anterior, al emplear el concepto género nos estamos refiriendo a las relaciones sociales entre mujeres y hombres y esto nos permite comprender que muchas de las cuestiones que pensamos que son de índole “natural” para cada sexo, en realidad son características construidas socialmente, que no están determinadas por el factor biológico y que, por lo tanto, pueden modificarse.

Estas características sociales (normas y valores) que clasifican y definen a mujeres y hombres impactan, condicionan y definen sus acciones de forma distinta, pero sobre todo determinan y restringen su bienestar, lo cual genera desigualdad, tema que retomaré a continuación al ligarlo con el presupuesto y el gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género.

PRESUPUESTO PÚBLICO Y GÉNERO.

El presupuesto público es el plan de gastos e ingresos públicos que elabora el gobierno para distribuir recursos (bienes y servicios públicos) a través de programas y políticas.

Es importante señalar que la principal fuente de financiamiento del presupuesto es la contribución ciudadana por concepto de impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos (Athié, 2005).

La política de gasto del gobierno se lleva a cabo a través de 4 etapas: la Planeación-Formulación, Discusión-Aprobación, Ejecución y Control-Evaluación. Es en este proceso del presupuesto público, en el que retomamos el concepto *género*, ya que al analizar la forma en que mujeres y hombres son considerados en la planeación, discusión, ejecución y evaluación de la política de gasto del gobierno, nos damos cuenta que los presupuestos públicos impactan de forma distinta a mujeres y hombres.

Un aspecto fundamental en este sentido, es hacer visible y reconocer el hecho de que no existen presupuestos públicos “neutrales” en materia de género. Cualquier gasto público o recaudación de impuestos tiene un efecto y éste no es igual para mujeres y hombres y negar estas distinciones reproduce o aumenta las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Este reconocimiento trae consigo la necesidad de contar con presupuestos públicos con perspectiva de género.

En el documento *El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres*, se señala que gracias a los análisis desde una perspectiva de género se pudo comprobar la insuficiencia de los recursos públicos destinados a atender y solucionar la problemática de género que afectaba directamente a las mujeres en cuestiones como la salud reproductiva, la mortalidad materna, la falta de acceso a recursos económicos y la violencia, entre otras, y se puso de manifiesto la necesidad de etiquetar gastos para los problemas mencionados y confeccionar un presupuesto público con perspectiva de género (Naciones Unidas 2013:4)

Un presupuesto que considera el impacto diferenciado que tienen las políticas públicas y los programas sociales en mujeres y hombres, no es un presupuesto dirigido específicamente para las mujeres, sino un presupuesto que reconoce que la distribución del gasto tiene efectos distintos para mujeres y hombres y que en los distintos momentos del proceso de planeación, programación, ejecución y evaluación se tienen presentes las necesidades, intereses y derechos de las mujeres. Esto significa que es un presupuesto diseñado, ejercido y evaluado en función de sus logros en el bienestar de las mujeres y hombres, que es sensible a las inequidades existentes en la sociedad y que de alguna manera contribuye a reducir dichas inequidades.

Un presupuesto que tenga como prioridad combatir la desigualdad de género permite un mayor desarrollo social, económico y político para la sociedad de su conjunto.

Los presupuestos públicos con perspectiva de género son importantes porque sirven para garantizar los derechos de las mujeres; dar cumplimiento al marco legal internacional, nacional y estatal en materia de igualdad entre los géneros y cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

LAS EXPERIENCIAS PIONERAS DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS CON ENFOQUE DE GÉNERO.

Las primeras referencias a nivel internacional que hacen referencia a los presupuestos públicos con enfoque de género aparecen en la década de 1980, sin embargo, es hasta la Declaración y Plataforma de la Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas de 1995, en Beijing-China, cuando se registran los primeros avances en el tema. La Plataforma de Acción emanada de esta Conferencia Internacional, se pronunció de manera específica sobre el tema presupuestal.

En el capítulo VI de la Plataforma de Acción de Beijing se establecieron las disposiciones financieras en el tema de presupuestos para los gobiernos, señalando que “deberán asignar recursos suficientes para cumplir las directrices de esta Plataforma, incluidos los necesarios para llevar a cabo análisis de las repercusiones de género”. También se menciona que “los gobiernos deben alentar, fortalecer y aumentar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales en ese aspecto, e impulsar al sector privado y a otras instituciones e integrantes de la sociedad civil para que movilicen recursos adicionales para tal efecto”.²

La responsabilidad asumida por los estados firmantes de la Plataforma para informar sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos, derivó en diversas acciones relacionadas con los presupuestos públicos con enfoque de género. Es así que para 2007, un total de 77 países tenían una o más iniciativas sobre presupuestos para mujeres con perspectiva de género (Barajas, Gabriela: 2012:9).

Las dos experiencias pioneras más conocidas y estudiadas son la de Australia y Sudáfrica, las cuales sirvieron como base del diseño metodológico y marcaron el rumbo para otros países. Los presupuestos definidos por estas experiencias, originalmente orientados hacia las mujeres, fueron evolucionando hacia presupuestos con enfoque de género con objetivos múltiples:

² Resoluciones aprobadas por la Plataforma de Acción de Beijing. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

- Mejorar la asignación de recursos dirigidos a las mujeres.
- Apoyar la transversalidad de género en la macroeconomía.
- Reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones político-económicas.
- Incrementar los vínculos entre los resultados de las políticas sociales y económicas.
- Contrastar el gasto público con los compromisos de las políticas de género y de desarrollo.
- Contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.³

Australia fue el primer país en poner en práctica, en el ámbito federal y posteriormente en el estatal y local, presupuestos orientados hacia las mujeres mediante el impulso de proyectos de análisis y la elaboración de presupuestos públicos.

Desde 1972, el gobierno australiano comenzó a considerar en las políticas públicas la problemática de las mujeres; este logro fue promovido por las feministas que trabajaban en el gobierno y que estaban conscientes de la necesidad de incorporar el análisis de la desigualdad de género en los procesos de implementación de las políticas públicas federales.

El primer presupuesto para mujeres en Australia se estableció entre 1984 y 1985 en el marco de la llegada al poder del Partido Laborista. La propuesta consistía en que cada instancia gubernamental debía realizar una auditoría de su presupuesto y a su vez, considerar el impacto que éste tenía sobre la vida y el bienestar de las mujeres. La mitad de los departamentos del gobierno participaron en la iniciativa y se centraron en el análisis de los servicios concretos para las mujeres como: las ayudas concedidas a las viudas de guerra, o en la proporción de mujeres usuarias de algún programa. Esta revisión demostró que los programas aparentemente neutros al género tenían un impacto diferenciado en mujeres y hombres.

En 1985 este ejercicio se extendió a todos los departamentos, agencias gubernamentales y al resto de los gobiernos australianos, pasando así del nivel federal al nivel estatal y local.

A finales de los años ochenta, Australia comenzó a utilizar los presupuestos por programas, lo que dio una nueva oportunidad para incorporar el enfoque de género. En 1987 estos análisis se denominaron “Declaración del presupuesto de las mujeres”,

³ CEAMEG (2010) La experiencia de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en Materia de Presupuestos Pro equidad de Género.

adquiriendo un carácter más formal. Los documentos incluían una declaración por parte de cada Ministerio y departamento con las correspondientes implicaciones en la vida de las mujeres y los hombres, de sus gastos y en algunos casos hasta de sus ingresos.

A partir de 1995 el interés gubernamental para continuar con las “Declaraciones del presupuesto de las mujeres” cambió y algunas de ellas fueron abandonadas. Sin embargo, el logro de la experiencia australiana fue instrumentar acciones gubernamentales para monitorear las políticas y la legislación referida a las mujeres.

CUADRO 1
CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE
GÉNERO EN AUSTRALIA

Clasificación del gasto en tres categorías:

1. Gastos específicamente enfocados a las mujeres.
 - Identificar el objetivo del programa o proyecto a analizar.
 - Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto.
 - Cuantificación de los recursos destinados a esos programas o proyectos.
 - Determinación de los indicadores de resultado.
 - Determinación de los indicadores de impacto. Considerar los cambios planeados para el próximo año.
2. Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades.
 - Descripción de las modalidades de empleo existente en los departamentos.
 - Desagregación por sexo de los niveles de empleo, formas de empleo, salarios y beneficios.
 - Identificar las iniciativas adoptadas para promover las oportunidades de empleo.
 - Determinar el número de mujeres y hombres relacionados con el tema de género.
 - Desagregación por sexo de las personas que ocupan cargos en los consejos de administración del sector.
3. El resto del gasto público, se desagrega por sexo de las personas beneficiadas.

Fuente: Barajas, Gabriela (2012) Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas.

Aunque muchos años después de iniciada la experiencia australiana, Sudáfrica también es pionero en presupuestos para las mujeres, ya que, a partir de 1994 y tras el final del *apartheid* se promovieron iniciativas para mejorar las condiciones de vida de la población víctima de la discriminación racial y en particular, de las mujeres.

La iniciativa para analizar el presupuesto desde una perspectiva de género fue propuesta por la parlamentaria Pregs Govender y surgió como resultado del debate de las elecciones de 1994, poniéndose en marcha en 1995. Es importante mencionar que esta iniciativa nació como un proyecto de colaboración entre mujeres parlamentarias que pertenecían al Grupo de Política Económica y Género, del Comité Parlamentario sobre Finanzas y dos organizaciones no gubernamentales, por lo que desde el principio se consideró una iniciativa extra-gubernamental. Recibió el nombre de Iniciativa de Presupuestos de Mujeres o *Women's Budget Initiative* (WBI). (CEAMEG: 2010:27)

El primer año la iniciativa se centró en el análisis de 6 áreas presupuestarias y en las relaciones de género y pobreza. El segundo año, las áreas de análisis se ampliaron y en el tercero se revisaron 26 áreas que conformaban el presupuesto estatal. En cada una de ellas el trabajo no remunerado ocupaba una parte importante de los documentos elaborados. Los años posteriores se extendió el análisis a los gobiernos locales, al ingreso de forma más amplia y a las relaciones intergubernamentales, entre otros.

En 1997, dos años después del inicio de esta iniciativa, el gobierno realizó un ejercicio similar a través del Ministerio de Finanzas, quien fue el encargado de preparar el material para incorporar el género en los documentos presupuestarios, además de la organización de cursos de formación y material para las personas encargadas de la toma de decisiones.

La experiencia sudafricana es significativa porque permitió “desarrollar valores y principios para dar prioridad a las necesidades socioeconómicas de las mujeres pobres, promover la democratización del proceso presupuestario, e impulsar un instrumento para controlar el gasto, así como dar seguimiento a temas en los que hasta entonces no participaba la ciudadanía.”⁴

⁴ *Ibid.*, p. 26.

CUADRO 2

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO EN SUDÁFRICA.

1. Se analiza la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños.
2. Se valora la sensibilidad de género de las políticas y programas incluidos en los departamentos.
3. Se valoran las asignaciones de gasto presupuestadas.
4. Se analiza y evalúa la utilización del gasto y de los servicios prestados.
5. Se valoran los resultados conseguidos en función de su impacto.

Fuente: Barajas, Gabriela (2012) Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas.

EL PRESUPUESTO ETIQUETADO PARA LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN MÉXICO.

México inició el análisis del presupuesto etiquetado para las mujeres en la década de los noventa, a raíz de las conferencias mundiales de El Cairo, Egipto (1994) y Beijing, China (1995), en donde se generó un impulso global para lograr avances significativos sobre el tema. Así, en la Plataforma de Acción de Beijing se establecía la necesidad de “integrar la perspectiva de género en las decisiones presupuestarias sobre las políticas y programas, así como la adecuada financiación de programas específicos para asegurar la igualdad entre las mujeres y los hombres.”⁵

Desde entonces se ha profundizado la inserción de la variable de género en el diseño, implementación y monitoreo del presupuesto público federal y en algunos casos también estatal. (PNUD: 2010:15)

En nuestro país, por primera vez se habla de la incorporación del género en los presupuestos públicos en la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia, realizada en 1996 y en el Congreso Nacional de Mujeres hacia la Reforma del Estado con Equidad de Género, realizado en 2000.

⁵ Resoluciones aprobadas por la Plataforma de Acción de Beijing. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

En la Asamblea Nacional se acordaron acciones que permitieran el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing en México, señalando “*la necesidad de garantizar que el gasto público incluyera los recursos etiquetados suficientes para hacer efectiva una política estructural que beneficie a las mujeres en los niveles, estatal y municipal*”. Mientras que en el Congreso Nacional de las Mujeres se hicieron propuestas concretas para incluir la perspectiva de género a través de las distintas etapas del proceso presupuestal.⁶

CUADRO 3
PRINCIPALES PROPUESTAS DEL CONGRESO NACIONAL DE MUJERES.

- Diseñar una estrategia integral que comprenda desde la planeación, la programación y el diseño del presupuesto, hasta el seguimiento, control y evaluación con un enfoque de equidad de género y que se aplique a todos los ámbitos de gobierno (resolutivo 16).
- Participar e incidir en el plan Nacional de desarrollo, en los planes sectoriales y en los programas específicos para que tengan perspectiva de género (resolutivo 17).
- En la política de ingresos públicos, tomar la opinión de las mujeres sobre la Reforma Fiscal Integral para asegurar la equidad distributiva de los recursos atendiendo la perspectiva de género (resolutivo 18).
- Incorporar el enfoque de género en el presupuesto de egresos de la Federación. Se propone la creación de una clave programática específica que permita y facilite la asignación de recursos hacia acciones afirmativas de género (resolutivo 20).
- Diseñar una fórmula que asigne un porcentaje del presupuesto programable a atender las necesidades específicas de las mujeres (resolutivo 21).
- Asignar un presupuesto específico para evaluar el impacto, por sexos, de los diversos programas para redefinir éstos con recursos y enfoque de género y un porcentaje especial dedicado a la capacitación técnica, tanto para hombres como para mujeres, a fin de estar en condiciones de diseñar y evaluar los programas con un enfoque de género (resolutivo 21).

Fuente: Barajas, Gabriela (2012) Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas.

⁶ En el Artículo “Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas en gestión y estrategia”, Gabriela Barajas destaca que detrás de la Asamblea y el Congreso se encuentran organizaciones de la sociedad civil como: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C., quienes realizaron un trabajo no sólo de estudio sino de sensibilización y capacitación en los tres ámbitos de gobierno para apoyar la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto.

También en el año 2000 la Comisión Nacional de la Mujer, sistematizó los gastos clasificados por género reportados por las dependencias federales durante los años 1996, 1997 y 1998. En este ejercicio de análisis se distinguieron los ramos presupuestales y recursos dirigidos a atender las necesidades o demandas de las mujeres, lo cual fue “el ejercicio más importante hasta la fecha, a pesar de la falta de apoyo institucional y la no disponibilidad o existencia de información por sexo” (Barajas, Gabriela: 2012:9).

En este proceso de la promoción del presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad entre mujeres y hombres en México, destaca la labor de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Igualdad de Género (que en sus orígenes fue Comisión Especial de Asuntos de la Equidad entre los Géneros y después Comisión de Equidad de Género), que a partir de su creación, en 1997, desarrolló una serie de actividades para incorporar programas específicos que promovieran la igualdad de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).⁷

Durante la LVIII legislatura (2000-2003), la Comisión de Equidad de Género, constituida ya en ese entonces como una Comisión Ordinaria, estableció líneas de acción específicas en materia presupuestal gracias a la estrecha relación con organizaciones civiles ligadas al análisis y seguimiento de los presupuestos con enfoque de género. Como resultado del trabajo conjunto se logró en 2003 un incremento importante del gasto etiquetado para mujeres dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸

En la LIX Legislatura (2003-2006), las diputadas de la Comisión de Equidad de Género y de la Comisión Especial para dar seguimiento a los Feminicidios en el país, impulsaron una agenda de trabajo en materia presupuestal, con la idea de lograr avances en la etiquetación de recursos enfocados a programas especiales en beneficio de las mujeres y los procedimientos para establecer un presupuesto con enfoque de género.⁹

Gracias al trabajo de la Comisión de Equidad de Género el gasto etiquetado para mujeres se incrementó 50% entre 2004 y 2006, con un aumento de 1,543.4 millones

⁷ El 30 de septiembre de 1997 se aprobó la creación de la Comisión Especial de Asuntos de la Equidad entre los Géneros, instalándose de manera formal el 7 de octubre de 1997. El 12 de diciembre de 1998, se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual proponía que la Comisión de Equidad y Género fuera una Comisión Ordinaria. Dicha propuesta fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. En 2013 fue aprobado el cambio de denominación “Equidad y Género” por “Igualdad de Género” para esta Comisión.

⁸ Guzmán, Flérida (2006). “la Comisión de Equidad de Género en el proceso de construcción de un Presupuesto de Egresos de la Federación Pro Equidad de Género”, en Comisión de Equidad de Género. Compendio, Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Comisión de Equidad de Género, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, p.223.

⁹ *Ibid.* P.239.

de pesos etiquetados en el presupuesto del primer año a 3,041.5 millones de pesos para el presupuesto correspondiente al 2006.¹⁰ En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año se incluyeron candados para evitar que el gasto etiquetado para mujeres fuera recortado.

Además, en 2005 se aprobaron recursos presupuestales para la Creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Este proyecto se concretó en 2006 y a partir de esta fecha comenzó a trabajar como una instancia de apoyo de las diputadas y diputados en la materia.

El año 2008 es especialmente significativo ya que por primera vez los recursos del PEF para las Mujeres y la Igualdad de Género se detallan en un anexo específico que entonces se denominó “Presupuestos para mujeres y la igualdad de género” y que actualmente tiene el nombre de “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”.

Además, a partir del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2008, se incluyó un apartado titulado “Capítulo IV De la perspectiva de género”, lo cual significó sacar los programas dirigidos a las mujeres y la igualdad del simple marco de programas sociales sujetos a reglas de operación, para ubicarlo en los lineamientos generales del ejercicio del presupuesto, “ampliándose así la posibilidad de realizar acciones no contempladas en dichos programas y en los gastos etiquetados por la Cámara de Diputados.”¹¹

Es muy importante señalar que el avance en la incorporación del género en los presupuestos públicos también se ha debido al marco legal encaminado a promover la igualdad de género en las instituciones, así como en diversos ordenamientos jurídicos; este es el caso del Instituto Nacional de las Mujeres; las 32 instancias estatales de la mujer; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); estas leyes establecen la realización de acciones públicas que requieren recursos presupuestales para su instrumentación, además de avanzar en el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la función pública.

¹⁰ María de Lourdes García Acevedo, “Los avances del Presupuesto público con perspectiva de Género en el Poder Legislativo”. Ponencia presentada en el IV Coloquio Nacional de la Red de Estudios de Género del Pacífico Mexicano.

¹¹ Naciones Unidas/CEPAL (2013) El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres, p.4.

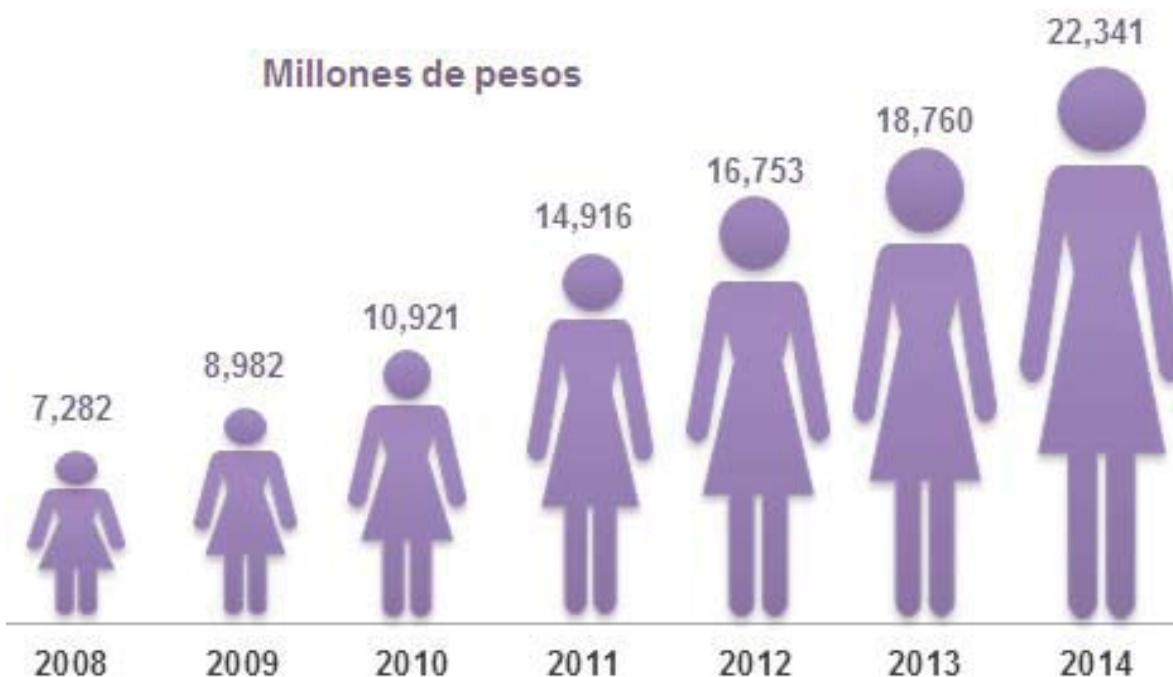
EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

A nivel federal, es a partir del ejercicio fiscal de 2007 que se observan las primeras acciones orientadas a la incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el Decreto del PEF se incluyeron un par de Artículos transitorios. Sin embargo, es hasta 2008, como mencione arriba, que el PEF cuenta con un capítulo y un Artículo específico sobre la perspectiva de género, además de un anexo en el que se incluyen los programas presupuestarios con erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

También es a partir de esta fecha que la evolución del presupuesto para las mujeres y la igualdad de género, ha tenido un aumento progresivo, como se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO ETIQUETADO PARA LAS MUJERES Y LA IGUALDAD DE GÉNERO, 2008-2014.



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2014. Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

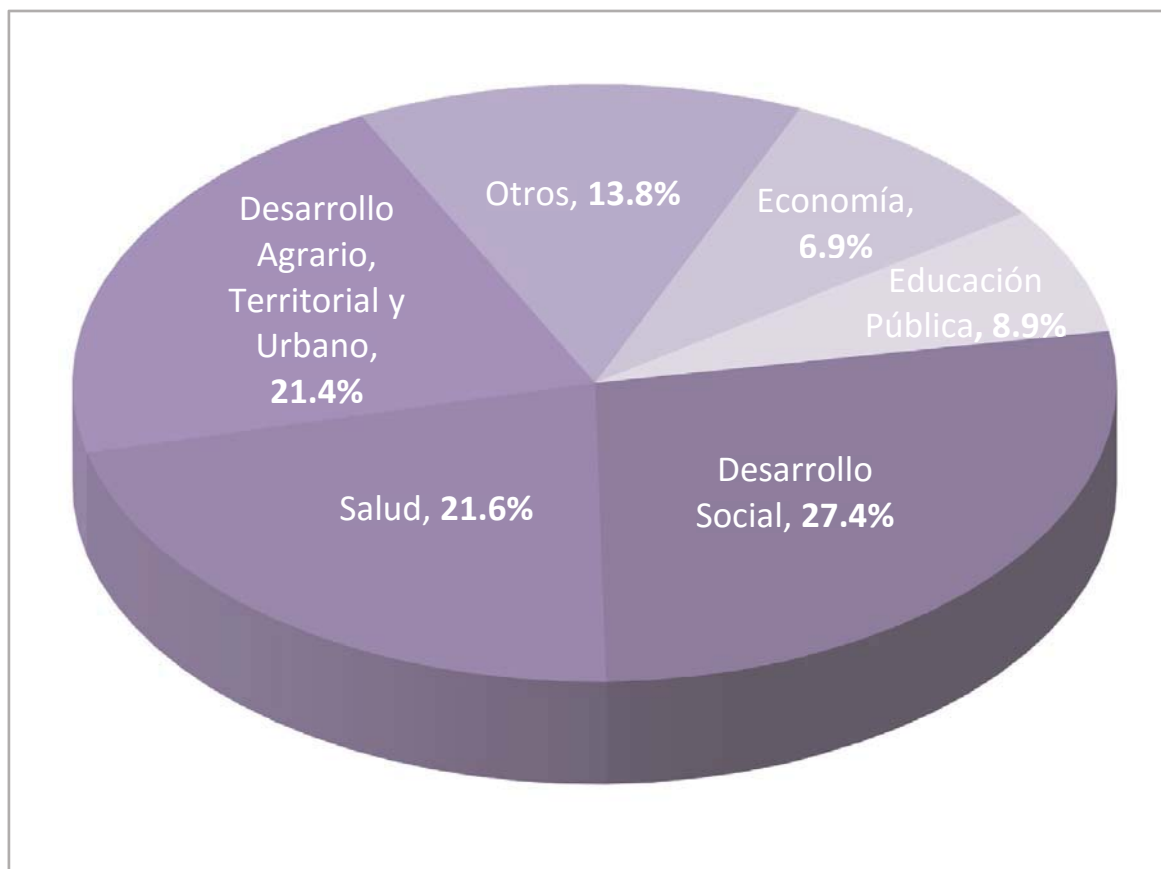
De manera más específica, en 2014, a través del Anexo 12 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, el presupuesto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género ascendió a 22 mil 341 millones de pesos, lo que representa un aumento de 3.5 mdp, en relación con el año anterior (2013). Sin embargo, este presupuesto representa apenas el 0.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las principales características del Anexo 12 ese año fueron:

- Se conforma de 25 Ramos de la Administración Pública Federal.
- Está integrado por 116 Programas presupuestarios (342 acciones) y 123 Unidades Responsables.

Los ramos con mayor presupuesto son el Ramo 20 Desarrollo Social (27.4%), Ramo 12 Salud (21.6%) y el Ramo 12 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (21.4%).

GRÁFICA 2
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS RAMOS DEL ANEXO 12 CON
MAYOR PRESUPUESTO ETIQUETADO, 2015.



Fuente: SHCP. Anexo 12 “Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y Hombres” información cuantitativa y cualitativa.

A fin de conocer los temas prioritarios respecto a la atención de las mujeres y el ejercicio de sus derechos que se están abordando en el Anexo 12, en 2014, por primera vez, se hizo una alineación de las acciones del Anexo con instrumentos internacionales y con el marco normativo nacional en materia de igualdad, como es la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad) y el Programa Nacional de Desarrollo.

Además de estas acciones, se incluyeron temas prioritarios. En la asignación presupuestal para prevenir, atender, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y la trata de personas, se incorporan acciones específicas para estas responsabilidades del Estado; apoyo a las Instancias de las Mujeres en las entidades federativas para la prevención de la violencia contra las mujeres, sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios públicos para detectar y prevenir la trata de personas, acciones de cumplimiento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y acciones de cumplimiento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

En el tema de la salud destacan acciones para prevenir la mortalidad materna y ampliar la cobertura de los servicios de atención en diversos hospitales e institutos, atención y prevención del Cáncer de Ovario y Endometrio y atención de enfermedades relacionadas con el uso de leña (EPOC), prevención y/o atención del VIH/SIDA en mujeres, salud reproductiva, prevención integral del embarazo adolescente e infecciones de transmisión sexual; formación y capacitación del personal y prevención y atención de enfermedades crónico degenerativas, entre los más representativos.

En el tema de empoderamiento económico se incluye el desarrollo de capacidades a mujeres o grupos de mujeres productoras; apoyo a actividades productivas para mujeres indígenas y microcréditos a mujeres de bajos ingresos del medio rural.

En cuanto a la institucionalización de la perspectiva de género sobresale el fortalecimiento de los Institutos de las Mujeres en las Entidades Federativas y en los Municipios para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el desarrollo de acciones afirmativas y acciones públicas para la igualdad entre mujeres y hombres; creación y/o Fortalecimiento de las Unidades de Igualdad de Género en las dependencias federales y formación y capacitación para las y los funcionarios públicos en materia de género en diversas dependencias.

Finalmente, en educación y desarrollo social se establecen acciones para incrementar el acceso a oportunidades y recursos para las mujeres; institucionalización de la perspectiva de género en las universidades e instituciones de educación superior y cuidado y atención de hijas e hijos de mujeres y hombres trabajadores.

Para 2015, en ahora denominado Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación, fue aprobado por la H. Cámara de Diputados, un total de: \$24, 308, 185,225, es decir, \$1, 967, 111,579 más que 2014.

CUADRO 4

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL ANEXO 12 Y 13 “EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES”.

| Ejercicio Fiscal | Monto Aprobado (millones de pesos) | Ramos | Programas Presupuestales |
|-------------------------|---------------------------------------|-------|-----------------------------|
| Anexo 12 en el PEF 2014 | 22,341,073,676 | 25 | 116 |
| Anexo 13 en el PEF 2015 | 24,308,185,225 | 25 | 102 |

Fuente: Anexo 12 “Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y Hombres” información cuantitativa y cualitativa. Anexo 13. Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 aprobado por la Cámara de Diputados.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 refleja los temas del Anexo 13 “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” que son prioritarios para la Comisión de Igualdad de Género:

1. UNIDADES DE IGUALDAD DE GÉNERO:

- Creación de 7 Unidades de Igualdad de Género:
 - H. Cámara de Diputados.
 - Relaciones Exteriores.
 - Salud.
 - Procuraduría General de la República.
 - Desarrollo Social.
 - Comisión Nacional de Derechos Humanos.
 - Información Nacional Estadística y Geográfica.

- Operación de las 14 Unidades de Igualdad de Género ya existentes:
 - H. Cámara de Senadores.
 - Gobernación.
 - Hacienda y Crédito Público.
 - Defensa Nacional.
 - Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 - Comunicaciones y Transportes.
 - Economía.
 - Educación Pública.
 - Marina.
 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
 - Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 - Energía.
 - Turismo.
 - Instituto Nacional Electoral.

2. PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, LA TRATA DE PERSONAS Y EL ACCESO A LA JUSTICIA:

- Centros de Justicia para Mujeres víctimas de violencia.
- Apoyo a las instituciones encargadas de promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres, Alerta de Género y atención a casos de Femicidio registrados en el país.
- Refugios para mujeres víctimas de violencia.
- Apoyo a las instituciones encargadas de la prevención, atención y sanción de la trata de personas.
- Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las entidades federativas para la prevención de la violencia contra las mujeres y trata.
- Alerta Amber.
- Acceso a la justicia para mujeres en reclusión.

3. SALUD DE LAS MUJERES:

- Cáncer de mama y cáncer de pulmón en mujeres.
- Acciones de atención y prevención del Cáncer de Ovario y Endometrio y Atención de enfermedades relacionadas con el uso de leña (EPOC).
- Clínica de Cáncer y VIH/SIDA en mujeres.
- Salud sexual y reproductiva.
- Campaña Nacional de Prevención Integral del Embarazo.
- Apoyo para realizar la Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas.
- Formación y capacitación del personal en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género en la salud.
- Investigación y tratamiento de la esclerosis múltiple.
- Investigación y tratamiento de la fibromialgia.

4. EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES:

- Apoyo a proyectos que promuevan una mayor participación de las mujeres en el desarrollo económico nacional.
- Desarrollo de capacidades a mujeres o grupos de mujeres productoras.
- Apoyo a actividades productivas para mujeres indígenas.
- Apoyo a mujeres productoras a través de créditos y procesos de capacitación.
- Apoyo y orientación para mujeres trabajadoras.
- Empleo temporal para mujeres.

5. BIENESTAR PARA LAS MUJERES:

- Acceso y permanencia de las mujeres en la educación a través de becas.
- Recursos a las organizaciones de la sociedad civil que promuevan y apoyen acciones afirmativas para las mujeres y la reducción de brechas de desigualdad.
- Proyectos productivos para mujeres jefas de hogares indígenas, rurales y en condición de pobreza y mayor vulnerabilidad.
- Apoyo a mujeres cuidadoras.

6. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO:

- Creación de 7 Unidades de Igualdad de Género y fortalecimiento de 14 para *transversalizar* la perspectiva de género en las dependencias federales.

ALGUNOS RETOS EN MATERIA DE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO.

México se ha vuelto un referente de experiencia exitosa en materia de presupuestos para la igualdad, sin embargo, los avances han sido fundamentalmente en la etiquetación de recursos por lo que los siguientes pasos deben concentrarse en la *transversalización* de la perspectiva de género en todas las etapas del proceso de asignación de presupuesto.

Es indispensable seguir trabajando para asegurar que en este proceso, las reglas de operación de los programas sociales que tienen asignados recursos para la igualdad, de verdad garanticen la perspectiva de género pues actualmente varios de ellos no cumplen con este requisito fundamental.

Se requiere también seguir promoviendo el aumento en la asignación de recursos para la igualdad ya que actualmente representa tan sólo el 0.5% del presupuesto de la federación.

También es importante crear un sistema de indicadores de impacto con perspectiva de género (ya que actualmente hay indicadores de seguimiento al PEF que no tienen este enfoque) que permitan conocer qué brechas de desigualdad se están abordando y en qué medida se están disminuyendo, como resultado de las erogaciones para la igualdad en los presupuestos de la federación; es decir, cuál es el impacto real de los presupuestos en la vida de las mujeres y hombres.

Otro reto es el rediseño del Anexo y su inclusión en la estructura programática del PEF a fin de garantizar una clasificación adecuada de los recursos, trascender la etiquetación para promover la *transversalización* de la perspectiva de género e identificar el cumplimiento al Pro-Igualdad como instrumento rector de la política de igualdad.

Fundamental, también, resulta promover los presupuestos públicos con perspectiva de género a nivel estatal y municipal y la capacitación permanente a funcionarias y funcionarios en perspectiva de género, derechos humanos, diseño de políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género, entre otros temas, en todos los niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alesina, L. González, D. (2009) Manual para la implementación del Plan de Capacitación de Género y generaciones para el parlamento Uruguayo Programa Una ONU — Proyecto: “Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones”. Disponible en: www.opp.gub.uu/unaonu
- Athié, Alicia (2005) Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- Barajas, Gabriela (2012), “Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas”, *Revista Gestión y Estrategia*, N° 41, enero-junio.
- Bourdieu, Pierre, La dominación masculina. Anagrama, Barcelona, 2000.
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2000) El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción.
- Hofbauer, Helena y Vinay, Claudia (2002) Presupuestos sensibles al género: herramientas metodológicas. Experiencias internacionales y de México. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.
- Medina, Adriana (2010) La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género CEAMEG.
- Scott, W. J. (2003). El género: Una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas. El género. La construcción cultural de la diferencia sexual. (3ra. Re impresión). México: PUEG / Porrúa.

SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES.

Edgar Emilio Pereyra Ramírez.¹

INTRODUCCIÓN.

La vida laboral de un trabajador comienza a llegar a su desenlace. Su rol en su familia y en la sociedad ha cumplido un ciclo más o menos natural en espera de continuar con una existencia más larga alimentada por las innovaciones en la medicina, en la ciencia y en la calidad de vida de los seres humanos.

Su ocupación pudo haberse desarrollado en el mercado de trabajo formal o informal. En el primero, de acuerdo a la seguridad social generalizada que emprendió el Estado de Bienestar durante gran parte del siglo XX, podrá acceder a un sistema basado en cotizaciones periódicas que, mediante sus aportaciones, las del patrón y las del Estado, garantizarán la protección de su salud, una pensión por cesantía o vejez o una para el desempleo, así como prestaciones sociales financiadas mediante impuestos. Y, en el segundo, la seguridad social estará clausurada aún cuando su actividad económica haya sido práctica generalizada impulsada por políticas macroeconómicas del país. Este trabajador no pensará que una de las políticas del Estado liberal moderno haya sido establecer la seguridad social como una válvula de escape a la presión social generada por las relaciones capital-trabajo.

No obstante que las relaciones laborales han cambiado en los últimos años, pasada la edad productiva e iniciando la vida de adulto mayor, *¿cuáles serán las condiciones en que el trabajador pueda solventar, enfrentar y/o disfrutar la vejez?*

Hay que comenzar precisando cuál fue el inicio de la seguridad social en el Estado Benefactor para, después, comprender en qué sentido ese mecanismo social permitió tanto la acumulación de ganancias como su reparto; enseguida, abordar la cuestión de la vejez y los debates que ha generado su conceptualización, así como su relación con la seguridad social. De esa manera, se planteará la manera en que la pensión universal ha sido instituida en el país.

¹ Diputado Federal LXII Legislatura, Contador público, Maestría en Administración.

EL ESTADO BENEFACTOR Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Un primer acercamiento del Estado Benefactor remite a aquel conjunto de cosas que son necesarias para vivir bien entre personas. Idealmente el objetivo de este sistema social sería el bienestar común, el cual, se realizará a través de políticas que tiendan a la igualdad, a la justicia social, a la equidad, por medio de instituciones democráticas.

El surgimiento del Estado Benefactor es resultado de la transformación de los Estados del siglo XIX originada por los distintos desequilibrios del mercado y el sistema económico capitalista. Una respuesta a favor de la intervención del Estado sobre los sectores menos privilegiados de la población con cargo a los fondos públicos.

En ese sentido, tal participación del Estado no se inclinó por la ruptura del modelo económico capitalista, sino que buscó constituirse como un ente protector, paternalista y benefactor, el cual, tendría como objetivo el bienestar social,² por consiguiente, esto justificó que los poderes públicos garantizaran los recursos para que los ciudadanos gozaran de derechos sociales tales como, educación, sanidad, cobertura de desempleo, etc.

De manera que, el proceso de establecimiento de la seguridad social para el trabajador fue un paso trascendental para el bienestar social del Estado a lo largo del accionar de la economía capitalista.

Lo anterior no tiene un inicio tan claro en la historia moderna, pero un momento relevante surgió en Alemania, hacia finales del siglo XIX, cuando un cambio ideológico presionado por la lucha política obrera devino en medidas laborales que permitieron el seguro contra enfermedades en 1883, contra accidentes de trabajo en 1884 y contra la invalidez y vejez en 1889.

Así, la organización, supervisión y administración de un compromiso —la seguridad social— del Estado frente a las contingencias naturales de la población bajo relaciones del capital y el trabajo, con la intención de democratizar el capitalismo, instituyeron el carácter asistencialista del Estado, impregnándolo de ideología y nuevos conceptos políticos.³

Años después, un nuevo reajuste aconteció durante la crisis de la economía mundial en 1929. La economía tuvo que ser intervenida desde el Estado y ya no simplemente bajo las leyes del mercado. Este fue un mecanismo social fundamental que permitió la reconstrucción capitalista después de los estragos de las guerras mundiales.

² Conjunto de factores que colaborar en la calidad de vida de la persona y que hacen que su existencia tenga todos aquellos principios que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana.

³ Delgado (2014) pp. 24-33.

Durante casi cuatro décadas, el proceso de industrialización y progreso estuvo fundamentado en el Estado Benefactor, periodo de tiempo que permitió la institucionalización y surgimiento de medidas efectivas de seguridad social que en general estaban en concordancia con el capitalismo de cada región.

En México, la seguridad social fue uno de los resultados de la Revolución y las luchas obreras. Se inició hacia 1920 con servicios sanitarios de origen gubernamental sin control y desarticulados, los cuales pasaron a centralizarse en 1934. La posterior conformación de centrales obreras, campesinas y populares hizo posible que la fuerza de la masa se integrara a la legitimidad del Estado Benefactor mexicano.⁴

De esa forma, es entendible la inauguración del Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943, como la piedra angular y columna vertebral de las políticas sociales y de seguridad social. Es decir, se aseguró la hegemonía del Estado Benefactor al lograr que convergieran en el instituto los trabajadores, los patrones y el Estado.

Se logró una mediación que hizo posible la relación entre responsabilidad social y económica que a cada sector le correspondía, una regulación estatal al mercado productivo en el país que estuvo garantizada por la protección al trabajador ante los riesgos inherentes de cualquier actividad laboral y financiada por las cuotas patronales, aportaciones de trabajadores y el Estado.

Sin embargo, la intervención estatal no estuvo exenta del carácter centralista y autoritario inherente al México de mediados de siglo. Las bases jurídicas lograron consolidar un marco institucional capaz de proveer de seguridad social a muchos trabajadores, al ser requisito indispensable para la clase empresarial y para los trabajadores como garantía y derecho, empero, la función de la seguridad social siempre fungió como la base de apoyo social al Estado en el proceso de industrialización de acuerdo con el capitalismo nacional.⁵

LA VEJEZ.

Se viven más años, aunque no de mejor manera para la mayoría. La vejez ha tenido diversas aproximaciones en relación a las vías en que el Estado garantiza o no, su viabilidad y calidad de vida. Tal vez la más importante sea la seguridad social después de la vida laboral. A continuación, se pretende esbozar un pequeño resumen de las

⁴ *Ibid.* pp. 57-72.

⁵ *Ibid.* pp. 79-92.

teorías más relevantes desde la disciplina de la sociología. Ejercicio que ayudará a comprender la conflictividad del término y las acciones que los gobiernos han llevado a cabo para tratarlo.

La etapa cronológica de la vida del ser humano llamada vejez, puede ser analizada desde la perspectiva de la vida misma del individuo, es decir, la edad o desde la dimensión colectiva como fenómeno social. Es decir, si bien a lo largo de la historia del ser humano se le ha conceptualizado, es durante el siglo pasado que el término ha tenido mayores avances porque ha permitido la discusión del tema. Debates que se han sumado a las acciones por parte del Estado para atender las problemáticas crecientes de esta población.

Dentro del primer aspecto, el de la edad, se encuentra *la teoría de la modernización*, una perspectiva más relacionada a una forma de vida occidental, la cual señala que, entre más aumente el grado de modernización de las sociedades, disminuirá la valoración social de la vejez. Es decir, se busca en la historia de este tipo de sociedad claves que definan de manera homogénea a las personas ancianas, así como sus conductas. Esta conceptualización generaliza a los ancianos al limitarlos a un tipo de sociedad que explica la conducta de ellos y hacia ellos, evadiendo la cuestión cultural de cada sociedad.⁶

En esa misma tendencia, *la teoría generacional* retoma la base de la construcción histórica del individuo y le agrega la manera en cómo las generaciones de ancianos son continentes del cambio social. Esto es, las generaciones de personas en esa edad, son resultado de cómo la historia moldea a los individuos dentro de un proceso variable en función a su año de nacimiento.

Sin dejar de estar relacionados, *la teoría del ciclo de la vida* indica que la posición social del adulto mayor está determinada por los acontecimientos, decisiones y conductas de los individuos en sus etapas anteriores. Por consiguiente, se asume que la vejez es una etapa más en el proceso total del ciclo de la vida y, de esa manera, se le dota de normas específicas.

Y, para concluir, la teoría de la vejez como una *subcultura*, al ser pensada como un paso obligado a la marginalidad y exclusión de los individuos en esta edad; y *la teoría del labeling*, que sostiene que los ancianos responden a una identidad implantada por la sociedad en vez de a un proceso de autoidentificación.

Por otro lado, hacia la década de los 50 y 60, la vejez comenzó a ser clasificada bajo teorías sociales, tales como *la teoría de la desvinculación*, *la teoría de la actividad* y *la teoría del vaciado de roles*. La primera y la tercera muestran que la edad avanzada

⁶ Aranibar (2001) P. 13.

implica, inevitablemente, una disminución entre el individuo y la sociedad que resulta de manera satisfactoria para ambas partes, es decir, la oportunidad de jubilarse proporciona al individuo encontrar un espacio en dirección a la inevitable muerte y a su vez, abre posibilidades a las nuevas generaciones. Asimismo, los roles que tenía el individuo se comienzan a perder, por tanto las normas asociadas a ellos.

Y la *teoría de la actividad*, la cual, retoma esa pérdida de roles para argumentar que se requiere del mantenimiento de las actitudes habituales por el máximo tiempo posible. Esto es, establecer una base de dignidad para las personas en esa etapa de la vida.

Años después, los problemas del Estado de Bienestar comenzaron a influir en la reformulación de la vejez. El bienestar social, requirió de un análisis crítico, el cual permitió el surgimiento de la *Gerontología crítica*, que determinaba a la vejez como una construcción social. Por consiguiente, los condicionantes sociales, económicos y políticos determinarían y conformarían las condiciones de vida y las imágenes sociales de las personas mayores.⁷

Lo anterior contribuyó a la homogeneización de la vejez desde la cuestión estructural. Tal dependencia estructural en la que se encontraban los ancianos se exponía en su inferioridad, su sujeción y marginalidad. Lo que resultó en una nueva imagen negativa hacia el adulto mayor, alimentada por una visión neoliberal renuente a otorgar subsidios a quienes no participaban del proceso de producción y acumulación de ganancias.

En suma, el camino descrito proporciona indicios para la comprensión del término. Podemos resaltar los siguientes: la vejez es un fenómeno demográfico y social complejo, el cual tiene dos influencias centrales: el ámbito fisiológico y los factores socioculturales de cada momento histórico. Además, como señala Villa y Rivadeneira (1999) “La vejez trae transformaciones personales, de las condiciones físicas, de la independencia económica y funcional, la modificación de roles dentro de la familia, la participación del mercado laboral, el uso del tiempo libre, la autopercepción, la percepción que los demás tienen de nosotros, etc.”⁸

Actualmente, es frecuente que las personas mayores sean percibidas a través de estigmas y estereotipos que relacionan la vejez con un déficit de capacidades y de dignidad. En este sentido, la edad avanzada se torna un factor de riesgo para el abandono y exclusión social. De ahí que, sea imprescindible combatir la discriminación contra las personas mayores y favorecer la igualdad formal y real.

⁷ *Ibid.* P. 17.

⁸ En *El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica*. Citado en *Ibid.* P. 8.

Encima, la discriminación y la violencia en sus diferentes manifestaciones hacia las personas mayores persisten en la región y en todo el mundo. Esta situación representa un lastre para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de este sector de población, por lo que es un tema de atención prioritaria en las agendas públicas de los gobiernos nacionales.

Entonces, de acuerdo a lo descrito, bajo la finalización del Estado Benefactor y la consolidación de la globalización como eje fundamental en las nuevas relaciones económicas, políticas y sociales, *¿cómo podríamos definir la condición de vejez en los sistemas de seguridad social para el país y para la región?*

TRANSFORMACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ADULTO MAYOR.

El país no está desligado del contexto latinoamericano, aun cuando tenga un paradigma de mejora social más enfocado en sus vecinos del norte. Su trayectoria demográfica, al igual que de toda la región, es acelerada; esto ha comenzado a ser una tendencia que impacta de manera importante las estructuras sociales. Se ha transitado rápidamente hacia la adultez como naciones, por consiguiente, próximamente una parte importante de población se encontrará en calidad de vejez.

Anteriormente, en el rubro de la seguridad social, en México se establecía que el servicio que prestaba a la población trabajadora próxima a la jubilación por vejez o cesantía radicaba no sólo en un monto que garantizaba su manutención mensual, sino también en una serie de beneficios de asistencia médica, asignaciones a familiares y gastos por defunción.⁹

Sin embargo, las reformas de carácter estructural que sufrió el Estado Mexicano hacia los años 80, propiciadas por la reorganización de la economía a nivel mundial, situaron a las agencias de cooperación internacionales como los referentes adecuados para el diseño y elaboración de políticas sociales de un país abrumado por la deuda, la intervención estatal en casi todos los aspectos de la vida cotidiana y con un sistema político poco democrático.

La nueva política social se realizaría de manera focalizada basada en mediciones de pobreza y exclusión. De ese modo, al segmentar el campo de acción de los programas, el Estado comenzaría a dejar su carácter monolítico y a su vez, permitiría la introducción de agentes privados en la solución de problemas sociales.

⁹ Delgado (2014) P. 90.

Adicionalmente el sector de la seguridad social tuvo cambios trascendentales en la nueva relación trabajo-capital. El trabajo adquirió una connotación distinta a las décadas anteriores; se estableció que la contratación colectiva ya no fuese la regla, ya que, al especializarse y flexibilizarse el trabajo, cada trabajador debía entrar de manera individual a un mercado laboral en el que la competencia y la reducción de costos laborales eran los catalizadores de la economía.

Por consiguiente, las reformas al sistema de seguridad social también planteaban que los individuos libres económicamente escogerían las distintas formas de aseguramiento que les ofrecía el mercado, una mediación que generaría riqueza y distribución de la misma a partir de los intereses de los trabajadores.

Durante la década de los 90 hubo un rápido desarrollo de las reformas estructurales a la economía y al sistema de pensiones. En 1992 se estableció el Sistema de Ahorro para el Retiro en el IMSS, el cual, tendría una función financiera con la intención de estimular la economía nacional dentro de las nuevas relaciones económicas, comerciales y financieras que tenía el país. Un año después, esta modificación, se hizo ley y además se estableció la CONSAR. En 1995 se decreta una nueva ley del Seguro Social que no fue aplicada hasta 1997 debido a la presión social que pudieron llevar a cabo algunos trabajadores inconformes. Y por último, se instituyeron las AFORES, las cuales serían las encargadas de administrar las cuentas individuales de los fondos de cada trabajador.¹⁰

Este cambio de paradigma de la seguridad social hacia la modernidad terminó el esquema de solidaridad intergeneracional instituido por el otrora Estado Benefactor. El compromiso social de mediar en las relaciones de trabajo y capital por parte del Estado se ajustó a procesos de mayor tamaño que le exigían disminuir su presencia entre las relaciones sociales y permitir que el mercado las regulara.

La seguridad social respecto a la pensión por cesantía o vejez cambiaría el número de años en los que un trabajador tiene el derecho de acceder a ellas. En relación a la gente adulta mayor, la cesantía en edad avanzada operará cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años; sólo podrá beneficiarse de las prestaciones cuando haya cotizado al menos 1,250 semanas (24 años), cumplido 60 años para cesantía y 65 años para vejez y retiro.

Por consiguiente, se puede entender que la seguridad social en el trabajo se reformó para resultar en una forma de protección social en la que el trabajador ahorra en una cuenta individual y puede o no ser beneficiado con alguna asistencia social por parte del Estado, abandonando la idea anterior de seguridad social tripartita.

¹⁰ *Ibid.* pp. 142-143.

POLÍTICAS SOCIALES RECIENTES EN APOYO AL ADULTO MAYOR.

Para poder comprender la situación en que viven y trabaja la población adulta mayor es necesario tomar en cuenta los siguientes indicadores:

- De acuerdo a la ONU en 2005 habrá 9300 millones de habitantes, de los cuales, 22% serán personas mayores de 60 años.
- Las naciones menos desarrolladas y pobres congregan el 95% de los nacimientos, tienen cerca de 5200 millones de personas.
- Por su parte, la OMS en 2000, indicó que había 600 millones de adultos mayores en el mundo; y en algunas localidades del hemisferio norte esta población era del orden del 20%.
- En México, de acuerdo a la CONAPO (2014), la esperanza de vida es: 77.5 años para mujeres y 72.1 años para hombres. En 2020 será de 78 años en promedio y en 2050 de 81 años.
- La población adulta mayor en el país representa el 9.7 % del total, es decir, 11.7 millones. De los cuales, 31% se encuentra en prevejez (60-64), 41% en vejez funcional (65-74), 12% en vejez plena (75-79) y 15% en vejez avanzada (80+), (CONAPO).
- Del total de adultos mayores 53.4% son mujeres, (CONAPO).
- 55.6% están casados, 26.9% son viudos. 5 de cada 10 no trabaja y se dedica al hogar, 2 de cada 10 son pensionados.
- Índice de envejecimiento: 31 adultos mayores por cada 100 niños o jóvenes.
- 9 personas de cada 100 personas de 65 años o más se encuentra en una relación de dependencia.
- En los hogares del país, en 3 de cada 10 vive un adulto mayor, (INEGI).
- La participación económica de adultos mayores como porcentaje total de población, es decir, aquellos que aportan ingresos a sus hogares es de 33%, (INEGI).
- 3 de cada 4 que tienen actividades económicas se insertan en el mercado laboral informal, (INEGI).
- Se encuentran en pobreza multidimensional 43% de los adultos mayores.
- En cuanto a seguridad social, 61.2% de mexicanos carece de acceso a la seguridad social (71.8 millones).

- Adicionalmente 66.3% de adultos mayores de 65 años nunca ha cotizado en el sistema de seguridad social.

Bajo este panorama surgen cuestionamientos y debates entre la viabilidad de las políticas sociales dirigidas hacia este sector. Los adultos mayores se encuentran en una condición de indefensión, deterioro de la calidad de vida y exposición a la violencia que va en contra de su dignidad, sus derechos y garantías humanas y sociales; ya no sólo como pensionados, sino como una generación de la población mexicana que trabajó y ahora ha entrado a otro ciclo de la vida, etapa a la que todos llegaremos, inevitablemente.

En consecuencia, las políticas hacia los adultos mayores requieren planteamientos de fondo para evitar prácticas meramente asistencialistas. Además, se complementan con otro tipo de prestaciones, tales como las pensiones no contributivas.

La seguridad social otorga protección ante una serie de contingencias como la enfermedad, los riesgos de trabajo, la invalidez, el desempleo, el retiro y la muerte. Los mecanismos de ingresos mínimos en la seguridad social buscan proveer una cantidad tal de recursos que evite que las personas estén desprotegidas y en riesgo de pobreza. Entre estos mecanismos encontramos básicamente las pensiones mínimas garantizadas y las pensiones no contributivas.

Las pensiones no contributivas universales, se otorgan a toda la población, pero estas están sujetas al cumplimiento de ciertos criterios, generalmente la edad y los años de residencia en un país. El pago de impuestos concede el derecho a este beneficio, por lo que, para evitar la evasión y los desincentivos al empleo y al ahorro, se privilegian los impuestos al consumo.

Obviamente, el ideal es que toda la población esté cubierta por la seguridad social. La experiencia internacional nos proporciona varios modelos, a través de los cuales se ha emprendido la búsqueda de este objetivo.

Con base en el esquema propuesto por Esping-Andersen, pueden identificarse tres grandes modelos de bienestar, que enmarcan también el caso específico de la seguridad social:

1. En el *modelo universal*, como es el caso de los países escandinavos. El Estado asegura un determinado nivel de bienestar para todos los ciudadanos. Normalmente, el financiamiento se logra a través de impuestos generales. Este sistema, basado en conceptos de solidaridad y ciudadanía, requiere un alto nivel impositivo y, sobre todo, un amplio consenso social sobre la provisión del bienestar.

2. El *modelo residual* considera que cada persona deberá adquirir en el mercado los bienes sociales, como educación, salud y seguridad social, utilizando para ello sus propios recursos. El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse estos bienes, por lo que los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. Ante la gran cantidad de bienes necesarios, es previsible que un considerable número de personas necesitarán apoyo del Estado.
3. Cuando el acceso a la seguridad social está determinado por las características de inserción en el mercado laboral, se puede hablar de un *modelo ocupacional*, ya sea en un trabajo formal o informal, o en determinado sector de la economía como el sector público, el sector privado y, dentro de éste, la agricultura, la industria, los servicios, etcétera. Por su naturaleza, este modelo está sujeto al comportamiento del mercado de trabajo y de la actividad económica, y excluye a segmentos importantes de la población. Además, por el costo que representa para empleadores y trabajadores, existe la tendencia a la evasión de las contribuciones. Cada uno de estos modelos implica una forma de cubrir a la mayor parte de la población y, complementariamente, a aquellas personas que no cumplen con los criterios establecidos.

Los sistemas contributivos de seguridad social enfrentan la problemática de que una parte importante de la población no cumple con las condiciones de cotización, además de que se evade el pago de las contribuciones. Con un sistema de pensiones no contributivas universales se evita el costo que conlleva el hacer cumplir las obligaciones contraídas, así como el riesgo de que muchas personas no califiquen para los beneficios, disminuyendo de esta manera la probabilidad de que los adultos mayores caigan en la pobreza. Se evita también el riesgo moral que se presenta cuando las personas optan por no ahorrar para su retiro, puesto que conocen la existencia de pensiones focalizadas que obtendrán en el futuro.

SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Gobierno del Distrito Federal implementó, en diciembre del año 2000, una serie de estrategias que permitirían atender a las personas adultas mayores para tratar de disminuir las desigualdades y contribuir a la mejora de su calidad de vida. También, ese mismo año se inició con programas para promover la salud biológica del anciano. Emitiéndose el acuerdo mediante el cual se implementa, hacia febrero de 2001, el

Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal

Tal acuerdo otorgó inicialmente un apoyo económico, prioritariamente para la adquisición de alimentos, con la visión, desde un principio, de que dicho apoyo ampliaría su cobertura hasta convertirse en una Pensión Universal Ciudadana.

Para el año 2003 hubo un cambio significativo en la instrumentación del programa. Con la aprobación de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal en la Asamblea Legislativa de la Ciudad, se produjo el salto de un programa a un derecho social. Hacia 2008 esta ley fue reformada, reduciéndose 2 años la edad para gozar de la pensión, de 70 a 68 años.

Tal como es concebido el programa, la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal consiste en una prestación a la que tienen derecho de modo incondicional, todas las personas que acreditan dos supuestos: edad y residencia, con independencia de su situación socioeconómica.

La prestación consiste en el otorgamiento mensual de una cantidad equivalente a medio salario mínimo, mediante una tarjeta electrónica utilizable para la adquisición de bienes, “preferentemente alimentos”, en establecimientos autorizados, en particular, tiendas de autoservicio.

A la par del Derecho a la Pensión alimenticia, en el año de 2005 se emitió el acuerdo por medio del cual se estableció el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias cuyo objetivo es contribuir a la atención integral de las personas adultas mayores.

A través de un equipo de médicos capacitados en gerontología y geriatría, acompañados de las educadoras comunitarias (encargadas de la operación del Programa de Pensión Alimentaria), se realizan valoraciones geriátricas integrales a los derechohabientes que radican en unidades territoriales de alta y muy alta marginación.

A partir de esta valoración, se canaliza a los adultos mayores que tengan seguridad social y/o que sean funcionales, a sus unidades de salud correspondientes y, en el caso de presentar discapacidad, se les da atención médica de seguimiento en el domicilio.

En ese sentido, la institucionalización de la atención a los adultos mayores permitió que se creara en 2007, bajo la jurisdicción del recién electo gobierno del Distrito Federal, el Instituto para la Atención del Adulto Mayor del Distrito Federal (IAAM-DF).

Entre las atribuciones de este Instituto se destaca la operación del programa de Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores, la coordinación del programa de Visitas Médicas Domiciliarias para los pensionados, la promoción y la tutela de los derechos

—Tomo II—
La Vida Social

de las personas adultas mayores, el fomento de acciones encaminadas a la generación de una cultura de la vejez y el envejecimiento, la prevención de la violencia hacia las personas adultas mayores, así como la coordinación de las acciones de las diferentes instancias del Gobierno del Distrito Federal a favor de los adultos mayores.

Con la creación del IAAM-DF, se retomó la responsabilidad del Estado en cuanto a la seguridad social tanto de sus trabajadores, al incluir al personal de campo y a las educadoras comunitarias bajo la nómina del Gobierno del Distrito Federal, así como de los adultos mayores con o sin seguro social.

Como parte del entramado de seguridad social institucionalizado en el Distrito Federal, se encuentra los siguientes programas:

| PROGRAMA. | DESCRIPCIÓN. |
|--|--|
| Pensión alimentaria. | Es un programa de pensión no contributiva a través de prestaciones monetarias a personas de 68 años o más, residentes en el Distrito Federal, de cualquier condición que se hayan inscrito en el Programa. |
| La agencia especializada para la atención de personas adultas mayores víctimas de violencia familiar, adscrita a la Fiscalía de Procesos en Juzgados Familiares de la Procuraduría General de Justicia del DF (PGJDF). | Programa que busca evitar la violencia familiar hacia los adultos mayores. |
| Programa de visitas médicas domiciliarias para Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal. | Atender a la población adulta mayor que por sus condiciones sociales o físicas no puede salir de sus viviendas |
| Servicios médicos y medicamentos gratuitos para adultos mayores. | Proporcionar una salud integral, al otorgar los medios para acceder a ella. |
| Acciones de promoción de la salud | La promoción de la salud de las personas adultas mayores que, además, tiene el objetivo de promover una cultura del envejecimiento, que se valore y se respete a este grupo de la población. Para llevar a cabo las estrategias de promoción de la salud de las personas adultos mayores, se ha establecido coordinación con las siguientes instancias: LOCATEL, DIF-DF, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Dirección General de Participación Ciudadana, entre otras. |
| Atención Integral de los Adultos Mayores de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. | Otorga atención médica a todos los adultos mayores, que no cuenten con seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Sedena). |

Por consiguiente, en el Distrito Federal los adultos mayores cuentan con los siguientes derechos en la Ciudad:

- A una vida con calidad. Es obligación de la familia, de los órganos locales del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores, su sobrevivencia así como el acceso a los mecanismos necesarios para ellos. El Gobierno del Distrito Federal, cuenta con diversos programas y realiza múltiples acciones como servicios médicos y medicamentos gratuitos, créditos para vivienda, descuento en los impuestos de agua y predial.
- A la no discriminación. Todos los mexicanos, independientemente de sexo, raza, color, edad, religión, ideales políticos, situación económica, condiciones de salud, etc., son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos y obligaciones. Ninguna institución, organismo o servicio puede discriminar y desatender los justos reclamos o negar los servicios a que se tiene derecho.
- A una vida libre de violencia: Para atender situaciones de maltrato físico, económico, psicológico o sexual, el Gobierno del Distrito Federal ha creado 16 Unidades de Atención a la Violencia Familiar (UAVIF), una en cada Delegación Política. En estas Unidades se proporciona orientación y asesoría para la solución de su problema.
- A ser respetado en su persona. Tanto por su familia como por la sociedad; no sólo físicamente, sino también en su modo de pensar, de manifestar sus emociones (alegría, dolor, amor, ternura, amistad), de vivir plenamente su sexualidad, de manifestar libremente sus ideas, ya sea políticas, religiosas o de otra naturaleza.
- A ser protegido contra toda forma de explotación. Nadie puede obligarle a trabajar sin una justa remuneración y sin su pleno consentimiento. Asimismo, la familia no puede obligarle a realizar trabajos o actividades que estén fuera de la Ley y que comprometan su salud y bienestar.
- A recibir protección por parte de su familia, la sociedad y las instituciones. El Gobierno del Distrito Federal tiene Instituciones, programas y servicios para protegerle de manera integral, entre ellos el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y las Unidades de Atención a la Violencia Familiar.
- A gozar de oportunidades. para mejorar progresivamente las capacidades que les faciliten el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, respetando en todo momento su heterogeneidad.

- A vivir en entornos seguros, dignos y decorosos. Que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde se ejerza libremente sus derechos.
- A vivir en el seno de una familia. El adulto mayor es parte de la familia; es un miembro de ella, por lo cual tiene derecho a vivir en su seno o a mantener relaciones personales y contacto con ella aún en el caso de estar separados. La única excepción es que estime mejor para tus intereses, no vivir con su familia. Si la familia le expulsa del hogar, puede recurrir al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal.
- A expresar sus ideas libremente. Ya sea de viva voz o por escrito, sin más limitación que las que afecten los derechos de otras personas. Ninguna autoridad le puede prohibir o castigar por manifestar sus ideas, su modo de pensar, sus reclamos, etc., si están dentro de la Ley.
- A recibir por parte de las policías, ministerio público, jueces, un trato digno y apropiado. En toda situación en que se encuentre involucrado, tanto como víctima como por haber cometido algún ilícito.
- A recibir el apoyo de órganos locales de Gobierno en lo relativo al ejercicio y respeto de sus derechos a través de las instituciones creadas para tal efecto como son el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las procuradurías competentes y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- A contar con un representante legal y con asesoría jurídica gratuita, para la solución de los problemas o asuntos legales, tales como testamento, títulos de propiedad, pensiones, etc. Poniendo especial cuidado en la protección de su patrimonio personal y familiar. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal son organismos que proporcionan asesoría para la solución de problemas jurídicos familiares.
- Tener acceso a los bienes y servicios que le provean de una atención integral: alimentación, salud, vivienda, recreación, medio ambiente saludable, educación, etc. El Gobierno del Distrito Federal proporciona Pensión Alimentaria a los Adultos Mayores de 68 años, Servicios médicos y medicamentos gratuitos, crédito para vivienda, descuento en los impuestos predial y agua, pasaje gratuito en autobuses RTP, STC Metro, Trolebús y Tren Ligero.

- A tener acceso a los servicios de salud, con el objeto de que gocen cabalmente de bienestar físico, mental, psicoemocional y sexual; para obtener mejoramiento en su calidad de vida y la prolongación de ésta.
- A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como todo aquello que favorezca su cuidado personal.
- De asociarse y reunirse. El adulto mayor puede de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.
- A recibir información. Este derecho implica que debe recibir y exigir información completa, clara y oportuna sobre los servicios o asuntos que atienden las diversas Instituciones, Organismos y Programas relacionados con su atención integral.
- A recibir educación. El derecho a la educación implica que debe tener la posibilidad de completar o terminar sus estudios inconclusos o hacer sus estudios de primaria, secundaria, bachillerato, técnicos, e incluso profesional, sin más limitaciones que su capacidad e interés.
- A la recreación. Admirar y practicar de acuerdo a sus intereses, gustos, aptitudes o preferencias, las diversas expresiones artísticas y culturales como la pintura, la escultura, la música, la danza, el teatro. Asistir a festivales, presenciar competencias deportivas, leer, admirar el arte popular, hacer turismo, conocer su ciudad, etc. En la Ciudad de México existen museos y espectáculos, eventos deportivos, conciertos, etc., que son gratuitos o bien hacen descuentos especiales en el costo de entrada a las personas adultas mayores.
- Al trabajo. Significa que debe gozar de oportunidades iguales que otras personas, a acceder a un trabajo justamente remunerado y con todas las prestaciones de Ley. Asimismo, debe tener la posibilidad concreta de trabajar por su cuenta y recibir capacitación para mejorar su quehacer. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con Bolsa de Trabajo, un Programa de Microcréditos y de capacitación para el trabajo.
- A la asistencia social. En caso que el adulto mayor carezca de lugar en donde vivir, de alimentos, de ropa, de atención a sus problemas de salud, tiene el derecho a que se le atienda. Para lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal pone a su disposición al Instituto de Asistencia e Integración Social, el cual tiene diversas instalaciones y programas

CONCLUSIÓN.

El reto es seguir generando propuestas para propiciar una vejez con calidad de vida y libre de violencia, garantizar el acceso a la justicia y el trato prioritario en la procuración de la misma.

Entre las medidas que deben emprender los Estados para combatir la discriminación se encuentran: la eliminación de las barreras legales e institucionales, la prohibición legal y la sanción de la discriminación por razón de edad; la aplicación de medidas especiales y de acción positiva, y los ajustes razonables.

En todo el país, se debe avanzar hacia la universalización de los derechos sociales de todas las personas adultas mayores, tal y como se ha hecho en el Distrito Federal.

A partir de que comenzaron a implementarse los programas sociales para este sector de la población en la capital del país, en diversos estados y a nivel federal, han surgido programas que intentan replicar lo hecho en el Distrito Federal. Sin embargo, dichos programas, no son de carácter universal, cuentan con una serie de restricciones que impiden que un gran número de personas a adultas mayores tengan acceso a ellos. Por ello, es necesario que se promulgue una legislación federal que reconozca el derecho de las personas adultas mayores a contar con una pensión alimentaria, sin mayor requisito que tener la edad necesaria para ella.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aranibar, Paula (2001) *Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América Latina*. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP. Chile. División de Población de la CEPAL.
- Delgado Corona, Yerucham (2014) *La seguridad social en el marco de las reformas del estado mexicano: el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social en el periodo 1994-2012*. Tesis que para obtener el título de Licenciado en Sociología. UNAM.
- Desdentado Daroca, Elena (2009) *Seguridad social: una introducción práctica*. España. Bomarzo.
- Monroy Enriquez, Noemí (2014) *La reforma constitucional y la ley de pensión universal*. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Núm. 18, enero-junio. pp. 167-173.
- Morales Ramírez, María Ascensión. *El salario y la previsión social entre el derecho social y el fiscal*. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Núm. 7, julio-diciembre de 2008. pp. 125-148.

Romero Ruvalcaba, José Tomás (2005) *Discriminación y adultos mayores: un problema mayor*. El Cotidiano, núm. 134, noviembre-diciembre. pp. 56-63. Distrito Federal, México. UAM- Azcapotzalco.

Villa, Miguel y Rivadeneira, Luis (1999). *El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica, Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*, CEPAL, Santiago.

CONAPO

INEGI

Ley de los Derechos de la Personas Adultas Mayores

Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal. GODF 18-Noviembre-2003 y actualización GODF 22-October-2008.

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE. MÉXICO.
ENERO, 2015. VISIÓN GENERAL.

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE MÉXICO ENERO 2015.
VISIÓN GENERAL.

OCDE.¹

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO, 2013

(Las cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)*

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL

| | | | | | |
|--|-------|---|--------------------------|--------|--------|
| Población (millones) | 118.4 | Densidad de población por km ² | 60.3 | (34.7) | |
| Menores de 15 años (%) | 28.4 | (18.3) | Esperanza de vida (años) | 74.4 | (80.0) |
| Mayores de 65 años (%) | 6.5 | (15.7) | Hombres | 71.4 | (77.3) |
| Nacidos en el extranjero (%; 2010) | 0.8 | Mujeres | 77.3 | (82.8) | |
| Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%) | 1.0 | (0.5) | Última elección general | Julio | 2012 |

ECONOMÍA

| | | | | | |
|---|--------|-------------------------------------|-----------|--------|--------|
| Producto interno bruto (PIB) | | Participación de valor agregado (%) | | | |
| En precios corrientes (mil millones de USD) | 1 261 | Sector primario | 3.5 | (2.6) | |
| En precios corrientes (mil millones de MXN) | 16 101 | Industria, incluida la construcción | 34.8 | (27.8) | |
| Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%) | 2.0 | (0.8) | Servicios | 61.7 | (69.4) |
| Per cápita, PPC (miles de USD) | 17.0 | (37.2) | | | |

GOBIERNO GENERAL

Porcentaje del PIB

| | | | | | |
|---------|------|--------|-----------------------------|------|---------|
| Gasto | 27.2 | (42.7) | Deuda pública bruta general | 46.5 | (108.4) |
| Ingreso | 23.3 | (39.0) | Deuda pública neta general | 40.4 | (68.3) |

CUENTAS EXTERNAS

| | | | | |
|--|-------|--|--|------|
| Tipo de cambio (MXN por USD) | 12.8 | Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías) | | |
| Tipo de cambio PPC (EUA = 1) | 8.00 | Maquinaria y equipo de transporte | 55.9 | |
| Porcentaje del PIB | | Combustibles minerales, lubricantes y materiales relacionados | 12.8 | |
| Exportación de productos y servicios | 31.8 | -53 | Productos manufacturados diversos | 9.0 |
| Importación de productos y servicios | 32.8 | (49.3) | Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías) | |
| Balance de cuenta corriente | -2.1 | (-0.1) | Maquinaria y equipo de transporte | 47.4 |
| Posición neta de inversión internacional | -37.6 | Productos manufacturados | 13.5 | |
| | | Productos químicos y relacionados, no especificados en otra parte | 11.3 | |

¹ Permission to reproduce OECD material Reference: P-2015-119 Paris, 22/04/2015. Permission to reproduce pages 7 to 46 (including Estadísticas básicas de México, 2013; Resumen ejecutivo; Evaluación y recomendaciones; graphs from 1 to 21; boxes 1, 2 and 3) from the OECD publication entitled 'OCDE (2015), Estudios económicos de la OCDE: México 2015, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es> in "Los avances del México contemporáneo: 1955-2015" to be published by INAP and the Congress of Mexico in June 2015

— Tomo II —
La Vida Social

MERCADO LABORAL, COMPETENCIAS E INNOVACIÓN

| | | | | | |
|--|-------|---------|---|------|--------|
| Tasa de empleo para personas de 15 a 64 años de edad (%) | 60.8 | (65.2) | Tasa de desempleo, Encuesta de Fuerza Laboral (personas de 15 años y más) (%) | 4.9 | (7.9) |
| Hombres | 78.3 | (73.1) | Jóvenes (de 15 a 24 años de edad, %) | 9.5 | (16.0) |
| Mujeres | 45.0 | (57.4) | Desempleados de largo plazo (1 año y más, %, 2012) | 0.1 | (2.7) |
| Tasa de participación para personas de 15 a 64 años de edad (% , 2012) | 64.5 | (70.9) | Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (% , 2011) | 27.7 | (31.5) |
| Promedio de horas trabajadas por año | 2 237 | (1 770) | Gasto interno bruto en I+D (% del PIB, 2011) | 0.4 | (2.4) |

MEDIO AMBIENTE

| | | | | | |
|--|------|--------|--|-----|-------|
| Suministro total de energía primaria per cápita (toe, 2012) | 1.6 | -4 | Emisiones de CO por combustión de combustibles per cápita ² (toneladas, 2011) | 3.7 | (9.9) |
| Renovables (% , 2012) | 8.7 | (8.5) | Extracción de agua per cápita (1 000 m ³ , 2011) | 0.7 | |
| Concentración de partículas finas (urbano, PM10, µg/m ³ , 2011) | 45.6 | (28.0) | Desechos municipales per cápita (toneladas, 2012) | 0.4 | (0.5) |

SOCIEDAD

| | | | | | |
|---|-------|---------|--|------|--------|
| Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini, 2012) | 0.482 | (0.308) | Resultados educativos (puntaje de PISA, 2012) | | |
| Índice de pobreza relativa (% , 2012) | 21.4 | (10.9) | Lectura | 424 | (496) |
| Gasto público y privado (% del PIB) | | | Matemáticas | 413 | (494) |
| Atención médica (2012) | 6.2 | (9.2) | Ciencias | 415 | (501) |
| Pensiones (2009) | 1.7 | (8.7) | Proporción de mujeres en el Congreso (% , mayo de 2014) | 36.8 | (26.7) |
| Educación (primaria, secundaria, post secundaria no superior, 2010) | 4.0 | (4.0) | Ayuda oficial al desarrollo neta (% del ingreso nacional bruto, INB) | N/A | (0.37) |

Índice para una vida mejor: www.oecdbetterlifeindex.org

* Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE con base en la información más reciente disponible, donde se cuenta con datos sobre al menos 29 países miembros.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de Energía, Banco Mundial, INEGI, Fondo Monetario Internacional y Unión Interparlamentaria.

Estudios Económicos de la OCDE: México 2015

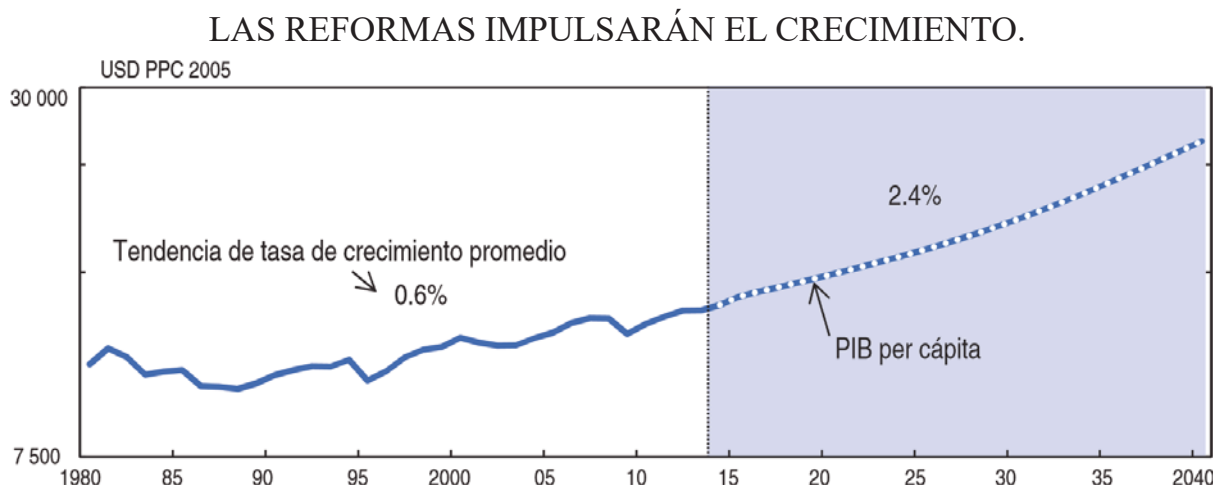
PRINCIPALES CONCLUSIONES.

México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales con el que pone fin a tres décadas de lento crecimiento, baja productividad, informalidad generalizada

en el mercado laboral y una elevada desigualdad en los ingresos. Dichas reformas ya empezaron a robustecer la confianza en el país y auguran buenos resultados para 2015 y años posteriores. Si México desea aprovechar al máximo este impresionante paquete, deberá fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza para asegurar que el mismo sea implementado de manera efectiva.

Las reformas derivadas del Pacto impulsarán el crecimiento si se ponen en marcha de manera plena.

En 2012, el gobierno electo alcanzó rápidamente un acuerdo histórico con partidos políticos de ideologías divergentes para establecer un ambicioso y consensuado paquete de reformas: el “Pacto por México”, con el que se buscó volver a colocar al país en la senda de la prosperidad. Se realizaron trabajos legislativos para proponer medidas estructurales importantes que permitieran mejoras en materia de competencia, educación, energía, sector financiero, empleo, infraestructura, telecomunicaciones y sistema tributario, entre muchos otros ámbitos, cuya instrumentación ya dio inicio. Si estas reformas se implementan a plenitud, podrían aumentar la tendencia del crecimiento del PIB per cápita anual en un punto porcentual durante los próximos diez años; los efectos de la reforma energética serán los más visibles en las etapas iniciales, mientras que los frutos de las reformas educativas se apreciarán, a más largo plazo, en los años venideros.



Fuente: OCDE, Long-term Growth Scenarios Database.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933175056>

El paquete de reformas tiene lugar en un periodo en que México se enfrenta a adversidades externas, en particular la disminución de los precios del petróleo y el anuncio del endurecimiento de la política monetaria en Estados Unidos. De ahí que en el corto plazo sea fundamental la total implementación de las reformas a fin de gozar de

los beneficios de una recuperación firme y sostenida. Para ello será necesario contar con un fuerte compromiso político y que se fortalezca aún más la capacidad administrativa. A futuro, las reformas complementarias podrían ir más lejos, para resolver los cuellos de botella estructurales que persistan: con la adopción de las mejores prácticas de la OCDE sería posible aumentar el crecimiento potencial en otro punto porcentual anual. La percepción generalizada de corrupción, la gobernanza administrativa endeble y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad. El sistema de justicia, deficiente y lento, no contribuye a abordar de manera adecuada los problemas de seguridad que el país afronta. En el sector agrícola, las restricciones del uso de la tierra y la estructura de los subsidios derivan en ineficiencia.

No todos los mexicanos han disfrutado de los beneficios del crecimiento.

El gobierno ha emprendido grandes reformas para hacer más incluyente el crecimiento, disminuir la desigualdad del ingreso, mejorar la calidad de la educación, fomentar la formalidad y reducir la pobreza. Estas políticas toman como base instrumentos adoptados con anterioridad, tales como Oportunidades, un programa de transferencias condicionadas de efectivo. Si las reformas explotan todo su potencial, contribuirán a que los mexicanos tengan una vida mejor. Será de particular importancia que los legisladores aprueben los programas propuestos por el gobierno para otorgar pensión universal y seguro de desempleo. Si éstos se implementan, permitirán una mayor protección contra la pérdida de ingresos. Por su parte, aun cuando se ha logrado la cobertura universal de salud gracias al Seguro Popular, no todas las familias tienen acceso a atención de calidad, lo que dificulta que tanto los padres como sus hijos lleven una vida saludable. Es cierto que el gasto en salud se incrementaría al brindar atención de mayor calidad a todas las familias pero, también lo es, que mucho puede hacerse para mejorar la eficacia del sistema actual.

RECOMENDACIONES CLAVE.

REFORMAS PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD.

El Pacto por México es un audaz paquete de reformas cuya finalidad es mejorar las condiciones económicas, impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. Estas reformas, que pasaron por el proceso legislativo, deberían ponerse en marcha plenamente, supervisarse de cerca, evaluarse con regularidad y, de ser necesario, ajustarse de manera adecuada. En ciertas áreas deberían plantearse reformas adicionales.

- Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas bajo una atenta supervisión al más alto nivel político, y afianzar la calidad de la capacidad administrativa y de la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.
- Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.
- Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad, a nivel local, estatal y nacional.
- Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y al traspaso de tierras ejidales y, al mismo tiempo, brindar más apoyo al ingreso rural y al acceso a financiamiento.
- Compartir los frutos del crecimiento.
- El elevado nivel de desigualdad ha conducido a muchas familias a la pobreza, con poco acceso a educación y a atención médica de calidad, lo cual afecta las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Las reformas recientes ayudarán, pero serán necesarios mayores esfuerzos.
- Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación mediante su reorientación hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- Promover el acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de reducir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal mediante un mejor acceso de niños menores de tres años a guarderías de calidad, y ampliar las políticas orientadas al mejoramiento del mercado laboral.
- Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, así como para reducir la desigualdad.
- Expandir al máximo el nuevo programa Prospera, de transferencias de efectivo, para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien remunerados.

Durante las últimas tres décadas, la economía mexicana ha experimentado una prolongada desaceleración del crecimiento, lo que la ha rezagado respecto de otras economías de la OCDE y ha minado el nivel de vida relativo de sus habitantes, al tiempo que ha socavado la confianza de éstos en las instituciones públicas. Después

de la rápida, pero insostenible, convergencia observada durante las décadas de 1960 y 1970, el crecimiento del ingreso per cápita cayó bruscamente a consecuencia de varias crisis macroeconómicas graves (gráfica 1), situándose en una tasa anual de 0.6% entre 1980 y el día de hoy, un resultado muy por debajo de lo observado en otras economías emergentes. A pesar de que la riqueza petrolera y las remesas de los migrantes se tradujeron en grandes ingresos, las rigideces multifacéticas de las políticas públicas y la debilidad de las instituciones han afectado enormemente la economía, impidiendo que ésta registre un patrón de convergencia sostenida y de crecimiento incluyente.

No obstante, el escenario macroeconómico ha mejorado gracias a cambios relevantes que han tenido lugar en el país. Después de firmar el TLCAN, México contuvo la inflación, construyó un marco macroeconómico sólido y mostró una importante apertura hacia los mercados mundiales. Muchas empresas modernas emplean trabajadores altamente calificados y con buena formación académica, en particular en las industrias aeroespacial, automovilística, alimentaria y de bebidas. Con todo, hay sectores de la economía que siguen caracterizándose por altos índices de informalidad, trabajo poco calificado, productividad escasa y tecnologías obsoletas. Alrededor de 57% de los trabajadores tienen empleos informales, mientras que las empresas del ámbito no formal emplean a millones de personas que carecen de acceso a un ingreso estable, buena educación, atención integral de la salud y servicios financieros asequibles, lo que impide la formación de capital humano. Un tercer segmento de la economía del país se compone de empresas que, durante décadas, han estado protegidas contra la competencia, en especial las empresas dominantes en los sectores energético y de telecomunicaciones. Por esa razón dichas empresas han obtenido grandes ingresos de los consumidores y no han contado con incentivos suficientes para invertir en productividad ni mejorarla. A partir de la década de 1980, gobiernos previos al actual trataron de solucionar estos problemas mediante la aplicación de una serie de reformas, pero muchas de ellas no se completaron, o se les dio marcha atrás durante su implementación, por lo que no produjeron los resultados esperados.

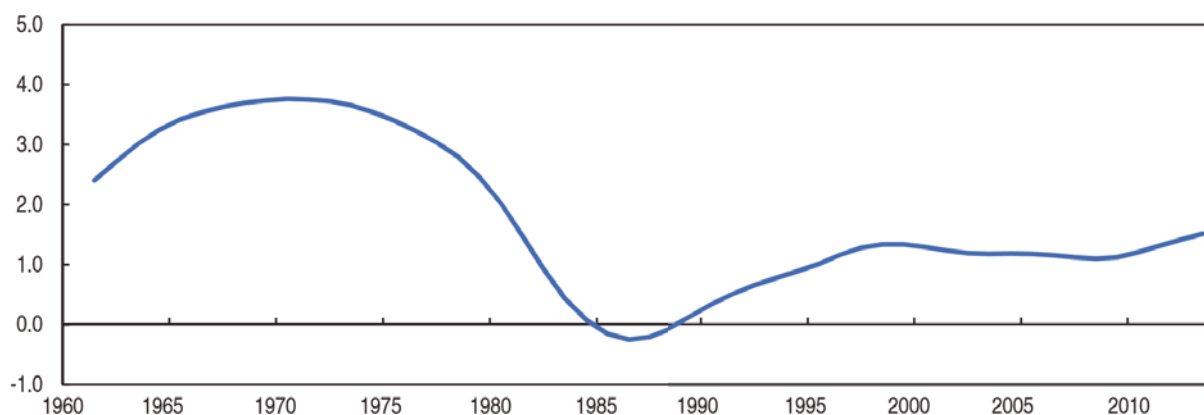
De ahí que se haya aceptado de buen grado que México emprendiera un audaz paquete de reformas estructurales derivado del “Pacto por México”. No todas las reformas implementadas son nuevas: muchas se habían estudiado y buscado implementar con anterioridad, y han sido tema de los *Estudios económicos de la OCDE* y de otros informes (véase OCDE, 2011c, 2012b, 2013a). Sin embargo, el Pacto fue único porque rompió el estancamiento político al convocar a los tres principales partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre un paquete multidimensional de reformas específicas con el que todos pudieran comprometerse. Ese hecho histórico contribuyó a disipar mucha de la oposición a las reformas individuales, lo que permitió al gobierno promover legislación en segmentos clave de la economía (cuadro 1). Cada una de

estas reformas es de gran alcance y aborda los principales retos en sus respectivos sectores. Entre ellas se cuentan: una reforma laboral que aumentó considerablemente la flexibilidad en las contrataciones; una reforma de amparos que dio al sistema jurídico mayor eficacia y justicia; la entrada en vigor de un nuevo código de procedimientos penales; una reforma educativa de gran calado que estableció estándares más claros para profesores y escuelas; una reforma fiscal que mejoró la eficacia del sistema tributario, aumentó la tasa de recaudación y reforzó el marco de responsabilidad fiscal; una reforma de competencia económica; reformas a los sectores financiero, de telecomunicaciones y energético, las cuales han abierto estos segmentos —durante mucho tiempo impenetrables— a la competencia, y han fortalecido las facultades de los órganos reguladores; y una reforma política que posibilita la reelección de quienes ostentan cargos públicos, lo que les permite adoptar una perspectiva de largo plazo para la planeación e instrumentación de políticas públicas.

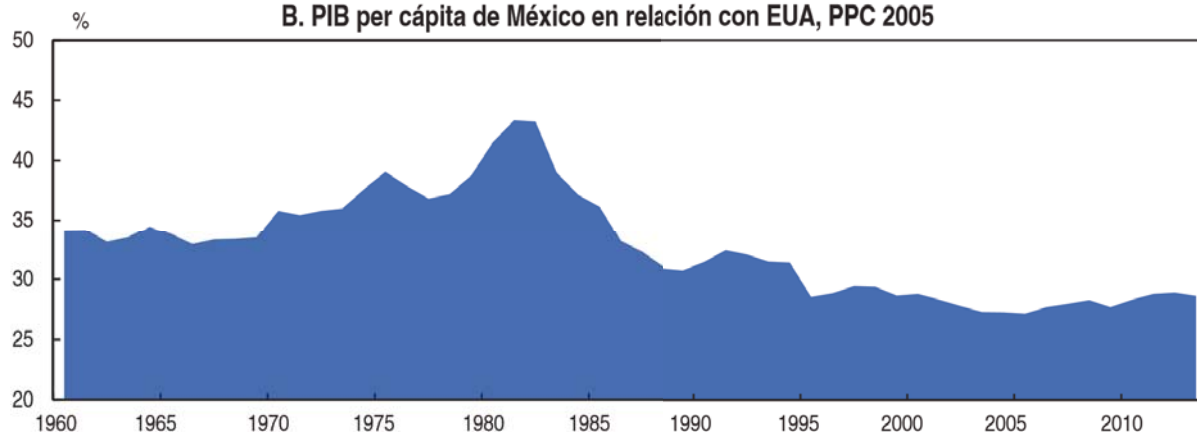
GRÁFICA 1

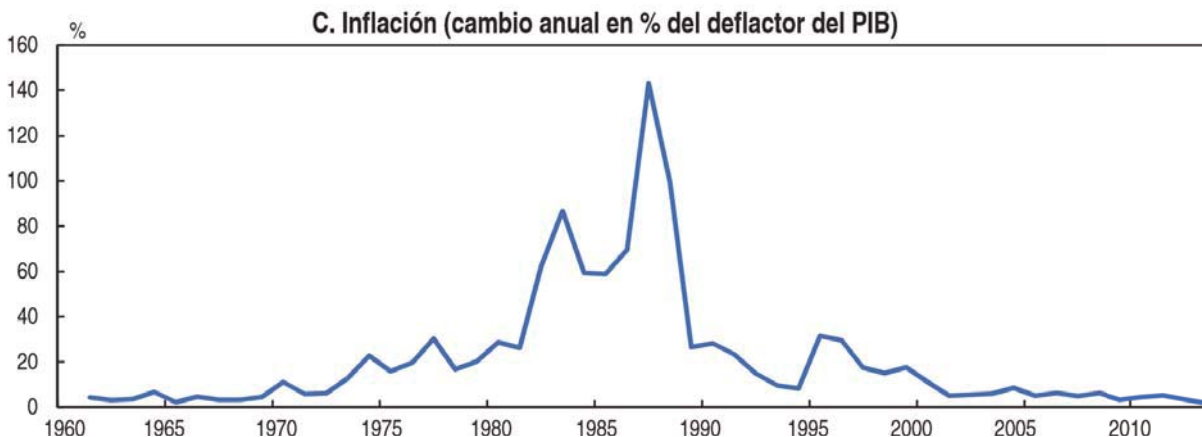
EL CRECIMIENTO HA SIDO DÉBIL.

A. Tendencia de crecimiento del PIB per cápita a precios constantes (tasas de crecimiento anual)¹



B. PIB per cápita de México en relación con EUA, PPC 2005





1. Suavizada mediante un filtro de Hodrick-Prescott con una lambda de 100.

Fuente: Base de datos *OECD Long-term Growth Scenarios* y *OECD Analytical*.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174776>

CUADRO 1

AVANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

| Reforma | Apro- bación de leyes secun- darias | ¿Se han promulgado las principales disposiciones? | Enmienda constitucio- nal (en caso de ser necesaria) | Órgano regulador nuevo o facultado | Apro- bación legisla- tiva | ¿Pasos adicionales a seguir? |
|--|---|--|--|---|-------------------------------------|---|
| <i>Reformas aprobadas y en proceso de implementación</i> | | | | | | |
| Laboral | Dic 2012 | Sí | - | - | Federal | - |
| Ley de Am- paro | Abr 2013 | Sí | Sí | - | Federal/ estados | - |
| Educativa | Sep 2013 | Sí | Sí | Sí | Federal/ estados | Múltiples etapas |
| Hacendaria | Oct 2013 | Sí | - | - | Federal | - |
| Financiera | Ene 2014 | Sí | - | Sí | Federal | - |
| Transparencia (Acceso a la Información Pública) | Feb 2014 | Sí | Sí | Sí | Federal/ algunos estados | - |
| Código Nacio- nal de Procedimien- tos Penales | Mar 2014 | Parcial | - | - | Federal/ algunos estados | Los estados utilizarán el nuevo código hacia 2016 |

AVANCE DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

| Reforma | Apro- bación de leyes secun- darias | ¿Se han promulgado las principales disposiciones? | Enmienda constitucio- nal (en caso de ser necesaria) | Órgano regulador nuevo o facultado | Apro- bación legisla- tiva | ¿Pasos adicionales a seguir? |
|--|---|--|--|---|-------------------------------------|--|
| Telecomunica- ciones | Jul 2014 | Sí | Sí | Sí | Federal/ estados | - |
| Política-Elec- toral | May 2014 | Parcial | Sí | Sí | Federal/ algunos estados | Los estados la adoptarán hacia 2018 |
| Competencia económica | May 2014 | Sí | Sí | Sí | Federal | - |
| Energética | Ago 2014 | Sí | Sí | Sí | Federal/ estados | Se lanzarán nuevos esquemas de licitación |
| Justicia penal | - | Parcial | Sí | - | Federal/ algunos estados | Los estados deberían adoptarla hacia 2016 |
| <i>Reformas pendientes de aprobarse</i> | | | | | | |
| Anticorrup- ción y judicial | | No | Sí | Sí | - | Proyecto de ley |
| Pensión universal y seguro de desempleo | - | No | - | - | - | Proyecto de ley |
| Salud | - | No | - | - | - | Presentar el proyecto |
| Agrícola | - | No | - | - | - | Anteproyec- to de ley |

Fuente: *Compilación de la OCDE.*

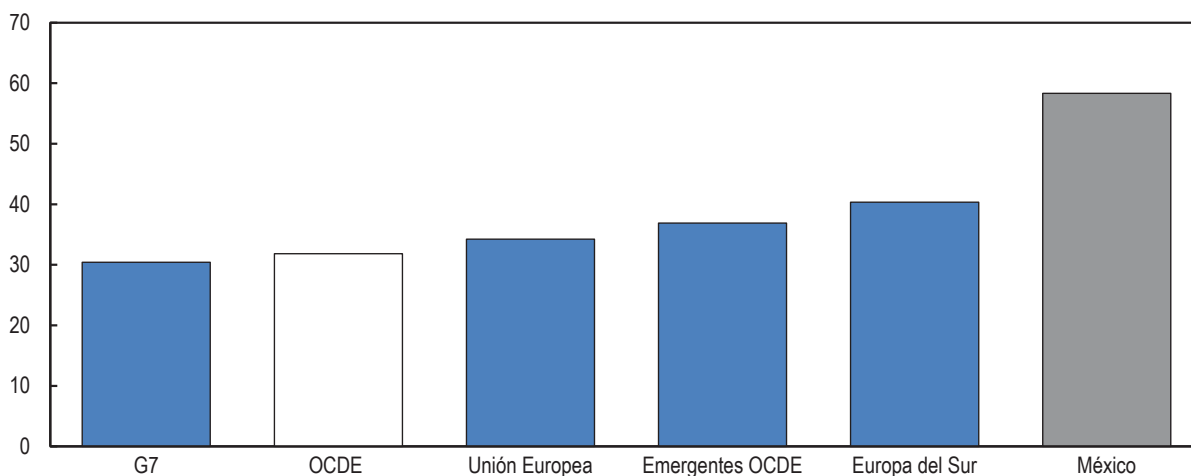
Son encomiables estos formidables esfuerzos, que han convertido a México en el mayor reformador de los últimos dos años en el marco de la OCDE (gráfica 2). A futuro, el principal reto es asegurar la implementación cabal de las reformas y avanzar más en aquellas áreas que no se han abordado y que resultan esenciales para asegurar el éxito del paquete actual. En este contexto, los mensajes clave del presente *Estudio económico* son:

•Las reformas elevarán significativamente los niveles de vida en la siguiente década, si aquellas que ya han pasado por el proceso legislativo se implementan a cabalidad y son sujeto de seguimiento continuo. La implementación de dichas reformas conlleva mejorar la capacidad administrativa en todos los órdenes de gobierno, así como reformar las instituciones de justicia.

•La implementación de las reformas también debería prestar atención a su efecto sobre los grupos de ingresos más bajos. Se necesitará un enfoque de crecimiento incluyente para abordar la desigualdad de ingreso y de oportunidades entre los mexicanos, que es muy elevada. Lo anterior, mediante la expansión del principal programa de transferencias de efectivo y una mayor cobertura de la atención a la salud, que permitan invertir en capital humano.

GRÁFICA 2

LA ACTIVIDAD DE REFORMA DE MÉXICO
ES LA MÁS INTENSA EN LA OCDE.
PROPORCIÓN DE RECOMENDACIONES DE REFORMA HECHAS POR LA
OCDE QUE SE ADOPTARON DE MANERA
SUSTANCIAL EN 2013-2014.



Nota: Los países emergentes de la OCDE incluyen a Chile, Estonia, Hungría, México, Polonia y Turquía. Los países de Europa del sur son España, Grecia, Italia y Portugal.

Fuente: OCDE (2015a), *Going for Growth* (próximamente) con cálculos provisionales de la implementación de reformas en 2014.

Cómo leer esta gráfica: Cada dos años, la OCDE hace recomendaciones respecto a las cinco reformas más importantes que deberían adoptarse. La gráfica muestra que en 2013 y 2014 México emprendió acciones significativas en materia de política pública atendiendo cada año y en promedio 58% de las recomendaciones de reforma, cifra mayor a la de cualquier otra economía de la OCDE para el momento en que se hicieron los cálculos provisionales. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174784>

- Las reformas adicionales, incluidas la judicial, de salud y agrícola, aumentarán aún más el crecimiento. Al respecto, se estima que estas reformas incrementarían el crecimiento del PIB en un punto porcentual (cuadro 2).

CUADRO 2

IMPACTO DE LA REFORMA EN EL NIVEL DEL PIB A MEDIANO PLAZO
ESTIMACIONES DE LA OCDE DE LAS REFORMAS QUE SE HAN
LEGISLADO Y LAS QUE SE PREVÉN.¹
EFECTO DESPUÉS DE 5 AÑOS, SUPONIENDO QUE SU
IMPLEMENTACIÓN SEA INMEDIATA.

| | Vía crecimiento de la productividad (%) | Vía intensificación de capital (%) | Vía crecimiento del empleo (%) | Crecimiento del PIB (%) |
|-------------------------------------|---|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| A. Reformas del Pacto por México | 0.41 | 0.51 | 0.03 | 1.0 |
| 1. Regulación del mercado | | | | |
| a) Telecomunicaciones | 0.06 | | | 0.06 |
| b) Electricidad y gas | 0.32 | | | 0.32 |
| c) Petróleo | | 0.45 | | 0.45 |
| 2. Reforma del mercado laboral | | | | |
| Protección al empleo | | | 0.03 | 0.03 |
| 3. Estructura fiscal | | 0.07 | | 0.07 |
| 4. Reforma legal | 0.03 | | | 0.03 |
| B. Reformas adicionales: | 0.91 | 0.00 | 0.10 | 1.0 |
| 5. Reforma judicial | 0.50 | | | 0.50 |
| 6. Reforma del mercado laboral | | | | |
| a) Reformas en pro de la formalidad | 0.42 | | | 0.42 |
| b) Participación de la mujeres | | | 0.10 | 0.10 |
| Total | 1.82 | 0.51 | 0.13 | 2.0 |

1. Es probable que la reforma hacendaria y la educativa también tengan efectos significativos en el crecimiento (la última, sobre todo, a largo plazo), pero no se han incluido en el cuadro debido a la dificultad de cuantificar dichos efectos. Fuente: Bourlès et al. (2010); USEIA (2014); Bassanini et al. (2009); Dougherty y Escobar (2014); Thévenon et al. (2012); Johansson et al. (2011); FMI-OCDE-Banco Mundial (2014); Dougherty (2014).

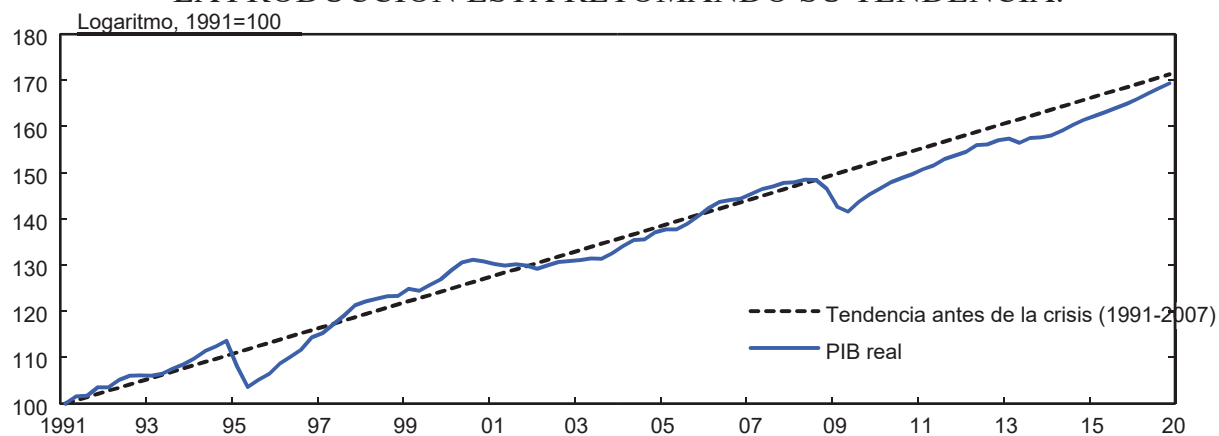
Si bien la reforma hacendaria creó un nuevo régimen para las pequeñas empresas y ello arrojó resultados preliminares positivos, los incentivos para que las empresas y los trabajadores se incorporen al sector formal podrían afianzarse más a través de la simplificación de regulaciones, la disminución de la corrupción, la mejora del sistema de justicia y un mejor cumplimiento de la ley.

Con el fin de reducir la desigualdad de género y fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, es fundamental ampliar la educación para la primera infancia y aprovechar a cabalidad la ambiciosa reforma educativa.

ESTIMULAR LA RECUPERACIÓN MACROECONÓMICA

En la última década, México avanzó poco en su proceso de convergencia con los países de la OCDE de altos ingresos, a diferencia de lo que ocurrió con otros países de la OCDE de ingresos medios. Además, en los últimos cinco años una serie de adversidades sustantivas afectó la recuperación económica, lo que ha provocado que el crecimiento del producto esté por debajo de su tendencia previa a la crisis (gráfica 3). Este retroceso se acentuó con los problemas financieros del sector de la construcción en 2013 y con el embate de catástrofes de carácter climático.

GRÁFICA 3
LA PRODUCCIÓN ESTÁ RETOMANDO SU TENDENCIA.



Fuente: OCDE, base de datos *Economic Outlook*.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174797>

Por fortuna, la situación ya empezó a cambiar y está en marcha una reactivación, impulsada sobre todo por una mayor demanda de importaciones por parte de Estados Unidos, así como por una recuperación gradual de la demanda nacional, respaldada por una política fiscal expansionista y por una política monetaria flexible (cuadro 3). La tasa de interés de referencia se encuentra en 3%, su nivel histórico más bajo, mientras que el tipo de cambio se ha mantenido estable. Se proyecta una notable mejoría en el crecimiento del PIB, que llegará casi a 4% en 2015. Es previsible el fortalecimiento de la confianza de los inversionistas conforme se fortalezca la demanda externa, gracias a la recuperación de Estados Unidos y al estímulo fiscal (0.5% del PIB en 2014). El actual impulso al gasto público es visto con buenos ojos, en especial el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018. A medida que las condiciones vuelvan a la normalidad, la política monetaria y los estímulos fiscales podrían contraerse. La

reforma hacendaria ha permitido un incremento sustancial de los ingresos fiscales, que crecieron 6.1% en los primeros tres trimestres de 2014 y se espera que aumenten 7.5% en 2015. Por otro lado, la importante disminución de los precios del petróleo, aun cuando ayude a bajar los costos que enfrentan las empresas y tienda a mejorar los ingresos reales de las personas, podría derivar en una reducción significativa de los ingresos fiscales, lo que hace necesario vigilar el estado de las finanzas públicas. De hecho, México cuenta con una estrategia integral para que las caídas temporales en los ingresos petroleros no incidan en el presupuesto. En primer lugar, cuando el precio del petróleo disminuye, suele acompañarse de una depreciación en el tipo de cambio, lo que amortigua el impacto en los ingresos petroleros. En segundo lugar, con menores precios de petróleo, aumentan los ingresos fiscales por venta de gasolina, ya que el precio de ésta es fijo. En tercer lugar, México cuenta con un escudo financiero para los precios del crudo (es decir, una opción de venta a precio fijo), el cual establece un “piso” para el precio a partir del cual México vende el hidrocarburo. Para 2015, el gobierno ya tiene totalmente cubierto el precio del petróleo en un nivel presupuestario de USD 79 por barril. Por último, estas medidas de protección se complementan con un fondo de estabilización del petróleo que, por sí solo, podría subsanar la caída de precios hasta en USD 13. Gracias a todos estos mecanismos, una caída sustancial en los precios del crudo en 2015 no incrementaría el déficit público (en términos de los requerimientos financieros del sector público, RFSP) en más de 0.05% del PIB (gráfica 4, paneles A y B).

CUADRO 3
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS.

| | 2011 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|---|------|------|------|------|
| | Precios actuales miles de millones de MXN | | | | |
| PIB | 14 544.1 | 1.3 | 2.6 | 3.9 | 4.2 |
| Consumo privado | 9 658.2 | 2.9 | 2.2 | 3.5 | 3.6 |
| Consumo gubernamental | 1 683.2 | 1.4 | 2.1 | 3.7 | 2.4 |
| Formación bruta de capital fijo | 3 156.7 | -1.7 | 1.8 | 4.1 | 4.8 |
| Demanda interna final | 14 498.2 | 1.7 | 2.1 | 3.6 | 3.7 |
| Acumulación de existencias ^{1,2} | 224.4 | -0.1 | 0.3 | -0.1 | 0.0 |
| Demanda interna total | 14 722.5 | 1.6 | 2.4 | 3.6 | 3.7 |
| Exportaciones de bienes y servicios | 4 543.8 | 1.1 | 7.0 | 6.2 | 7.0 |
| Importaciones de bienes y servicios | 4 722.2 | 1.8 | 5.0 | 4.2 | 5.5 |
| Exportaciones netas ¹ | - 178.5 | -0.3 | 0.6 | 0.6 | 0.5 |
| <i>Indicadores complementarios</i> | | | | | |
| Deflactor del PIB | — | 1.8 | 4.0 | 3.5 | 3.0 |
| Brecha de producción | — | -0.9 | -1.3 | -0.5 | 0.4 |
| PIB potencial | — | 2.8 | 2.9 | 3.1 | 3.3 |
| Inflación subyacente | — | 2.7 | 3.2 | 3.1 | 3.0 |
| Índice de precios al consumidor | — | 3.8 | 4.0 | 3.5 | 3.1 |
| Deflactor del consumo privado | — | 2.7 | 3.9 | 3.1 | 3.0 |
| Tasa de desempleo ² | — | 4.9 | 4.9 | 4.7 | 4.7 |
| Requerimientos financieros del sector público ^{3,4} | — | -3.8 | -4.2 | -4.1 | -3.6 |
| Saldo presupuestario estricto ⁵ | | -1.3 | -1.7 | -1.6 | -1.1 |
| Deuda bruta ⁶ | — | 36.9 | 40.5 | .. | .. |
| Saldo en cuenta corriente ⁴ | — | -2.1 | -1.9 | -1.7 | -1.8 |

Contribuciones al crecimiento del PIB real, montos reales en la primera columna.

1. Con base en la Encuesta Nacional de Empleo.
2. Gobierno central y empresas públicas. Los RFSP difieren de la definición del déficit del gobierno en cuanto a que excluyen los ingresos no recurrentes y las operaciones puramente financieras, tales como retiros del fondo de estabilización para administrar la renta petrolera.
3. Como porcentaje del PIB.
4. Con base en los RFSP, sin incluir la inversión en empresas públicas (PEMEX y CFE).
5. Cifras oficiales de deuda bruta de diciembre de 2013 y septiembre de 2014. Fuente: Base de datos OECD Economic Outlook 96.

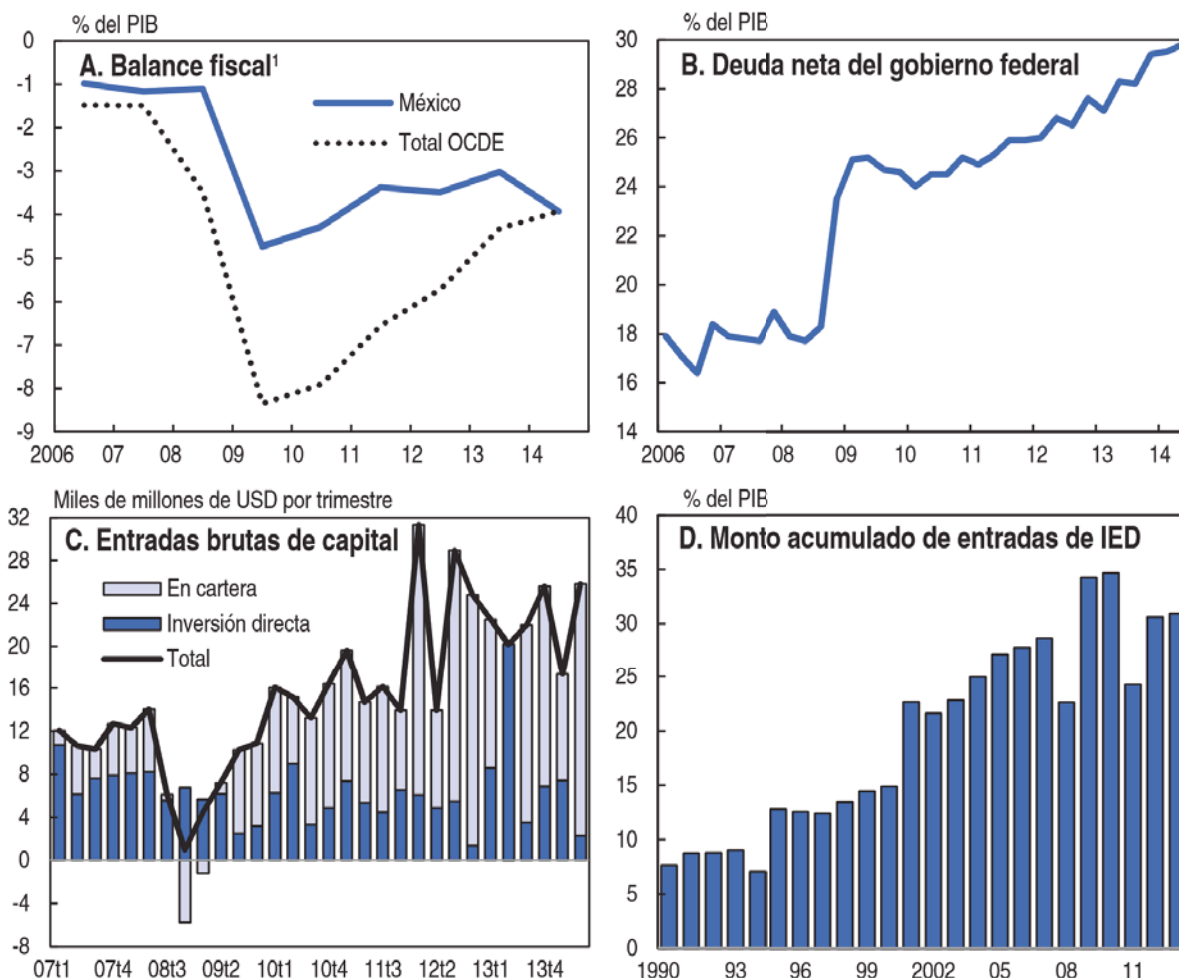
Un riesgo importante desde esta perspectiva es el ritmo al que Estados Unidos tenderá a endurecer su política monetaria, el cual podría suscitar inestabilidad en el mercado, que podría afectar a México dados los elevados niveles de entrada de capital en cartera de los últimos años, y a otras economías emergentes; ello, a su vez, aumentaría las tasas de interés de largo plazo y la volatilidad de los precios de los activos, como sucedió en mayo de 2013 tras el anuncio de *tapering* (retiro de estímulo monetario o de adquisición de activos) que hizo la Reserva Federal de Estados Unidos (Olaberria, 2014a). Sin embargo, en 2013 los mercados financieros de México se mostraron más robustos que otros mercados emergentes (gráfica 4, paneles C y D), lo que indica que su sólido marco macroeconómico es capaz de absorber choques externos importantes. Además, la economía mexicana está respaldada por un alto nivel de reservas internacionales y por una Línea de Crédito Flexible con el FMI, recientemente renovada, que —en conjunto, y en caso de ser necesarios— constituyen “amortiguadores” financieros por cerca de USD 265 mil millones en financiamiento. Otro riesgo proviene de una posible caída adicional de los precios del petróleo. Como se mencionó anteriormente, gracias a diversos mecanismos el presupuesto federal de México está bien protegido contra dicha caída en el corto plazo. Aun cuando existen riesgos al alza, en especial una recuperación de Estados Unidos más fuerte que lo previsto, los riesgos se inclinan ligeramente más hacia el lado negativo. Ello subraya la necesidad de reforzar más los fundamentos macroeconómicos y mantener las reservas o amortiguadores financieros para enfrentar de mejor manera los periodos de volatilidad financiera. A mediano plazo, sin embargo, de continuar los bajos precios del crudo se podrían reducir los beneficios de la reforma energética, ya que el presupuesto público depende —en buena medida— de los ingresos petroleros.

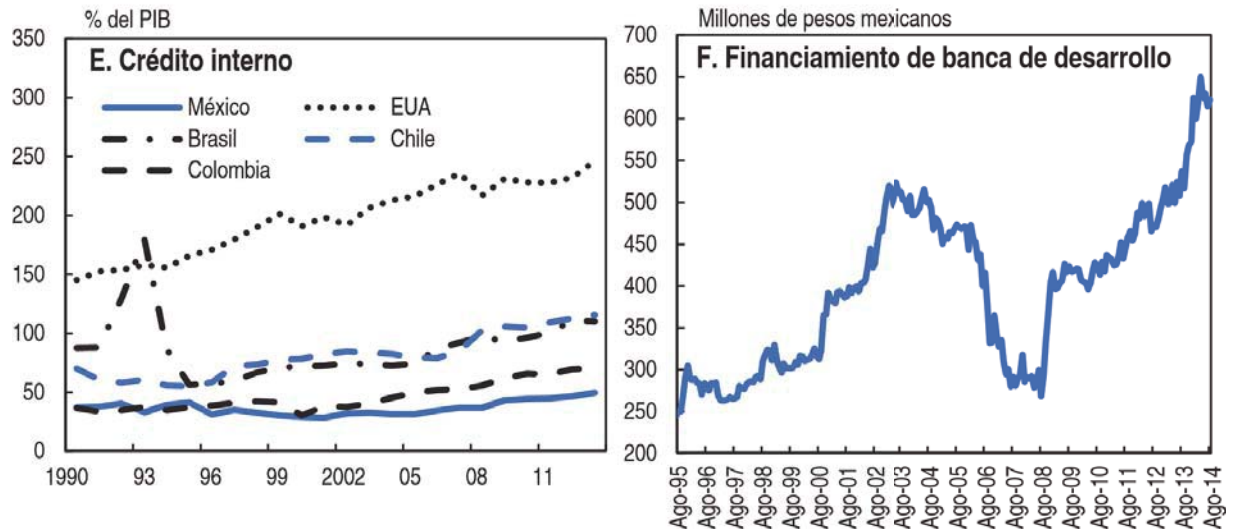
POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.

A pesar de que los estímulos fiscales y la desaceleración económica ampliaron el déficit presupuestario en 2014, México sigue comprometido con mantener tendencias presupuestarias sostenibles; además, la extensa reforma fiscal del año pasado elevó los ingresos de manera sustancial. La reforma aumentará la tasa de recaudación en 2.5% del PIB hacia 2018, ya que permitirá ampliar la base tributaria. Se efectuaron reformas importantes a la mayoría de los diversos impuestos, entre ellos el impuesto sobre la renta para personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía. En cuanto a los impuestos personales, la tasa marginal máxima se elevó a 35%, al tiempo que se establecieron límites a las deducciones. De igual forma, se instituyó un impuesto a las ganancias de capital y un impuesto sobre dividendos de 10%. En

cuanto a impuestos empresariales, se restringieron las provisiones para depreciación y se eliminó un régimen fiscal alternativo (IETU). Se suprimieron diversos tecnicismos y exenciones que permitían una deducción acelerada de gastos de inversión. Se revisó el trato fiscal preferencial a las maquiladoras a fin de volverlo más neutral. Se amplió el impuesto al consumo al eliminar las menores tasas en las zonas fronterizas y se quitaron las exenciones especiales para las maquiladoras. Se han aplicado impuestos especiales a los combustibles fósiles (con excepción del gas natural). Por último, se ha implementado un impuesto sobre el carbono, así como impuestos a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas.

GRÁFICA 4*
INDICADORES MACROECONÓMICOS.





* Para México, el balance fiscal se basa en los requerimientos financieros del gobierno central y las empresas públicas. Fuente: Bases de datos *OECD Analytical* e *IMF Direct Investment*; Banco de México; Banco Mundial; *Datastream*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174804>

Los cambios aprobados en la Ley de Responsabilidad Fiscal son clave para la estrategia fiscal de México a mediano plazo. Este marco: (i) busca reducir el déficit presupuestal en el mediano plazo y disminuir la proporción deuda-PIB; (ii) permite que la política fiscal tenga un carácter más contracíclico; (iii) limita los incrementos anuales del gasto público corriente; (iv) aumenta la transparencia al establecer los requerimientos financieros del sector público (RFSP) como el principal objetivo para orientar la política fiscal; y (v) requiere destinar los excedentes de los ingresos fiscales a una reserva financiera que amortigüe los choques macroeconómicos que pudieran afectar las finanzas públicas del país. El gobierno se ha propuesto recortar los RFSP en los próximos tres años para contener el crecimiento de la deuda pública en el mediano plazo. Su propósito es volver a un estado de neutralidad fiscal en 2015, comenzar la consolidación fiscal en 2016 y eliminar el déficit —según lo define el balance tradicional— hacia 2018, en concordancia con la regla fiscal. Con ello se detendrá el crecimiento de la deuda pública en relación con el PIB y, de hecho, se empezará a reducir (gráfica 4, panel B).

La reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal considera un instrumento para reservar la recaudación adicional que se espera obtener de la reforma al sector energético: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual recibirá, administrará y distribuirá los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos petroleros. El Fondo puede realizar inversiones nacionales e internacionales, y su aportación al presupuesto se limita a 4.7% del PIB. El Fondo está bajo la custodia del Banco de México y cuatro de los siete consejeros de su comité son independientes. A

medida que el Fondo acumule activos, será importante asegurar la separación de sus actividades de los mandatos de otras instituciones (Della Croce *et al.*, 2011).

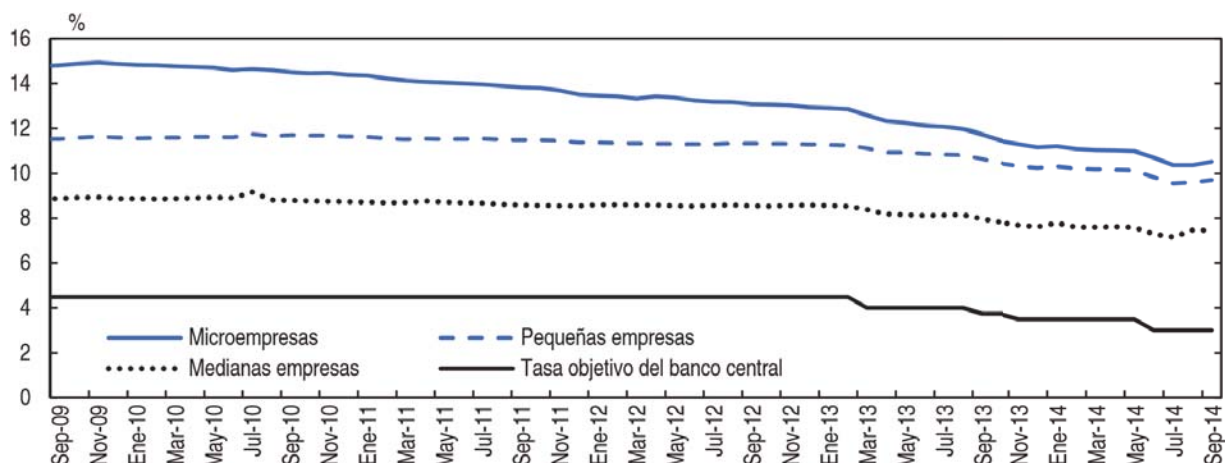
En virtud de que las previsiones de la inflación están bien fundamentadas, la política monetaria ha podido contribuir a la recuperación económica. La tasa de interés del Banco de México se encuentra en un nivel histórico de 3%, y la curva de rendimiento y los pronósticos de inflación indican que los mercados prevén que dicha tasa permanezca en ese nivel hasta el segundo trimestre de 2015. El tipo de cambio se ha mantenido más o menos estable pese a la turbulencia de otras economías emergentes. México goza de una considerable credibilidad en relación con sus políticas públicas, la cual le permite preservar una política monetaria favorable durante la recuperación de su economía, sin comprometer el objetivo de inflación de 3%.

EL SECTOR FINANCIERO.

México está poco bancarizado en comparación con otras economías de la OCDE (gráfica 4, panel E). Grandes segmentos de la población no utilizan los servicios bancarios formales y se requiere avanzar mucho para promover la inclusión financiera y el uso de dichos servicios. El alto costo del crédito y la falta de competencia en el sector bancario hicieron necesaria una reforma financiera de gran calado. En enero de 2014 se publicó la aprobación de la reforma, que fortalece la regulación, aumenta la competencia y reduce el costo crediticio. Se espera que estos cambios permitan intensificar el crédito privado, de modo que sea más sólido y sostenible.

En la reforma financiera sobresalen tres conjuntos de medidas: una protección más efectiva de los derechos de propiedad para acreedores; una autoridad jurídica más formal a fin de que el órgano regulador gestione la resolución bancaria; y el fomento de la competencia entre intermediarios financieros. La reforma disminuye los obstáculos en el proceso judicial para superar las dificultades que tradicionalmente surgen al ejercer los derechos de propiedad de los acreedores. En el corto plazo, se han ampliado las facultades de la banca de desarrollo del gobierno para otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que a menudo carecen de acceso a éste (gráfica 4, panel F). Al parecer, esta medida ya ha dado los primeros frutos al bajar las tasas de interés para las PYMES (gráfica 5).

GRÁFICA 5
EL COSTO DEL CRÉDITO PARA LAS PEQUEÑAS
EMPRESAS SE HA REDUCIDO.
TASAS DE INTERÉS ACTIVAS.



Nota: Para micro, pequeñas y medianas empresas, tasas de interés del mercado para diversos tipos de prestatarios sin apoyo.

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). <http://dx.doi.org/10.1787/888933174815>

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y REDUCIR LA INFORMALIDAD.

LEY DE COMPETENCIA.

Durante décadas, la economía de México se ha visto obstaculizada por la falta de competencia en diversos mercados, con grandes empresas que se convirtieron en operadores dominantes en diversos mercados y han obtenido elevadas rentas monopólicas. Para restaurar el dinamismo en estos mercados, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) fue fortalecida y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo, con la facultad de eliminar “barreras a la competencia” y regular el acceso a “instalaciones e insumos esenciales”, similar a las autoridades de competencia del Reino Unido. También se han incrementado las sanciones penales para licitaciones fraudulentas. La nueva ley de competencia, además, le da al Congreso un plazo de un año a partir de julio de 2014 para incorporar los principios de libre competencia al marco jurídico de México. Estas medidas deberían ayudar a atender problemas de competencia en numerosos mercados con alta aglomeración de operadores tradicionales. Sin embargo, el reducido presupuesto de la Comisión podría limitar su impacto.

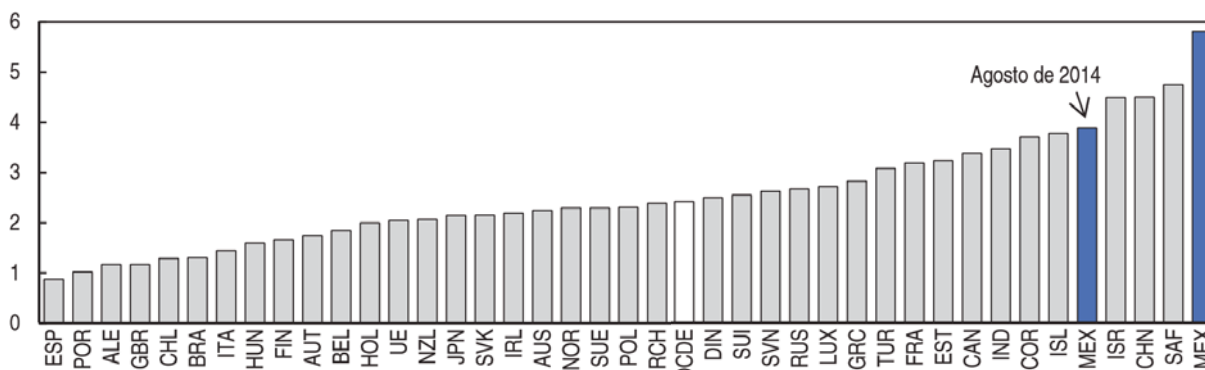
Los sectores energético y de telecomunicaciones se han abierto ya a una mayor competencia, con efectos en toda la economía. Estas reformas se evidencian en los

cambios en el nivel de rigor de la regulación de los mercados de dichos sectores clave (gráfica 6). Una actualización provisional de estos indicadores, hasta agosto de 2014, muestra que México ha suavizado su postura regulatoria de uno de los niveles más rigurosos. En cuanto a la severidad regulatoria del sector telecomunicaciones, sector clave entre lo que fueron objeto de reforma, México no sólo dejó de estar por debajo del promedio de la OCDE, sino que ahora lo supera. Dos tercios del valor de estos indicadores reflejan cambios a la regulación, pero la competitividad *de facto* del mercado también se mide por la participación de participantes preexistentes y nuevos en el mercado y, derivado de ello, se requerirá algún tiempo para que las reformas tengan impacto pleno en la competencia dentro de los sectores mencionados.

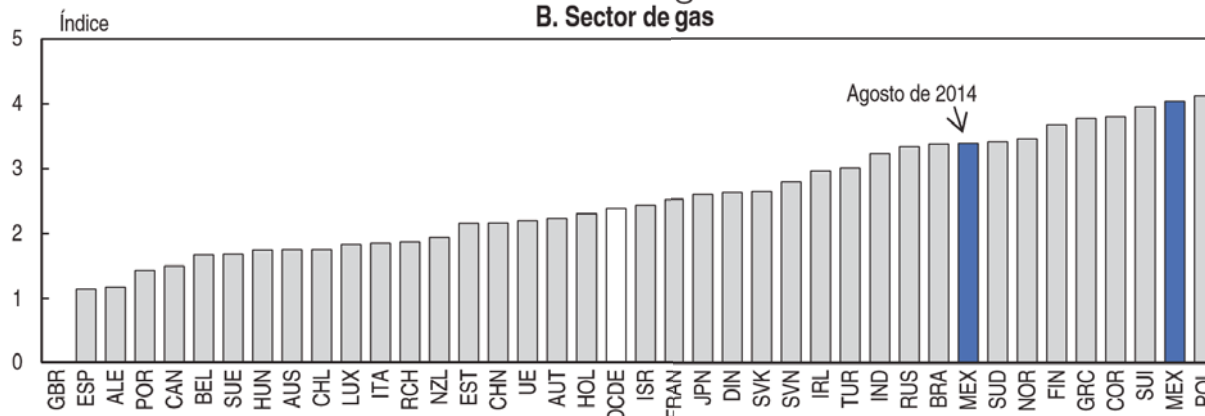
GRÁFICA 6
HA DISMINUIDO EL RIGOR DE LA REGULACIÓN
DEL MERCADO DE PRODUCTOS SECTORIALES.

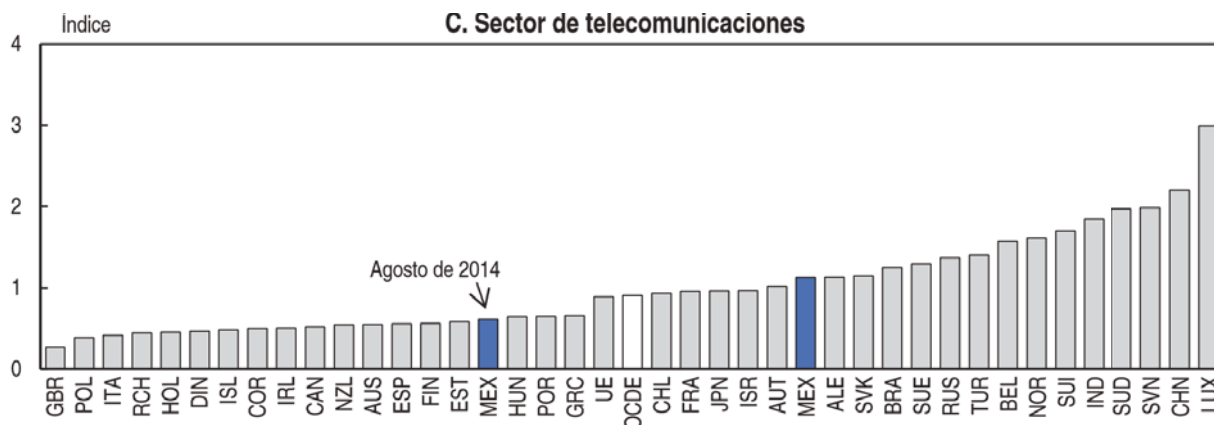
Escala del índice de 0 a 6 de la menos a la más restrictiva (enero de 2013)

A. Sector de electricidad



B. Sector de gas





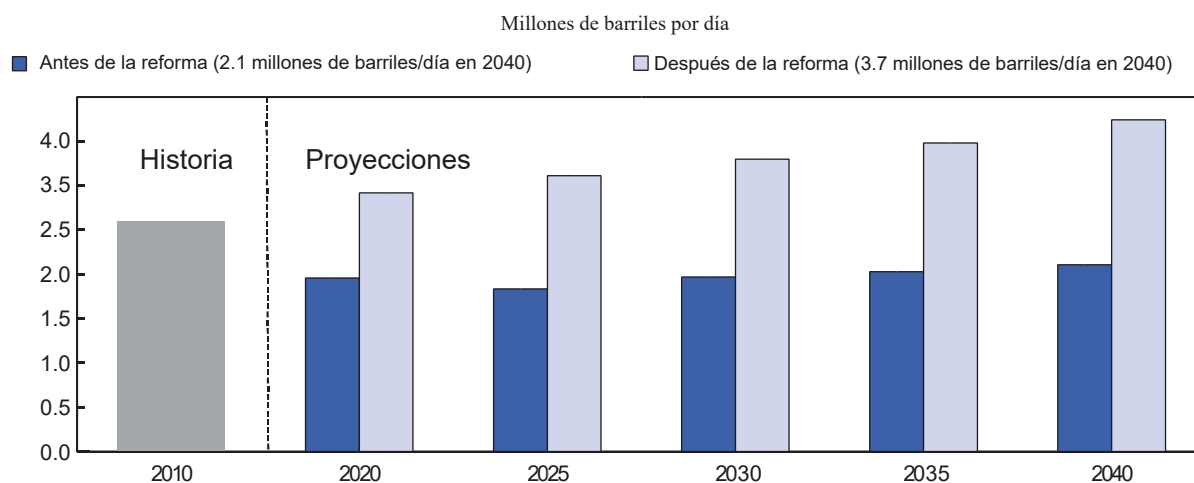
Fuente: Base de datos *OECD Product Market Regulation*, 2014, y cálculos provisionales elaborados con la colaboración de autoridades mexicanas.

Cómo leer esta gráfica: La regulación de México en los tres sectores de red señalados arriba se hizo significativamente menos restrictiva de enero de 2013 a agosto de 2014, acercándose al promedio de la OCDE, o situándose por debajo de éste en el caso de las telecomunicaciones. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174829>

ENERGÍA.

México ha emprendido una reforma de gran calado de los sectores petrolero y del gas natural, después de años de producción petrolera decreciente por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), de altos costos de la energía para el sector empresarial y de registrar carencias de financiamiento y tecnología para la explotación de nuevos recursos energéticos. En agosto de 2014 el Congreso promulgó 21 disposiciones legislativas secundarias para poner en marcha la reforma constitucional aprobada a finales de 2013. Estas leyes establecieron varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente, que orientarán sus esfuerzos a la concesión de licencias, a la seguridad y a la protección ambiental del sector. Estos nuevos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del sector energético a una mayor competencia, así como a hacer uso más eficaz de la riqueza de los recursos nacionales. Además, se está reformando el gobierno corporativo de PEMEX, con un consejo directivo que, por primera vez, estará compuesto por consejeros independientes responsables de establecer la visión estratégica de la empresa con el apoyo de comités, y dejará de desempeñar la función de “guardia de acceso” al sector energético. En la actualidad México permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos, lo que puede atraer una cantidad considerable de nuevas inversiones. Analistas del mercado estiman que en el largo plazo estos cambios probablemente impulsarán la producción anual de petróleo en un orden de 75% respecto del caso de referencia (gráfica 7).

GRÁFICA 7
LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO ESTÁ PROYECTADA PARA
EXPANDIRSE SUSTANCIALMENTE.



Fuente: US Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2014*.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174837>

La reforma energética es consistente con recomendaciones planteadas en *Estudios económicos de la OCDE* realizados en años previos (OCDE, 2013a) y prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como la participación de utilidades, la producción compartida y los acuerdos de licencia. Los contratos se adjudicarán, mediante licitaciones públicas internacionales a través del uso de esquemas de subasta, al oferente de mayor renta para el gobierno, bajo las condiciones contractuales que serán establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de Energía, en tanto que el organismo regulador de actividades aguas arriba, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), administrará los contratos correspondientes. Los ingresos de la producción de petróleo y gas serán administrados por una nueva entidad autónoma: el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Un requerimiento general de 25% de contenido nacional comenzará en 2015 y aumentará hasta alcanzar 35% hacia 2025, lo cual es comparable con políticas similares en otros países emergentes. Será importante garantizar que las nuevas reglas de contratación —incluidas las correspondientes a contenido nacional y a la inversión de petróleo y gas natural— se diseñen de manera cuidadosa a fin de que sean suficientemente atractivas y, a la vez, permitan la creación de un mercado competitivo que fomente la participación a gran escala del sector privado. Las actividades finales —entre ellas las intermedias, de refinación y distribución— estarán abiertas a competencia plena por parte del sector privado,

incluidas las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía.

El sector de la electricidad también se liberó, dando fin al monopolio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la empresa eléctrica estatal, promoviendo a su vez la competencia entre nuevos participantes. La transición hacia la diversificación de fuentes de energía contribuirá a mejorar el cuidado al medio ambiente en el sector. Se espera que la disponibilidad ampliada del gas shale de Estados Unidos, gracias a los nuevos gasoductos, y los propios recursos de México reduzcan la notable brecha de precios con Estados Unidos y eleven la competitividad de la industria. Al establecer un sistema riguroso de supervisión se podrían identificar las desventajas o limitaciones de regulaciones específicas.

México ha recalcado su compromiso político de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 30% hacia 2020 (respecto al escenario tendencial), siempre y cuando se cuente con apoyo financiero y tecnológico suficiente por parte de países desarrollados. Para este propósito, México busca hacer un uso más intensivo de energías renovables (actualmente sujetas a la meta de 35% hacia 2024). Aunado a ello, en 2014 se instauró un impuesto al contenido de carbono de los combustibles fósiles. Además, los precios al menudeo de gasolina y diésel se incrementarán de acuerdo con la inflación general hasta 2017. Con base en los precios del petróleo prevalecientes, se espera que esta medida elimine el subsidio a los combustibles fósiles, que fue cuantioso en años recientes, al tiempo que se logre gravar gasolina y diésel con eficacia; sin embargo, si los precios subieran de manera considerable respecto de los niveles actuales, se requerirá acciones adicionales. A partir de 2018, los precios de la gasolina se liberarán y estarán determinados por las condiciones del mercado. Pese a estas iniciativas y objetivos, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero continuará siendo un gran reto para México. Si bien las emisiones de carbono per cápita son bajas, la intensidad en el uso de energía y del carbono en México es alta respecto de otros países de la OCDE. Por consiguiente, para que México esté en capacidad de cumplir con su objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero, será necesario establecer precios adecuados, eliminar subsidios ineficaces (y brindar apoyo más focalizado a la población en situación de pobreza), así como mejorar la eficiencia energética en el país. Será conveniente evaluar el nuevo impuesto efectivo al carbono y elevarlo en caso de que su nivel se considere inadecuado.

TELECOMUNICACIONES.

En 2013 se conformó un nuevo órgano regulatorio y de competencia, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), especializado en radiodifusión y telecomunicaciones, el cual, después de la promulgación de las leyes secundarias en mayo de 2014, ya está en pleno funcionamiento. El IFT tiene autoridad exclusiva para la aplicación de la regulación y verificación de condiciones de competencia en las industrias de radiodifusión y telecomunicaciones, y cuenta con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia, tales como la imposición de obligaciones a operadores dominantes. Telmex, el operador dominante en el mercado de telefonía fija, posee 80% de participación del mercado, en tanto que Telcel, empresa de telefonía móvil, tiene 70% de participación en su mercado correspondiente. Estudios de la OCDE han sugerido que en México los precios aplicables a la transmisión de datos son relativamente elevados (OCDE, 2012a). Un fallo inicial que requiere que la propietaria de estas empresas, América Móvil, proporcione interconexión gratuita a otros operadores provocó que ésta anunciara un plan de vender activos a fin de reducir su participación en el mercado a niveles inferiores al umbral regulatorio de 50% y, con ello, evitar la aplicación de regulaciones asimétricas. La respuesta sugiere que el nuevo marco regulatorio está teniendo el impacto deseado, aunque será necesario evaluar si la menor participación de América Móvil en el mercado conlleva a condiciones competitivas en los mercados correspondientes, desde la perspectiva del consumidor. Al respecto, es posible que aún sea necesaria una evaluación a fondo de las condiciones de competencia, a fin de verificar que segmentos individuales del mercado no enfrenten condiciones de dominancia por parte de algún operador. Además, dados los rápidos avances tecnológicos en el sector de telecomunicaciones, también se requerirá una vigilancia estrecha de la evolución tecnológica y de lo que ello implica para los límites del sector. Asimismo, prevalece un destacado tema de cumplimiento internacional relativo a la condicionalidad de las reglas de acceso al mercado de la IED en el sector de telecomunicaciones, las cuales parecen ser contrarias a los instrumentos de inversión de la OCDE y a otras convenciones internacionales que prohíben reciprocidad. Será fundamental atender este asunto en el futuro para evitar complicaciones legales.

OTRAS REFORMAS REGULATORIAS.

En muchos mercados existen aún regulaciones restrictivas que entorpecen su dinamismo. El gobierno se propone aligerar la carga regulatoria con reformas

constitucionales y leyes secundarias. Hoy en día, aún existe un importante acervo de regulaciones administrativas en diversos ámbitos, destacadamente en materia de entrada y operación empresarial, a nivel estatal y local. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), organismo encargado de la evaluación regulatoria, está sometiendo las nuevas regulaciones federales a un análisis de impacto regulatorio, previo a su promulgación, por medio del cual se evalúan los costos de las regulaciones respecto de sus posibles beneficios, proceso que incluye consultas al organismo de evaluación de competencia que corresponda, cuando así se requiera.

Sin embargo, las iniciativas para reducir regulaciones en los ámbitos estatal y local han encontrado dificultades y reveses sustanciales (véase OCDE, 2014a). Un proyecto de Decreto Presidencial requeriría un estudio minucioso de la totalidad del acervo actual de regulaciones y del ordenamiento de eliminar o enmendar regulaciones que no se justifiquen. Conviene emprender esta iniciativa con urgencia y, lo que es aún más importante, desarrollar una similar a nivel subnacional que brinde fuertes incentivos para que los gobiernos locales realicen las reformas pertinentes.

Más allá de hacer reformas a las regulaciones, es preciso atender la capacidad administrativa de muchas dependencias y gobiernos locales, la cual sigue siendo deficiente. Es fundamental llevar a cabo mejoras considerables en la capacidad de los gobiernos rezagados a fin de que las políticas se pongan en marcha de manera neutral (véase OCDE, 2014c). Para ello se requerirá prestar atención a la capacitación y formación de los funcionarios en esas localidades mediante incentivos claros, que realmente recompensen el buen gobierno y castiguen la corrupción y el mal desempeño público.

CONSOLIDAR LA INNOVACIÓN.

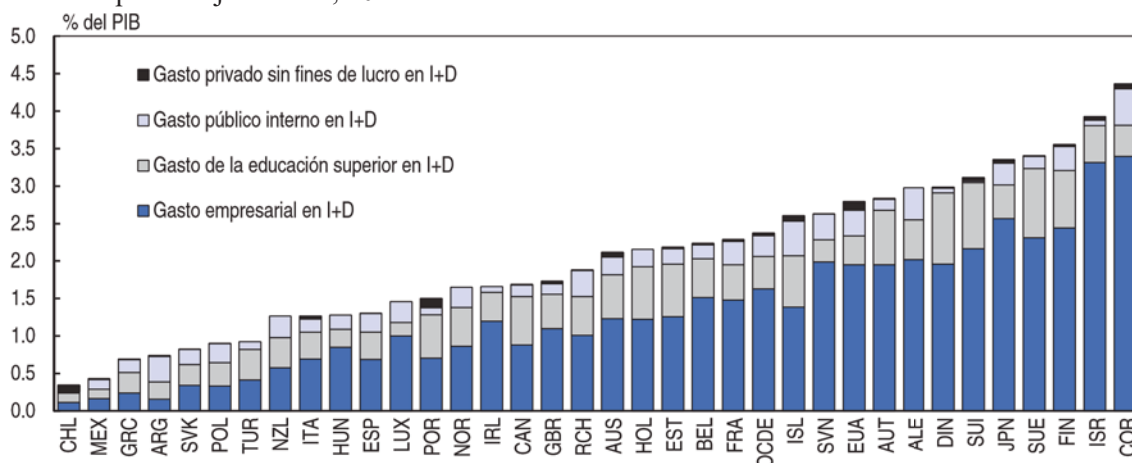
La innovación es esencial para incrementar la productividad, y el desempeño de México en este ámbito ha sido débil. La inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I+D), tanto en el sector público como en el privado (de menos de 0.5% del PIB en 2012), está muy por debajo de lo registrado en casi todos los países de la OCDE y en los BRICS (gráfica 8). Ello se debe —en parte— a la actual estructura industrial del país: cerca de un tercio de la I+D en manufactura se lleva a cabo en sectores de tecnología baja y media. Además, los obstáculos para impulsar el potencial innovador del país incluyen una base interna de investigación y competencias deficiente, un entorno subdesarrollado para la apertura de empresas basadas en conocimiento, y se enfrentan importantes desafíos institucionales.

Los clústers regionales de alta tecnología, como el Parque Aeroespacial Querétaro, han registrado un crecimiento considerable, y diversos estudios parecen indicar que

los mismos han logrado generar importantes sinergias regionales entre empresas e instituciones de investigación y capacitación. Sería importante analizar qué acciones podría realizar el gobierno a fin de ayudar a construir redes entre empresas, así como vínculos entre empresas e instituciones académicas.

GRÁFICA 8
LA INTENSIDAD DE I+D ES ESPECIALMENTE BAJA.

Gasto como porcentaje del PIB, 2012



Fuente: Base de datos OECD Main Science and Technology Indicators.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174843>

Estudios relativos a las experiencias con clústers industriales en otros países de la OCDE hacen hincapié en la importancia que el gobierno puede tener en el fomento de nuevas empresas, en el estímulo a la innovación, en la coordinación de políticas, en el fortalecimiento del capital humano, en facilitar el acceso a financiamiento y en la eliminación de cuellos de botella (OCDE, 2009a). Evidencia empírica sugiere que, una vez que los procesos de convergencia en creación de empresas a nivel industrial y regional son tomados en cuenta, la formación de nuevas empresas y la creación de empleo registran mayor crecimiento en las industrias localizadas en regiones con clústers robustos (véase Delgado *et al.*, 2014). Las industrias participantes en un clúster regional robusto muestran un crecimiento más elevado de la concesión de patentes e, incluso, pueden mejorar las oportunidades de crecimiento en las industrias vinculadas y en las que tienen actividad en clústers vecinos. Sin embargo, las políticas para promover clústers deberían evitar “seleccionar a los ganadores” *ex-ante*, y enfocarse en fortalecer las redes industriales existentes, mejorar la infraestructura y promover los vínculos con universidades (Warwick, 2013).

El acceso al crédito, sobre todo en las etapas de semilla y de lanzamiento de una empresa, sigue siendo un gran obstáculo para impulsar la creación de empresas en

México (OCDE, 2013b, 2013c). El capital privado y el capital de riesgo representan sólo 0.02% del PIB, una de las cifras más bajas en la región. En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor a fin de perfeccionar e implementar esquemas dirigidos a las necesidades de los emprendedores, incluida la formación de un “fondo de fondos” de capital semilla. Sería especialmente útil fortalecer las condiciones para la creación de empresas a través de la mejora y la expansión de los programas orientados al financiamiento de inversión ángel y de capital de riesgo. Los países miembros de la Alianza del Pacífico han trabajado en conjunto para impulsar el financiamiento a las PYMES, y un avance prometedor en la materia fue la adhesión de México al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en 2014, lo que lo convirtió en el mercado de valores más grande de la región.

Como parte central del Programa para Democratizar la Productividad, en mayo de 2013 se estableció un órgano consultivo de alto nivel, el Comité Nacional de Productividad (CNP), orientado a fortalecer la coordinación e identificar políticas deseables. Indicios preliminares sugieren que el CNP está funcionando de manera adecuada, ayudando a analizar problemas y a construir consensos para la implementación de reformas, en particular en las áreas de gestión del sector público. A fin de incrementar su trascendencia, el CNP podría beneficiarse de un marco legal más robusto y contar con procesos más sistemáticos en su gestión con el Poder Legislativo. En octubre de 2014 se presentó ante el Congreso el proyecto de ley que da lugar a dicho marco; con ello se aclara el mandato del Comité para la economía en su conjunto, y se establece un mandato para que el gobierno federal responda ante sus recomendaciones de política pública. La nueva ley deberá ser aprobada.

REDUCIR LA INFORMALIDAD.

Si bien diversos ámbitos de la economía han avanzado notablemente, la informalidad sigue siendo generalizada en muchos sectores. El 57% de los trabajadores tienen una relación laboral informal y la mayor parte de las pequeñas empresas aún operan en el sector informal (gráfica 9). El gobierno ha comenzado a abordar este problema mediante la creación de un nuevo régimen fiscal para las micro y pequeñas empresas — el cual busca promover la formalización de la fuerza laboral— y mediante la estrategia integral “Ser formal”, que se lanzó en 2014, la cual reúne los beneficios y recursos de diferentes programas. Estas medidas son similares a las adoptadas por Brasil para reducir su tasa de informalidad (OCDE, 2013f). El nuevo régimen fiscal para pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal, RIF), que entró en vigor en enero de

2014 y sustituyó al antiguo régimen para pequeños contribuyentes (REPECOS), considera obligaciones sustancialmente reducidas, a nivel individual, de seguridad social y de valor agregado e impuestos especiales durante la primera década de su puesta en marcha, con la finalidad de motivar a las empresas informales a regularizar su condición y empezar a pagar impuestos (véase el anexo). Las reducciones fiscales disminuirán con el tiempo, hasta que las empresas se incorporen al régimen general al cabo de 10 años. Lo más importante es que este esquema considera incentivos especiales para ayudar a las nuevas empresas a expandirse, por ejemplo, a través de acceso a capacitación y financiamiento especial respaldado por el gobierno, así como mediante una serie de herramientas electrónicas que simplifican el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Alrededor de 4.3 millones de empresas se han registrado bajo este nuevo esquema, que se comparan con los 3.5 millones de empresas que se registraron en el esquema previo.

GRÁFICA 9
LA PROPORCIÓN DE TRABAJADORES DEL SECTOR
INFORMAL SE HA REDUCIDO.
PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL INFORMAL.



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo e Instituto Mexicano del Seguro Social.
<http://dx.doi.org/10.1787/888933174852>

La resistencia de trabajadores y empresas a operar de manera formal es reflejo de una variedad de factores, entre los que se incluyen la regulación excesiva y la percepción de corrupción y debilidad en la defensa y aplicación de los derechos legales básicos (Dougherty y Escobar, 2013). El empleo formal es esencial, tanto para mejorar la inclusión como para aumentar la productividad: la formalidad permite a los trabajadores tener acceso a derechos sociales —como seguro de desempleo, asistencia médica y pensiones— y permite a las empresas expandirse, modernizarse, innovar y elevar su

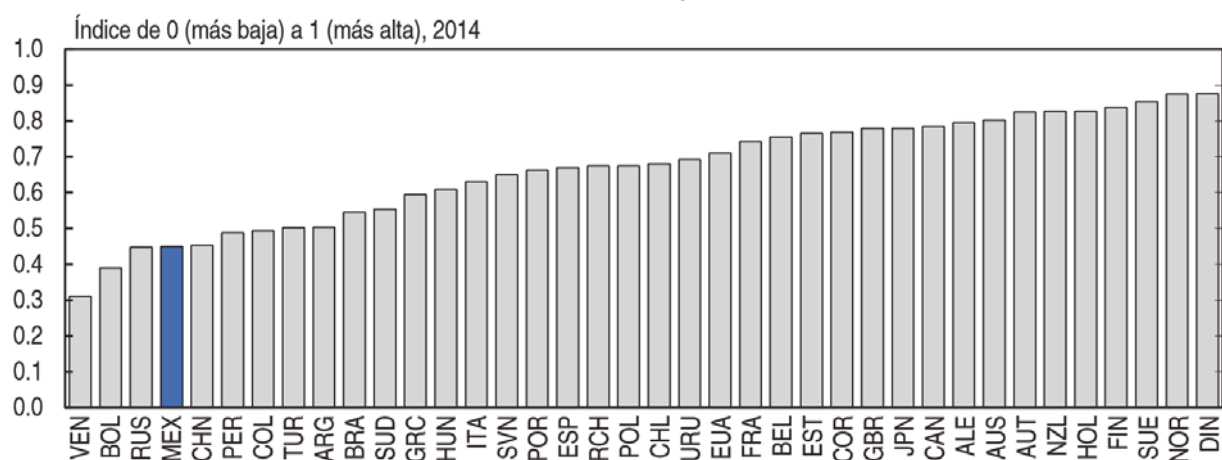
productividad. Si se incrementara la formalidad, la vulnerabilidad de las instituciones sociales disminuiría, los ingresos fiscales aumentarían y la sustentabilidad a largo plazo de los derechos sociales se vería fortalecida (OCDE, 2009b). La exhaustiva ley de reforma laboral de finales de 2012 incluyó iniciativas orientadas a estimular la creación de empleos formales mediante la implementación de nuevos tipos de contratación que permiten el acceso a prestaciones sociales. Desde su adopción, el crecimiento del empleo formal ha superado el crecimiento del empleo general y del PIB, aunque se requieren más iniciativas para mejorar las perspectivas del empleo formal, en especial para las mujeres y los jóvenes.

EL SISTEMA JUDICIAL.

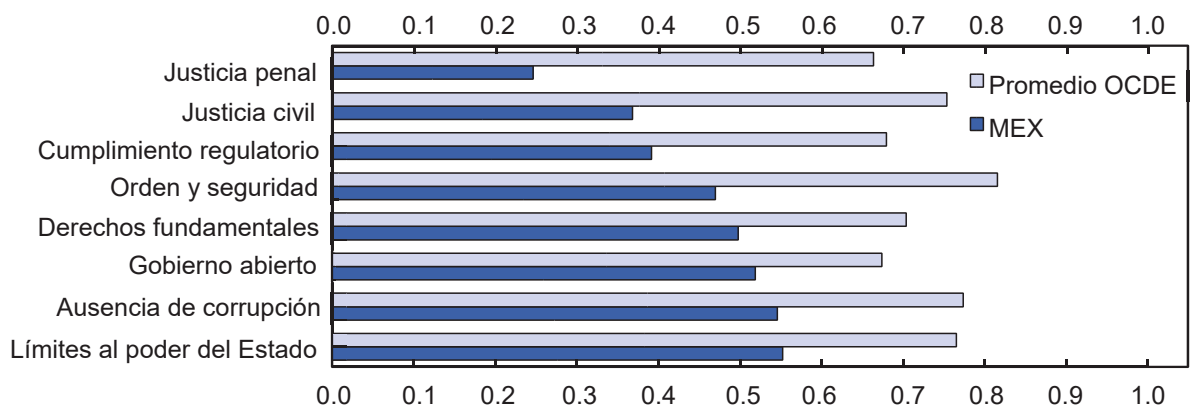
Para incrementar la productividad y obtener beneficio pleno de las reformas estructurales emprendidas por el gobierno se requerirán instituciones judiciales más fuertes que promuevan el cumplimiento del marco legal y sean capaces de solucionar controversias de manera efectiva (gráfica 10). Para ello, la eficiencia y calidad del sistema judicial constituye un factor clave; eficiencia que depende —en buena medida— de la capacitación de su personal, del monitoreo de su desempeño y de la solidez de los procedimientos administrativos asociados. Estimaciones empíricas realizadas en el contexto del último *Estudio económico* (OCDE, 2013a) sugirieron que existían importantes áreas de oportunidad para elevar la calidad del sistema judicial en México, lo cual es de gran relevancia en la medida en que un sistema judicial de baja calidad dificulta el cumplimiento de los contratos y de los procedimientos de insolvencia, lo que tiende a reducir el tamaño de las empresas y su intensidad de capital; ello, a su vez, reduce considerablemente la productividad agregada (véase Palumbo *et al.*, 2013; Dougherty, 2014).

GRÁFICA 10
EL APEGO AL ESTADO DE DERECHO ES RELATIVAMENTE DÉBIL.

A. La clasificación del Estado de Derecho en México es baja



B. Los aspectos más débiles son la justicia penal y la prevención de la corrupción



Nota: El Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (WJP Rule of Law Index) es una herramienta de evaluación cuantitativa diseñada para ofrecer un panorama del grado en que los países se apegan al Estado de derecho en la práctica.

Fuente: The World Justice Project (2014), www.worldjusticeproject.org.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174865>

Mejorar la impartición de justicia penal no sólo es importante para la economía, sino también decisivo para mejorar la seguridad personal de los ciudadanos, lo que representa un gran reto para el bienestar en México. Se han logrado avances en la puesta en marcha de reformas al sistema de justicia penal, que ha pasado de ser un sistema basado en expedientes escritos —lento y carente de credibilidad— a un sistema oral “acusatorio” que permite la realización de interrogatorios. De acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), la duración media de los juicios se ha reducido de 343 días, con el viejo sistema, a 132 días con el nuevo. Cabe indicar que sólo en cuatro

estados el nuevo sistema está en pleno funcionamiento para delitos a nivel estatal (para todos los casos), en tanto que a finales de 2014 el mismo ha comenzado a operar de manera parcial en algunos distritos de 21 estados más. Para cumplir con la meta de implementación plena en junio de 2016, prevista en la Reforma Constitucional de 2008, se requerirá una ejecución más ágil. En julio de 2014 se estableció un nuevo órgano de evaluación y supervisión de la reforma, luego de que en marzo de ese año se publicara el unificado Código Nacional de Procedimientos Penales; ambas medidas constituyen avances importantes en el apoyo a la transición hacia el nuevo sistema. Para delitos federales, en 2014 el nuevo sistema de justicia penal comenzó a operar en dos estados, Durango y Puebla.

La ampliación de las reformas judiciales a los ámbitos civil y mercantil, iniciada en fechas recientes, ha cobrado celeridad. Ahora, 26 entidades federativas utilizan nuevos procedimientos de juicios orales en el ámbito mercantil, en tanto que cuatro estados los utilizan para casos civiles. Estos nuevos procedimientos deben extenderse y ponerse en práctica plenamente. Las reformas a diversos aspectos del proceso judicial también han ayudado considerablemente. La más destacada es la legislación de 2013 relativa a las solicitudes de amparo o *habeas corpus* de México, una reforma que ahora impide que las empresas bloqueen con facilidad las acciones legítimas de los reguladores mientras los fallos se encuentran bajo apelación. Los jueces, ahora, tendrán que brindar mayor consideración a la legitimidad de una queja y a los efectos negativos de una posible suspensión de las decisiones gubernamentales. Se trata de avances importantes; sin embargo, su eficacia estará determinada en la práctica por la jurisprudencia. Además, en el ámbito de la política de competencia, jueces especializados, con formación y conocimientos pertinentes, están juzgando casos en tribunales especiales, los cuales tienen jurisdicción federal.

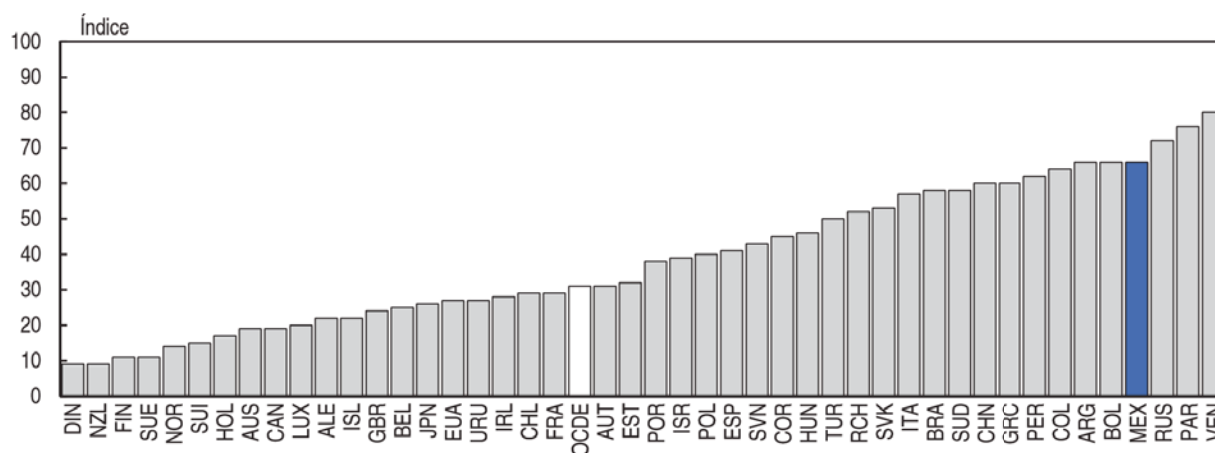
CORRUPCIÓN.

El sistema penal judicial, tradicionalmente débil, ha contribuido a la percepción de que el sector público es altamente corrupto (gráfica 11). Si bien ello obedece en parte a la ineficiencia del sistema jurídico, que procesa pocos delitos, también es resultado de otras debilidades institucionales, tales como la estructura de la fuerza policiaca y la corrupción dentro del sistema (véase gráfica 10, panel B). La corrupción fomenta diversas actividades ilegales que incluyen el incumplimiento de leyes fiscales y de las obligaciones regulatorias. De acuerdo con información reciente de la OCDE, la magnitud de corrupción del sector público en las entidades federativas de México se

vincula de manera causal con el tamaño del sector informal, que a su vez tiene un efecto fuertemente negativo en la productividad, sobre todo en los sectores más productivos (Dougherty y Escobar, 2014). Facilitar a las empresas informales la integración al sector formal constituye un mecanismo importante para reducir los incentivos a conductas corruptas, tal como lo muestran los nuevos programas contenidos en la reforma fiscal reciente (para más información, véase el anexo).

Dados los altos índices de criminalidad en muchos estados, que de manera directa reducen el bienestar y desalientan la inversión, una importante prioridad del gobierno ha sido mejorar la seguridad. Desde hace algún tiempo, se ha requerido aumentar la profesionalización de la policía en todos los niveles de gobierno, así como mejorar la coordinación entre ellos en la materia (OCDE-IMCO, 2013; OCDE, 2013a). En un inicio, la administración se enfocó en aumentar el número de elementos, al reclutar y formar a una fuerza de reacción rápida, la Gendarmería, que constituye una fuerza policial altamente entrenada similar a las que existen en Francia, España, Chile y otras partes del mundo. La Gendarmería empezará a operar con 5 000 miembros, ampliándose a 16 000 hacia el año 2018. Este número se compara con los 36 000 miembros de la fuerza policial federal ya existente. Se trabaja en mejorar la coordinación de la seguridad y el entrenamiento entre los gobiernos federal, estatales y locales, pero la dimensión y la infiltración del crimen organizado constituyen un reto de grandes dimensiones. Los militares aún desempeñan un papel de respaldo importante, enfocándose en la seguridad de las zonas más problemáticas.

GRÁFICA 11
EL SECTOR PÚBLICO DE MÉXICO SE PERCIBE COMO CORRUPTO
ÍNDICE, 0 (MUY INCORRUPTIBLE) A 100 (MUY CORRUPTO).



Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción clasifica a los países y territorios con base en qué tan corrupto se percibe su sector público. *Fuente:* Transparencia Internacional (2014).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174875>

Para promover un gobierno transparente, se ha propuesto la creación de una autoridad anticorrupción, que sería responsable de prevenir, investigar e imponer sanciones administrativas por delitos de cohecho. Sin embargo, el proyecto de ley en el que se establece dicha autoridad aún debe ser aprobado por el Senado. El nuevo organismo regulador contará con oficinas en todos los estados del país. Las sanciones administrativas que pueden imputarse a funcionarios corruptos incluyen multas, destitución e inhabilitación de su cargo. La autoridad también trabajará de cerca con los procuradores, en casos de delitos del ámbito penal, y puede recomendar medidas cautelares, tales como prisión preventiva y congelamiento de fondos financieros.

De manera más general, una nueva ley federal —que los estados deberán implementar para 2018— permitirá a futuros senadores, diputados, presidentes municipales y legisladores locales ejercer su cargo en periodos consecutivos (sin incluir al Presidente de la República). Estas nuevas leyes reforzarían la motivación de los gobiernos locales para prestar servicios de mayor calidad y se complementan con leyes que exigen mayor transparencia en las finanzas gubernamentales. Es recomendable que los estados adopten estas leyes a fin de generar mayores incentivos para una buena gobernanza.

REFORMA AGRARIA.

La agricultura sigue siendo un área que requiere una reforma fundamental: si bien el sector agrícola emplea a cerca de 13% de la fuerza laboral de México, éste contribuye con tan sólo 3.5% del PIB. Un aspecto relevante para impulsar la productividad en México corresponde a la promoción de la transferencia de mano de obra, de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Las barreras a la redistribución han derivado en la mala asignación de los recursos laborales, con caídas en la tasa de crecimiento de la productividad (Padilla-Pérez y Villarreal, 2014). La complejidad para transferir títulos de propiedad a los ejidos —parcelas comunales que abarcan la mitad del territorio mexicano— ha constituido el principal obstáculo. Los esquemas de derechos de propiedad de estas tierras promueven una agricultura de minifundio y limitan el aprovechamiento de economías de escala. La evidencia sugiere que transferir estas tierras al sector privado podría constituir un importante incentivo para la inversión y, por consiguiente, podría impulsar la productividad agrícola de manera sustancial (Castañeda Dower y Pfitze, 2013). Si bien la reforma constitucional de 1992 hizo posible la transferencia de estas tierras, después de dos décadas sólo 2.5% de ellas pasó a ser propiedad privada (Dell, 2012). Diversos factores políticos y la complejidad administrativa en la materia han limitado la proactividad de los gobiernos

en la ejecución de dichas transferencias. Para asegurar un uso más productivo de las tierras es necesario simplificar significativamente sus procesos de certificación y transferencia.

De manera más general, es necesario reconsiderar los subsidios agrícolas. Aunque el nivel total de apoyo al productor es bajo en México, dicho apoyo está muy orientado a los insumos y la producción, y tiende a ser regresivo, por lo que beneficia a los agricultores más ricos. A finales de 2013, el anuncio de una reorientación de los esquemas de subsidios hacia incentivos productivos fue bien acogido, ya que el esquema busca diferenciar la agricultura de subsistencia de la agricultura comercial. Asimismo, podrían reforzarse los programas para ofrecer financiamiento colectivo a pequeños agricultores. De manera simultánea, será importante eliminar gradualmente los subsidios para la extracción de agua y para combustibles, y evaluar, como una alternativa, la conveniencia de apoyar el ingreso rural de manera directa, en caso de considerarse necesario.

COMPARTIR LOS FRUTOS DEL CRECIMIENTO.

La administración implementó reformas estructurales que trascienden las variables macroeconómicas y se centran en mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Se trata de un avance clave, ya que durante los años recientes, y a pesar de las iniciativas crecientes en la lucha contra la pobreza mediante programas sociales tales como Oportunidades, en México el bienestar se ha visto afectado por crecimiento insuficiente, informalidad generalizada y una elevada desigualdad de los ingresos (gráfica 12, panel A). De particular importancia es que el país haga esfuerzos adicionales para mejorar en áreas como educación, seguridad, vivienda, balance vida-trabajo y salud, así como para reducir las brechas de desigualdad de género. Una educación y sistema de salud de baja calidad repercuten en la productividad de las personas, lo que incide en sus posibilidades de encontrar trabajo. Ello, a su vez, da lugar a la informalidad, que significa mala calidad en el empleo —que afecta el balance vida-trabajo y el tiempo que los padres pueden dedicar a educar a sus hijos, con un efecto negativo en sus perspectivas a futuro— y menores ingresos fiscales, situación que afecta la capacidad del Estado para ofrecer bienes públicos de alta calidad en materia de salud y educación. Estos factores ayudan a comprender por qué la movilidad intergeneracional es relativamente baja en México, con lo que las desigualdades se prolongan indefinidamente en el tiempo (gráfica 12, paneles B y C).

Se espera que la reforma fiscal aprobada en 2013 aumente los ingresos generales del gobierno de 21.6% en 2013 a 24% del PIB en 2018. Ello contribuirá a reducir los índices de desigualdad, ya que más de la mitad de este aumento provendrá de mayores impuestos aplicados al 10% de la población con ingresos más elevados. Antes de esta reforma, México era el país de la OCDE cuyo sistema fiscal y de transferencias tenía el menor efecto sobre la reducción de la desigualdad de los ingresos: el coeficiente de Gini —antes y después de impuestos y transferencias— era casi idéntico. Con esta reforma, el coeficiente de Gini —antes y después de impuestos y transferencias— va en la dirección correcta (gráfica 13, panel A). Con todo, la desigualdad de los ingresos superará el promedio de la OCDE (panel B), de manera que en el futuro se requerirán reformas adicionales. Parte del reto consiste en seguir reforzando las reglas fiscales para evitar la evasión y el incumplimiento, lo que ha de complementarse con medidas de aplicación más estrictas.

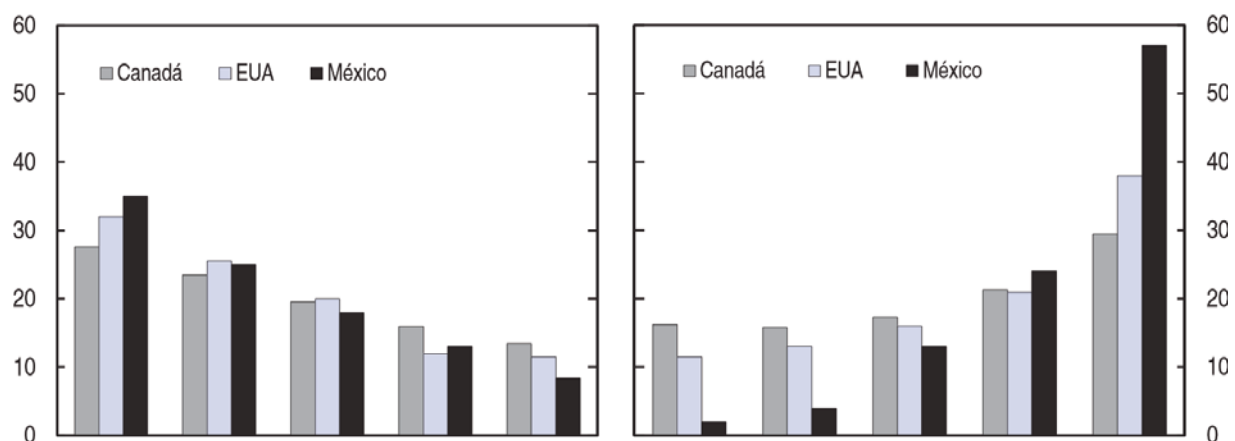
Las grandes desigualdades en el ingreso y en el acceso a la educación reducen el crecimiento (Causa *et al.*, 2014) y se traducen en diferencias en el nivel de satisfacción de vida entre los diversos grupos socioeconómicos. En México, la percepción de la satisfacción de vida se relaciona con los niveles de ingreso y de educación (gráfica 14).

PROTECCIÓN DEL INGRESO.

Los hogares mexicanos, en particular las familias que viven en condiciones de pobreza, han tenido una capacidad limitada para asegurarse contra circunstancias económicas adversas. En consecuencia, sus patrones de ingreso y consumo se ubican en los niveles más bajos de la distribución del ingreso y son muy volátiles; asimismo, siguen de cerca las tendencias macroeconómicas generales, es decir, aumentan en los buenos tiempos y disminuyen en los malos (gráfica 15). Por ejemplo, en los cuatro años de 2007 a 2010, México registró una reducción acumulada de más de 5% en el ingreso real disponible de los hogares, una de las caídas más pronunciadas en los países de la OCDE. Aun cuando el promedio y la mediana del ingreso disponible de los hogares han aumentado desde 2010, en promedio, el ingreso per cápita, que incluye transferencias en especie (USD 12 850 al año a PPC), sigue siendo el más bajo entre los países de la OCDE y prevalecen amplias disparidades entre la población.

GRÁFICA 12

EL BIENESTAR Y LA MOVILIDAD SOCIAL SON BAJOS EN MÉXICO.



Nota: Los datos para el panel A incluyen a Brasil, Rusia y los 34 países miembros de la OCDE. El panel B muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso. El panel C muestra la distribución de los salarios de los hijos cuyos padres tienen remuneraciones que los ubican en la parte superior del ingreso.

Fuente: OCDE, *How's Life? Measuring Well-being* (2014); Olaberría (2014b).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174889>

De ahí que sea de máxima prioridad reforzar la protección del ingreso. Con ese fin, el gobierno ha comenzado a reactivar varios programas sociales. Uno de ellos es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, orientada a ayudar a siete millones de personas en situación de desnutrición mediante la integración de recursos humanos y financieros de diversos programas en los niveles federal, estatal y municipal. Aunque la desnutrición extrema no es un problema de grandes dimensiones en México, este programa ayuda a sacar a las personas de situaciones de pobreza, reducir las tasas de mortalidad infantil y mejorar la inclusión de la población.

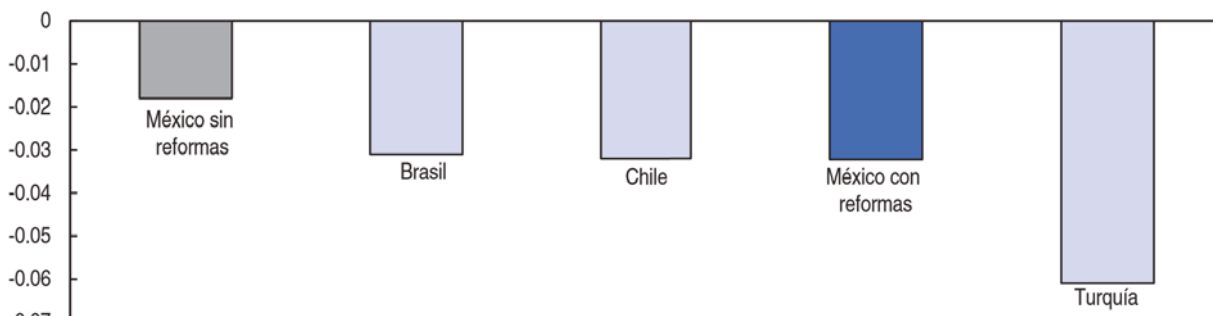
México tiene una de las tasas de pobreza en la vejez más elevadas dentro de la OCDE. Cerca de 66% del total de la población de más de 65 años de edad (8.6 millones de mexicanos) no tiene acceso a una pensión y cuatro millones viven en situación de pobreza. La Ley de Pensión Universal fue una propuesta reciente de la administración para proteger los ingresos de los adultos mayores. Este programa garantizará que todos los mexicanos residentes en el...país —mayores de 65 años y sin derecho a recibir un beneficio de pensión— tendrán derecho a una pensión mínima otorgada por el gobierno federal.

GRÁFICA 13

LA POLÍTICA FISCAL DEBERÍA HACER MÁS PARA REDUCIR LA
DESIGUALDAD Y LA POBREZA.

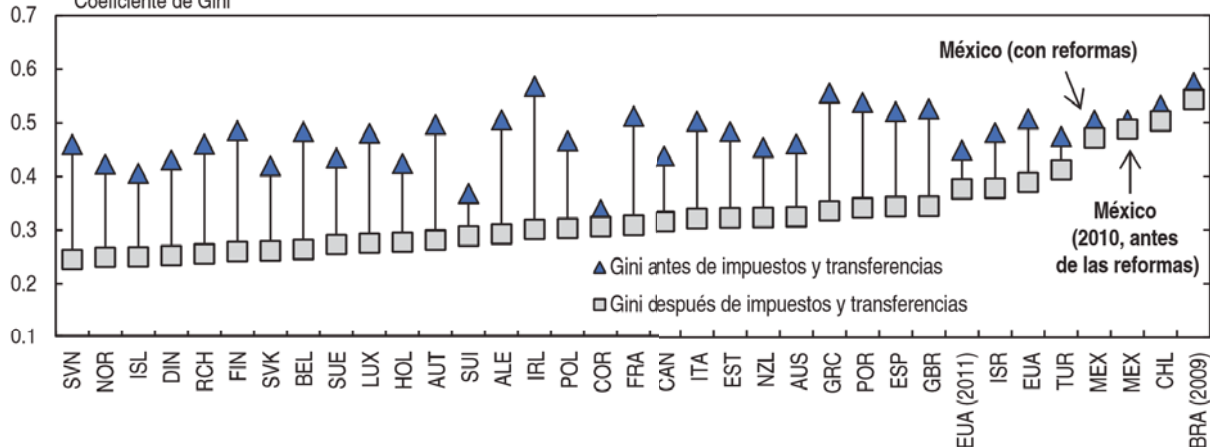
A. El coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias se ve reducido por las reformas...

Diferencia de puntos en el coeficiente de Gini, antes y después de impuestos y transferencias



B. ...Aunque se mantendrá elevado

Coefficiente de Gini



Nota: Los datos son de 2011. En el panel B, corresponden a 2012 para Australia, Corea, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, México y Países Bajos, y corresponden a 2010 para Bélgica.

Fuente: Base de datos *OECD Income and Poverty Database*; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHPC) de México; *Commitment to Equity* (para México y Brasil).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174898>

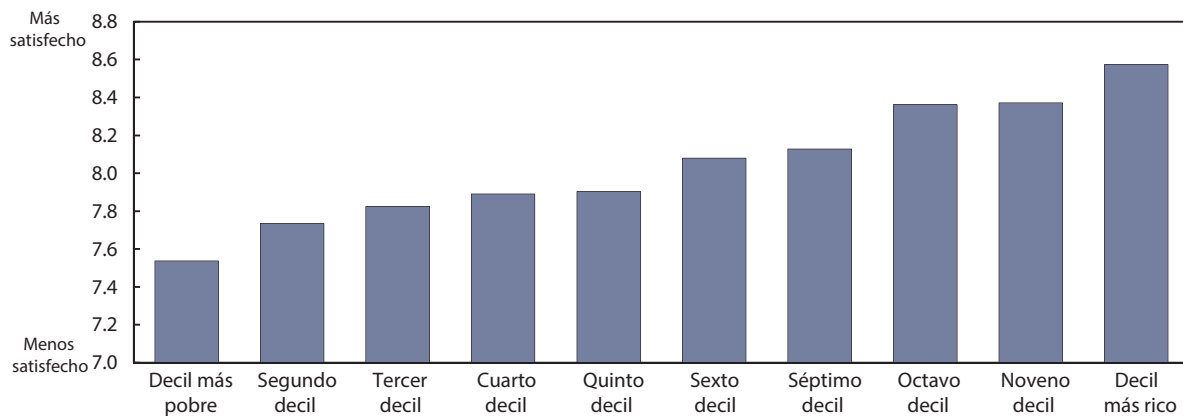
Para amortiguar la baja del ingreso de los trabajadores que pierdan su empleo formal y permitirles buscar uno nuevo, la administración propuso crear el seguro de desempleo. Dicho seguro garantizará un beneficio de seis meses a todos los trabajadores que pierdan su empleo en el sector formal y que hayan pagado impuestos durante un mínimo de 24 de los últimos 36 meses. El trabajador dispondrá de una subcuenta que podrán utilizar para la adquisición de vivienda, pensión o seguro de desempleo. Como complemento, habrá un Fondo de Solidaridad que, durante seis meses, garantizará a todos los trabajadores un sueldo mínimo financiado por el gobierno federal con una contribución de 0.5% del sueldo base de los trabajadores.

Con la puesta en marcha del Seguro de Desempleo y el Sistema de Pensión Universal, México avanzará hacia un sistema universal de seguridad social, independientemente de la situación laboral de las personas. Estas reformas son prioritarias para reducir la pobreza y las desigualdades; el Congreso debería aprobarlas e implementarlas con urgencia.

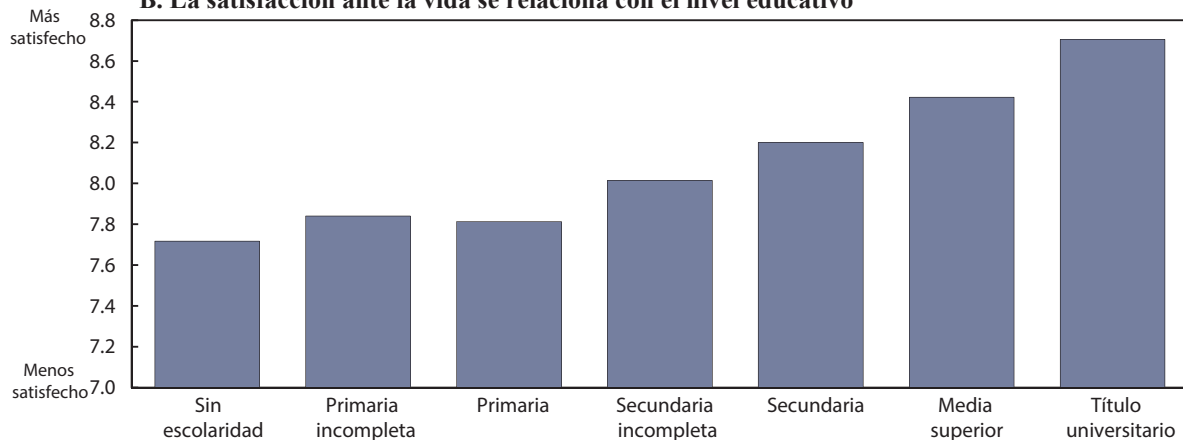
Oportunidades —el programa de transferencias monetarias condicionadas que fue lanzado en 2002— disminuyó los índices de pobreza, fomentó el logro educativo y ayudó a amortiguar el deterioro de los ingresos durante las crisis económicas (CONEVAL, 2012). A pesar del aumento del gasto orientado al combate de la pobreza —de 126% en términos reales— observado entre 2006 y 2012, la tasa de pobreza aumentó de 42.9% a 52.3% en ese periodo, lo que pone de manifiesto principalmente los efectos sociales de la recesión económica. La administración anunció que Oportunidades será reemplazado por el nuevo programa Prospera. En el marco de este nuevo programa, todos los beneficiarios seguirán recibiendo el apoyo que percibían con Oportunidades y, también, se les brindarán nuevas herramientas para ayudarles a mejorar su potencial productivo. Específicamente, hoy en día los niños pueden recibir becas para su educación universitaria o tecnológica, y quienes busquen empleo tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo. Además, Prospera facilitará el acceso a la educación financiera, al ahorro, los seguros y al crédito; también permitirá a las familias afianzar sus ingresos al brindarles prioritariamente acceso a 15 programas de actividades productivas. También es un gran avance el hecho de que Prospera complementará las transferencias condicionadas de Oportunidades con políticas activas para el mercado laboral.

GRÁFICA 14
LA DESIGUALDAD AFECTA LA SATISFACCIÓN ANTE LA VIDA
EL NIVEL DE SATISFACCIÓN ANTE LA VIDA
VA DE 0 (NINGUNA SATISFACCIÓN)
A 10 (TOTALMENTE SATISFECHO).

A. La satisfacción ante la vida se relaciona con el nivel de ingreso

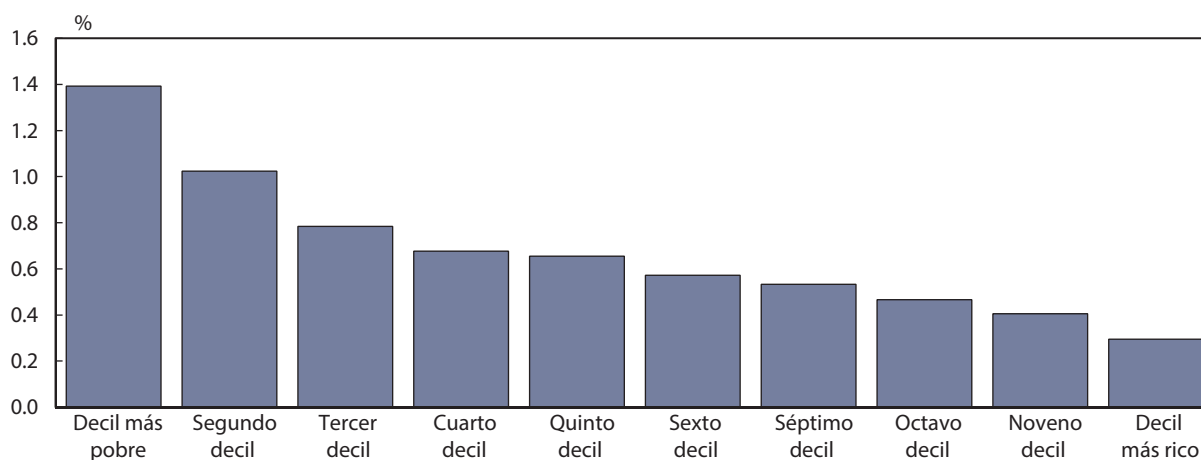


B. La satisfacción ante la vida se relaciona con el nivel educativo



Fuente: INEGI, Módulo de Bienestar Autorreportado (BIARE), 2012.

GRÁFICA 15
LOS POBRES TIENEN INGRESOS MUY VOLÁTILES.



Nota: El ingreso per cápita real es el ingreso per cápita en precios actuales deflactados por el IPC. *Fuente:* Base de datos *OECD Income Distribution*; CEDLAS y Banco Mundial.

Cómo leer esta gráfica: La gráfica muestra que la varianza del ingreso per cápita real es mayor para los hogares con un promedio bajo de ingresos per cápita reales que para aquellos con un promedio alto.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174915>

Se estima que las reformas sociales de México incrementarán el gasto público en el gasto público en un monto limitado, el cual será financiado con recursos públicos. La reforma a las pensiones aumentará el gasto anual federal en 0.3% del PIB para el periodo 2014-2018, y permanecerá por debajo de 1% del PIB en el largo plazo, mientras que el esquema de seguro de desempleo tendrá un impacto más limitado, equivalente a 0.05% del PIB. Otras medidas, tales como el rediseño de las transferencias monetarias condicionadas, las medidas contra el hambre y el aumento de la eficacia de la educación no suponen costos significativos bajo las condiciones de los planes actuales. Se espera que el gasto adicional sea cubierto con recursos derivado de la reforma fiscal.

EDUCACIÓN.

La herramienta más poderosa para promover el crecimiento incluyente consiste en mejorar los resultados educativos de todos los mexicanos. A pesar de los importantes avances de la última década, la eficacia del gasto en educación y el logro académico en México se cuentan entre los más bajos entre los países de la OCDE (gráfica 16). Además, el acceso a educación de calidad está asociado al estatus socioeconómico de la familia. Para atender este reto, el gobierno mexicano ha implementado reformas importantes. Las reformas a la Constitución en 2013 establecieron compromisos que

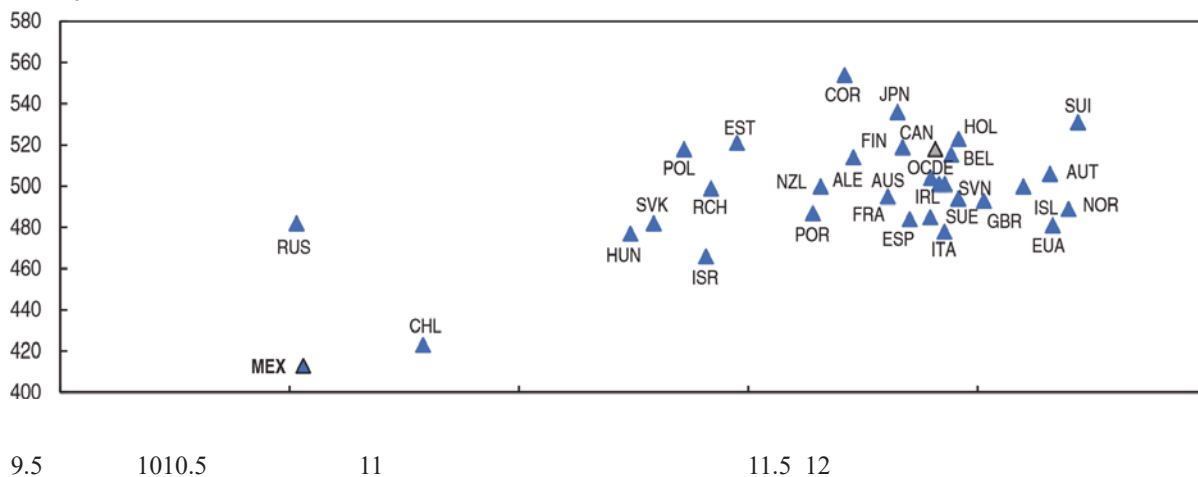
se han materializado en diversas reformas legislativas: la Ley General de Educación, la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que mejorará la calidad de la profesión docente. Por ejemplo, estas reformas abordan uno de los principales retos para mejorar los resultados educativos: que la profesión docente en México necesitaba fortalecerse y administrarse mejor, y que los mejores docentes debían asignarse a los entornos más difíciles. La reforma educativa, en el corto plazo, permitirá que el gobierno federal tenga control sobre la nómina de los profesores, que hasta ahora los gobiernos estatales habían administrado con poca transparencia. La finalidad es que el gobierno federal verifique la identidad y el puesto de cada persona incluida en la nómina, para reducir el gasto destinado al sindicato u otro personal administrativo que no contribuya directamente a la educación de la siguiente generación. Este ejercicio, además, permitirá reducir los posibles riesgos de corrupción. Estas reformas son sólo el comienzo de una transformación más amplia y profunda del sistema educativo, la cual también requerirá de un apoyo mayor para la educación preescolar, primaria y secundaria, así como aumentar los beneficios de invertir en la educación y motivar a los estudiantes a continuar en la escuela.

GRÁFICA 16

Puntaje en el examen de matemáticas PISA y gasto por estudiante.

En USD equivalentes convertidos mediante PPC para el PIB, por nivel educativo.

Puntaje en matemáticas, PISA 2012.



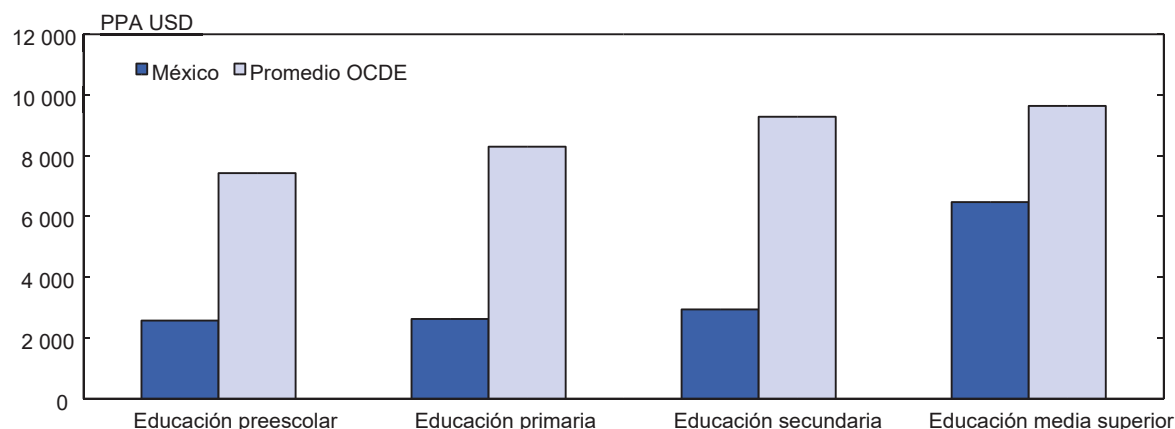
Registro del gasto total por estudiante de entre 6 y 15 años de edad (PPA USD), 2009

Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (2013); *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do, Volume I* (2013).

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174929>

Como porcentaje del PIB, el gasto público en educación está más o menos en el nivel promedio de la OCDE, pero el gasto por estudiante representa apenas un tercio del promedio de la OCDE en todos los niveles educativos; la mayor parte del gasto se destina al pago de salarios de los docentes, sin considerar su desempeño, y no se asigna suficiente presupuesto para infraestructura. Además, México gasta cuatro veces más en estudiantes universitarios (Scott, 2009) que en los de preescolar, primaria y secundaria (gráfica 17). Esto no sólo es regresivo, sino también ineficaz, ya que los beneficios de la educación son significativamente mayores en las etapas tempranas de preescolar y primaria, que por ende requieren mayor atención (Heckman, 2006).

GRÁFICA 17
EL GASTO POR ESTUDIANTE EN EDUCACIÓN
PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA ES BAJO
EN COMPARACIÓN CON EL PROMEDIO DE LA OCDE.



Nota: El gasto en educación media superior excluye el gasto en I+D. *Fuente:* OCDE, *Education at a Glance* (2014).

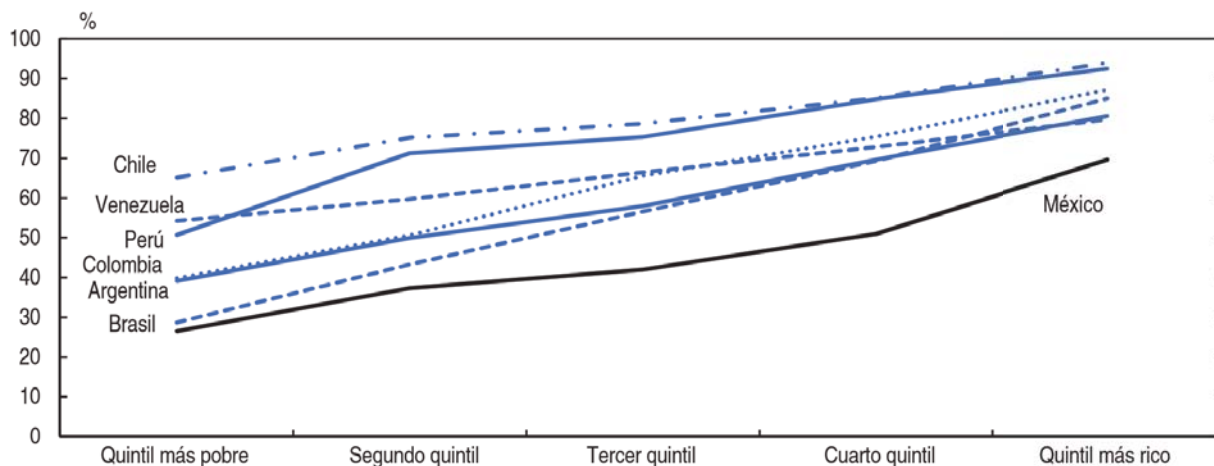
Cómo leer esta gráfica: La gráfica muestra que en México el gasto en educación por estudiante es bajo en comparación con el promedio de la OCDE en cada nivel de escolaridad, pero en especial en preescolar, primaria y secundaria.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174938>

Entre los países de América Latina, México presenta una de las tasas de deserción más altas en educación secundaria (casi de 50%). Las tasas de graduación de secundaria son relativamente bajas, en especial entre los grupos de ingresos bajos (gráfica 18). Si los estudiantes no están motivados para permanecer en la escuela, es poco probable que se beneficien de mejores normas establecidas por la reforma educativa. Las razones que explican las altas tasas de deserción son muchas y complejas, pero resulta alarmante que la mayoría de los estudiantes que desertan manifiesten falta de interés en la escuela. Las tasas de participación de los estudiantes desfavorecidos

podrían aumentar si recibieran una mejor orientación y guía profesional, así como oportunidades de preparación académica que cubran de mejor manera las necesidades del mercado laboral.

GRÁFICA 18
TASAS DE GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA POR QUINTIL DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933174947>

Por ejemplo, para aumentar el atractivo de la educación media superior para los estudiantes, la transición de la escuela al trabajo deberá ser prioritaria. Una forma de preparar a los estudiantes para el mercado laboral es a través de la educación vocacional y técnica (EVT) y de programas basados en el trabajo (OCDE, 2010). En México, el sistema EVT brinda oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y apoyo a los estudiantes en riesgo de deserción. Para mejorar el sistema, México reformó el bachillerato tecnológico y creó becas para prácticas profesionales. La EVT tiene una función económica clave que consiste en mejorar las competencias e integrar a los jóvenes al mercado laboral, así como suministrar capacidades técnicas de alta calidad. Con todo, México debería redoblar los esfuerzos para ampliar el sector EVT, ya que aún es el más pequeño de la OCDE. Hay diferentes trayectorias que México puede seguir para mejorar dicho sector. Por ejemplo, el gobierno podría establecer un marco formal de consulta entre empleadores, sindicatos y el sistema EVT, adoptando normas de calidad y periodos de prácticas para apoyar y ampliar la capacitación en el sitio de trabajo como parte integral de los programas vocacionales. También podría proporcionar capacitación pedagógica a los profesores de EVT antes de que empiecen a ejercer la docencia, y desarrollar la capacidad de analizar y utilizar información sobre las necesidades del mercado laboral para guiar el diseño de políticas y mejorar la toma de decisiones.

La evidencia empírica demuestra que el apoyo al cuidado en la niñez temprana puede ayudar a reducir las tasas de deserción en la educación secundaria, mejorar el desempeño de los estudiantes y reducir las brechas en el entorno de aprendizaje generadas por diferentes ámbitos sociales (Heckman, 2013; OCDE, 2011a). En México, los estudiantes que estuvieron inscritos en educación preescolar obtuvieron alrededor de 40 puntos más en PISA 2012 (casi el equivalente a un año de escuela) que aquellos que no la cursaron. Sin embargo, aunque México posee una de las tasas más altas de inscripción escolar entre los niños de cuatro años de edad, sólo 25% de los menores de tres años reciben cuidado fuera de casa, lo que ubica al país en el rango inferior entre los miembros de la OCDE en cuanto a cobertura y servicios de atención para este grupo de la población. Deberían emprenderse más acciones para mejorar el acceso a educación y atención de calidad para la infancia temprana. Ello no sólo supondrá una mayor ventaja para los niños provenientes de familias desfavorecidas, sino que contribuirá a que sus madres se incorporen al mercado laboral.

ASISTENCIA MÉDICA.

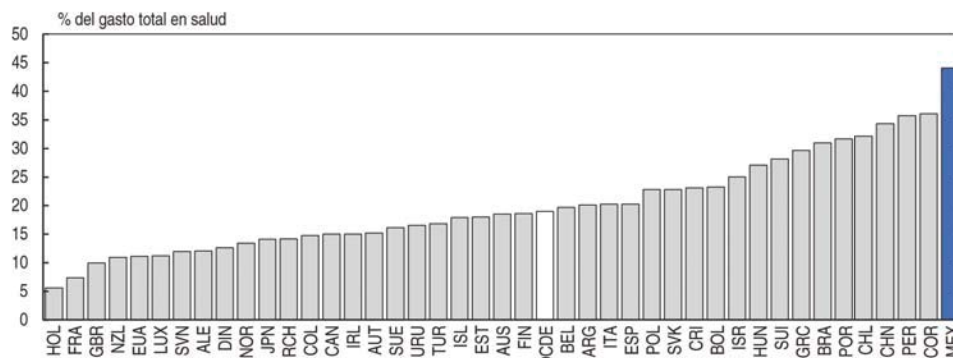
México necesita mejorar los resultados en salud, los cuales inciden en el bienestar, los resultados educativos y la productividad (Mayer-Foulkes, 2008). El Seguro Popular —programa universal de salud, financiado públicamente, que se instituyó hace diez años— ayudó a mejorar las mediciones del desempeño del sistema de salud, pero es preocupante que la mayoría de los indicadores de este sector son aún bajos, en tanto que el sistema está muy fragmentado y es deficiente. Por ejemplo, en México la esperanza de vida es de 74 años, seis años por debajo de la media de la OCDE; las tasas de mortalidad infantil se encuentran entre las más altas de América Latina; la mortalidad por enfermedades coronarias va en aumento, mientras que en casi todos los países de la OCDE la tendencia es a la baja; México tiene la segunda tasa más alta de obesidad de la OCDE, y casi uno de cada seis adultos es diabético (OCDE, 2015).

Para mejorar la atención a la salud, se necesita que el gasto en el sector sea más eficaz. En la actualidad, el gasto público en salud equivale a 6.2% del PIB, considerablemente menor que la media de la OCDE de 9.3%. Los costos administrativos, de 9.2% del gasto total en salud, son los más altos de la OCDE y no han bajado en la última década. De manera similar, los desembolsos personales permanecen en cerca de 50% del gasto total en salud: los más altos de la OCDE (gráfica 19). Los elevados desembolsos personales son un factor importante que conduce a las familias a la pobreza, lo que contrarresta los efectos benéficos de programas sociales como Oportunidades (Lustig, 2007).

En la actualidad, la asistencia médica en México es prestada por redes de salud segmentadas que emplean a su propio personal, las cuales no aprovechan sinergias, presentan marcadas duplicidades y donde los derechos son determinados por la situación laboral. Los mayores proveedores de servicios de salud son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que atiende a personas con empleo formal, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los empleados del sector público. El Seguro Popular cubre a las familias restantes, con el cual se consigue alcanzar una cobertura casi completa de la población.

Sin embargo, la cobertura total no se traduce en un acceso equitativo. Por ejemplo, en el Seguro Popular el número de consultas ambulatorias especializadas por cada 1,000 derechohabientes es de 47, en comparación con 101 en el IMSS; y el porcentaje de recetas que no pueden ser surtidas por las farmacias debido a falta de existencias es de 33% en el Seguro Popular, en comparación con 3.6% del IMSS. Como consecuencia, hay grandes diferencias en los resultados obtenidos en salud entre los derechohabientes del IMSS y el resto (gráfica 20). Además, posiblemente derivado del hecho de que el Seguro Popular excluye el tratamiento de algunas enfermedades comunes y devastadoras, los desembolsos personales de sus afiliados...en medicamentos y diagnóstico es de MXN 456 por consulta, en comparación con MXN 114 en el IMSS. El que los pobres gasten una proporción mucho más alta de su ingreso en asistencia médica, en comparación con las familias más ricas, es una clara muestra de que se requiere una reforma urgente.

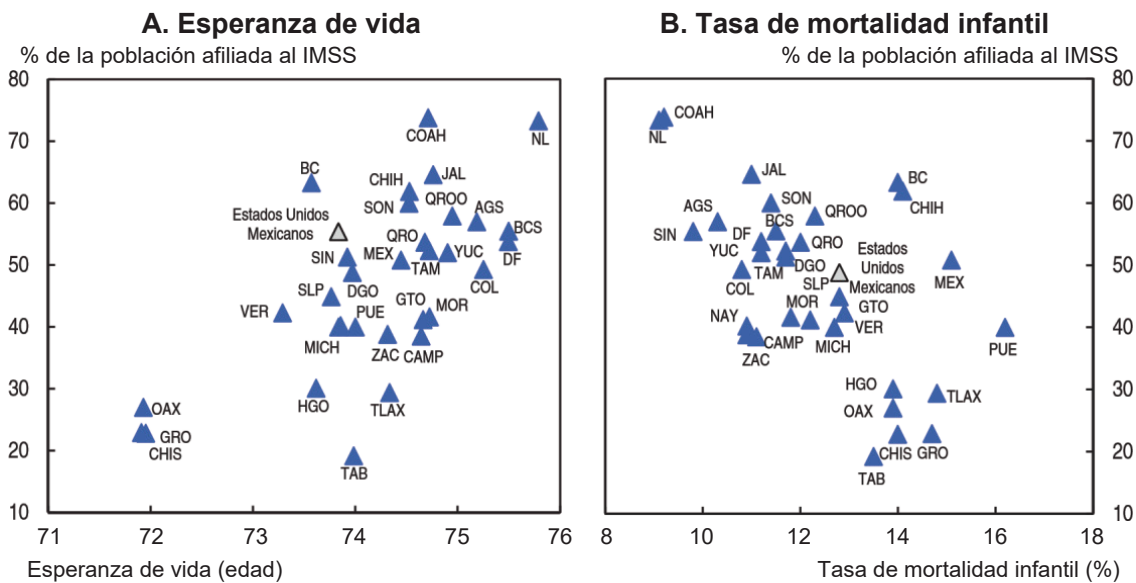
GRÁFICA 19
LOS DESEMBOLSOS PERSONALES SON LOS MÁS ALTOS EN LA OCDE
COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL EN SALUD, 2012.



Nota: La gráfica muestra datos comparables entre países. Sin embargo, de acuerdo con el IMSS, estas cifras subestiman el gasto en salud de México como proporción del PIB (que debería ser de 8.6% según el IMSS), y sobreestiman los desembolsos personales como proporción del gasto total en salud (que debería ser de 37% de acuerdo con el IMSS). Ello se debe a que instituciones públicas, como el IMSS, pueden comprar medicamentos a precios más bajos. Una vez que los precios que paga el sector privado son considerados en este cálculo, el gasto público en salud tiende a incrementarse, que resulta en la disminución del monto total de desembolsos personales como proporción del gasto total en salud.

Fuente: Base de datos WHO Global Health Expenditure. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174958>

GRÁFICA 20
RESULTADOS DE SALUD Y AFILIACIÓN AL IMSS.



Fuente: IMSS e INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174962>

Desarrollar un “Sistema Universal Nacional de Salud” para asegurar el acceso eficaz a asistencia médica de alta calidad para todos los mexicanos, sin importar su situación laboral, debería ser una alta prioridad. El Pacto por México reconoció esta necesidad y se comprometió con un sistema de calidad y de acceso equitativo a través de todos los proveedores, y en el que los individuos pueden elegir con libertad entre ellos. Sin embargo, la diferencia de opiniones respecto a la manera de aumentar con eficacia el acceso a la salud ha retrasado las acciones. Aunque una reforma integral del sistema de salud mexicano debería implicar la total coordinación de los subsistemas existentes, es probable que una reforma de este tipo enfrente resistencia debido a la inquietud acerca de los efectos perversos que podría crear entre las instituciones. Por consiguiente, es importante identificar reformas que, sin implicar la eliminación o fusión de las instituciones actuales, cuenten con aspectos deseables como el estímulo a todas las personas a tener seguridad médica, la oferta de equidad en el acceso a la asistencia médica de calidad y la incorporación de portabilidad de los derechos en materia de servicios de salud.

En vista de la configuración actual del sistema, un buen punto de partida es la homogeneización de procedimientos, el mejoramiento de la calidad de servicios y reducción de sus costos entre todas las instituciones, y la promoción del intercambio de dichos servicios para procurar un acceso efectivos a éstos. Además, México debería dejar atrás el esquema actual de redes de instituciones aseguradoras/proveedoras

desconectadas, que cubren a distintos grupos y ofrecen diferentes niveles de asistencia a costos diversos y con resultados distintos, para avanzar hacia un sistema en el cual el acceso a la atención dependa de la necesidad más que de la situación laboral, y en el que las personas puedan hasta cierto grado elegir su asegurador y prestador del servicio, lo que elevaría su eficacia y calidad.

Estas reformas deberían ayudar a reducir los costos administrativos y a dar mayor sustentabilidad financiera al sistema. No obstante, otras medidas también podrían contribuir a mejorar los ingresos:

- Afiliarse a la seguridad social podría ser obligatorio para todos los trabajadores autoempleados, lo cual puede requerir modificaciones al marco legal. Hasta ahora, la afiliación es voluntaria para estos trabajadores, lo que resulta en que muchos trabajadores autoempleados elijan afiliarse sólo cuando lo necesitan, lo que genera altos costos para el sistema.
- Fortalecer los mecanismos de aplicación, y en particular mejorar la coordinación con el Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esto ayudará también a reducir la subdeclaración de salarios a la seguridad social por parte de las empresas registradas para evadir el impuesto sobre nómina (Kumler *et al.*, 2013), así como la sobredeclaración de salarios a las autoridades fiscales para obtener deducciones. La legislación actual permite a las empresas hacer esto, puesto que la Ley del Seguro Social (que define los impuestos sobre nómina) y la Ley del Impuesto Sobre la Renta permiten que la base para las remuneraciones salariales sea diferente. Una ley que ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, y que actualmente espera ser votada en el Senado, fusiona la base para las remuneraciones salariales en las dos leyes mencionadas, lo que resolvería el problema y prepararía el terreno para que las entidades de seguridad social y de recaudación de impuestos compartan información y garanticen el cumplimiento del marco normativo.
- Es recomendable rediseñar el Seguro Popular con el fin de mejorar la eficiencia y la sustentabilidad fiscal. La asignación de fondos para los servicios de salud debería determinarse de acuerdo con el precio, la calidad o la distribución óptima de la prestación de los servicios, no por relaciones institucionales rígidas, como es el caso actualmente. Las asignaciones financieras a los Servicios Estatales de Salud, provenientes de ingresos federales, deberían fijarse con base en necesidades y no en antecedentes históricos, y ofrecer mayor flexibilidad a los estados para decidir sobre sus propios mecanismos dirigidos a garantizar que los fondos se gasten para cubrir de mejor manera las necesidades locales de atención médica, promoviendo la productividad y la calidad. Por otra parte, en el caso de enfermedades de alto costo, conviene asignar los recursos directamente a los proveedores, con lo que se evitarían ineficiencias asociadas a la intermediación que ahora existe.

- Para mejorar la prestación de servicios de salud y reducir los costos administrativos, México debería considerar convertir a los hospitales gubernamentales en entidades corporativas, siempre que cumplan con las normas que determine la administración central. La mayoría de los hospitales públicos, propiedad de los estados y operados por éstos, tienen poca autonomía, por lo general limitada a la compra de una pequeña cantidad de suministros. Datos recabados de países latinoamericanos (México incluido) sugieren que los hospitales con estatus corporativo tienden a gozar de un mejor mantenimiento de instalaciones y equipo, más disponibilidad de medicamentos y servicios auxiliares, mayor eficacia administrativa y laboral, y una calidad clínica superior, incluso al nivel de capacitación de personal de enfermería (Bogue *et al.*, 2007).

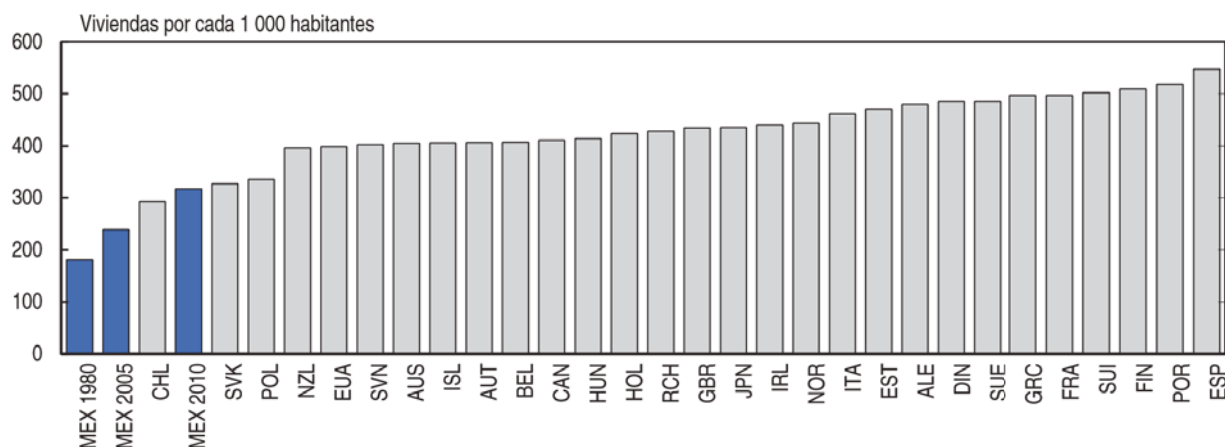
POLÍTICAS DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.

Dado que las zonas habitacionales tienen gran impacto en los resultados socioeconómicos de sus habitantes, conviene considerar a las políticas de vivienda y crecimiento urbano como parte integral del plan nacional para impulsar la productividad y mejorar la inclusión. Pese a la rápida urbanización del país —una de las más rápidas de la OCDE (OCDE, 2015c)—, hasta fechas muy recientes México carecía de una política pública que guiara el desarrollo urbano y se centró más bien en las políticas de vivienda y, en particular, en la expansión del financiamiento para ésta. Tal enfoque resultó relativamente exitoso en cuanto a que facilitó el acceso a vivienda para una proporción creciente de la población (gráfica 21).

Sin embargo, esto ha venido acompañado de altos costos cualitativos para el desarrollo urbano y ha generado una rápida expansión de las ciudades, con viviendas localizadas muy lejos de los sitios de trabajo y centros urbanos, y con carencia de infraestructura básica (por ejemplo, suministro de agua) y alternativas de transporte. El enfoque cuantitativo del desarrollo de vivienda es uno de los factores que han contribuido a que México tenga una de las tasas más altas de viviendas desocupadas en la OCDE (14%), un problema persistente tanto dentro de las ciudades como en las zonas conurbadas. Al mismo tiempo, las políticas de vivienda han contribuido a aumentar la separación geográfica con base en el estatus socioeconómico (Sánchez Peña, 2012), lo cual puede tener efectos negativos sobre el bienestar de los grupos desfavorecidos al afectar su salud, logros educativos, balance vida-trabajo y seguridad personal (Leigh y Wolfers, 2001).

GRÁFICA 21

MÉXICO HA MOSTRADO EFICACIA AL FACILITAR EL
ACCESO A LA VIVIENDA.
NÚMERO DE VIVIENDAS POR CADA 1 000 HABITANTES
(1980, 2005, 2010).



Nota: 1981 para Australia y Grecia; 1982 para Francia; 1986 para Alemania; 1988 para Finlandia; 1989 para Portugal y 1990 para Italia; 1982 para Chile; 2001 para Bélgica, República Checa y Grecia; 2002 para Federación Rusa; 2003 para Australia e Italia; 2004 para Francia y Suiza; 2002 para Chile; 2005 y 2010 para México

Fuente: INEGI (1980), Censo General de Población y Vivienda; INEGI (2005), Censo de Población y Vivienda 2005. <http://dx.doi.org/10.1787/888933174972>

En 2013, el gobierno federal planteó una nueva visión para las políticas de vivienda y desarrollo urbano, con lo cual buscaba satisfacer las necesidades de viviendas adecuadas que siguen afectando a muchos hogares mexicanos y superar los ineficientes patrones de desarrollo urbano de las últimas décadas. Este nuevo enfoque a la política de vivienda y urbana difiere de los que operaban en el pasado reciente, al cambiar de objetivos cuantitativos para la vivienda, a un enfoque cualitativo más explícito hacia la vivienda y el entorno urbano. La creación, en 2013, de una secretaría específica encargada de la política urbana y de vivienda (la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU) constituyó un paso importante hacia una respuesta más coordinada a los retos urbanos del país. Las reformas propuestas son un giro en la dirección correcta, si bien hay que evaluar la coherencia de las políticas de vivienda.

Las políticas de vivienda se han centrado principalmente en el otorgamiento de subsidios e hipotecas con tasas menores a las del mercado para cubrir las necesidades de familias con bajos ingresos. De hecho, México ha sido uno de los pocos países de la OCDE, junto con Italia y España, en los que la política de vivienda de interés social se ha centrado exclusivamente en ofrecer ayuda para comprar viviendas y no para

rentar. La fuerte dependencia de la propiedad de la vivienda puede ser ineficaz debido a que, en términos financieros, en muchos estados es mucho más ventajoso rentar que comprar un bien inmueble (OCDE, 2015a). Además, el alquiler de viviendas puede ser la manera más eficaz y costo-eficiente de reducir el crecimiento desordenado de las ciudades, ya que, a menudo, las viviendas de alquiler tienen un desarrollo más denso y se ubican en centros urbanos (Blanco *et al.*, 2014).

Entre las prioridades de la política de vivienda y urbana deberían considerarse reformas al financiamiento para adquisición de vivienda, coordinación de inversiones en desarrollo de vivienda e infraestructura, diversificación del acervo de viviendas (por ocupación y tipo) y herramientas para resolver el elevado grado de desocupación y abandono de viviendas. Aunado a lo anterior, existe la necesidad de crear nuevas herramientas —más allá de subsidios e hipotecas subsidiadas— que produzcan resultados urbanos distintos. Son necesarias las reformas fiscal, legislativa e institucional a fin de reforzar la capacidad de los municipios para gestionar el desarrollo urbano.

Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento:

Principales recomendaciones.

- Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación, reorientándolo hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.
- Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal, mejorando el acceso de los niños menores de tres años a guarderías de calidad y ampliar las políticas del mercado laboral activo.
- Promover al acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de disminuir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.
- Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, y para reducir la desigualdad. Expandir al máximo el nuevo programa Prospera de transferencias de efectivo para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien pagados.

Recomendaciones adicionales.

- Aumentar la inversión en programas de formación dual y de educación vocacional y técnica. Mejorar la calidad y reducir los costos de todos los proveedores de atención médica, estandarizar procedimientos y declarar obligatorio el seguro de salud.
- Asignar recursos financieros a los servicios estatales de salud de acuerdo con las necesidades y otorgar más flexibilidad a los estados para determinar su uso.
- Considerar otorgar estatus corporativo a los hospitales gubernamentales.
- Desarrollar una política urbana nacional coherente, que tome en cuenta los efectos más amplios del desarrollo de vivienda en el entorno urbano y en el bienestar de las personas.

Bibliografía

- Blanco, A., V. Fretes Cibils, A. Muñoz (2014), *Rental Housing Wanted: Policy Options for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bogue, R. J., C. H. Hall, Jr., y G. M. La Forgia (2007), “Hospital Governance in Latin America Results from a Four Nation Survey”, *HNP Discussion Paper*, Banco Mundial.
- Castañeda Dower, P. y T. Pfitze (2013), “Specificity of control: The case of Mexico’s *ejido* reform”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 91, pp. 13-33.
- Causa, Orsetta, Alain de Serres y Nicolás Ruiz (2014), “Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, París, próximamente.
- CONEVAL (2012), “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012”, Delgado, M., M. Porter, S. Stern (2014), “Clusters, Convergence, and Economic Performance”, *Research Policy*, próximamente.

Capítulos Temáticos

Capítulo 1

Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad

México ha emprendido un ambicioso paquete de reformas estructurales que ayudará a poner fin a tres décadas de lento crecimiento y baja productividad. Se han legislado medidas estructurales de gran importancia para mejorar la competencia, la educación, los sectores energético, financiero y laboral, la infraestructura y el sistema tributario, entre muchos otros, y su aplicación se ha iniciado de manera formal. De implementarse a cabalidad, estas reformas podrían aumentar el crecimiento tendencial del PIB per cápita en hasta un punto porcentual durante los próximos diez años, y el mayor impacto inicial provendrá de las reformas al sector energético. Más adelante, un segundo conjunto de reformas podría atender otros cuellos de botella estructurales. Entre estos retos ulteriores destacan la reducción de regulaciones excesivas —en particular a nivel local—, así como adoptar medidas orientadas a hacer frente a la corrupción y a fortalecer la aplicación de la ley. El sistema judicial suele ser lento e ineficiente. Por su parte, en el sector agrícola, las rígidas restricciones al uso de suelo y la estructura de subsidios promueven la ineficiencia. La profundización en la adopción de las mejores prácticas de la OCDE podría elevar el crecimiento anual del PIB potencial en un punto porcentual adicional.

Capítulo 2

Compartir los frutos del crecimiento

En 2013 el gobierno mexicano puso en marcha una agenda de reformas de gran calado que, si se implementa e impulsa a fondo, ayudará al país a salir de una historia reciente de estancamiento económico y altos niveles de pobreza y desigualdad que han repercutido negativamente en la calidad de vida de sus ciudadanos. De hecho, en comparación con otros países de la OCDE, México obtiene calificaciones negativas en indicadores esenciales para una vida mejor, lo cual suele poner obstáculos que dificultan el crecimiento y el bienestar. El gobierno ha implementado reformas estructurales muy importantes para combatir la pobreza, mejorar la calidad de la educación, crear más empleos en el sector formal y avanzar hacia un sistema universal de seguridad social. Se trata de un logro sustancial; sin embargo, es necesario que el país desarrolle un Estado más incluyente. Lo anterior implica aumentar los ingresos fiscales (sin que necesariamente aumenten las tasas impositivas) para ampliar la protección social. También significa promover un mercado laboral incluyente que reduzca la informalidad y aumente la participación femenina; escuelas incluyentes que reduzcan brechas educativas; sistemas de salud incluyentes para que la calidad de la asistencia médica no dependa ya de la situación laboral, y ciudades incluyentes para reducir el aislamiento geográfico.

TOMO II: LA VIDA SOCIAL

INTRODUCCIÓN.

Rafael Aréstegui. 11

PERSPECTIVA DEL SECTOR AMBIENTAL: ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL MEXICANA.

Juan José Guerra Abud. 17

PRINCIPIOS DISTRIBUTIVOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO.

Francisco Javier Sales Heredia. 39

LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y LEY DE MIGRACIÓN.

Javier López Zavala. 59

EL PAPEL DE LA CEPAL EN MÉXICO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO: HISTORIA E IDEAS FUERZA: 1955-2015.

Hugo Eduardo Beteta Méndez-Ruiz. 63

EL CAMINO MEXICANO HACIA UNA METODOLOGÍA MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA CON VISIÓN DE ESTADO.

Gonzalo Hernández Licona. 71

LA OBRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN LA VIDA SOCIAL, EL DESARROLLO SOCIAL, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD.

José Alejandro Montano Guzmán. 91

LA NUEVA AGENDA DE LA SOCIEDAD Y LOS CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

María Angélica Luna Parra. 107

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO: DIAGNÓSTICO, AVANCES Y PERSPECTIVAS.

Heriberto Manuel Galindo Quiñones. 133

| | |
|--|-----|
| GÉNERO Y EQUIDAD EN MÉXICO. Mercedes Cossío Peón. | 157 |
| AVANCES LEGISLATIVOS HACIA LA IGUALDAD. REVISIÓN HISTÓRICO LEGISLATIVA 1955-2015. Marina Mandujano Curiel, <i>et al.</i> | 171 |
| EL DESAFÍO DE LOS MIGRANTES. Amalia Dolores García Medina. | 187 |
| EL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO COMO PARTE DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA. Alliet Mariana Bautista Bravo. | 209 |
| GÉNERO Y PRESUPUESTOS PÚBLICOS EN MÉXICO. Martha Lucía Mícher Camarena. | 231 |
| SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES. Edgar Emilio Pereyra Ramírez. | 251 |
| ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE, MÉXICO. ENERO, 2015. VISIÓN GENERAL. OCDE | 269 |

