

# **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO EN PERSPECTIVA**

**Ernesto Casas Cárdenas**  
Coordinador



La GENERACIÓN del  
CONOCIMIENTO  
con VALORES

 **COLOFÓN**  
EDICIONES ACADÉMICAS





# **Las reformas estructurales del gobierno federal mexicano en perspectiva**



C.P. Enrique C. Etienne Pérez del Río  
Presidente

Dr. José Luis Pariente Fragoso  
VICEPRESIDENTE

Dr. Héctor Cappello García  
Secretario Técnico

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos  
Vocal

Dr. Marco Aurelio Navarro Leal  
Vocal

Mtro. Luis Alonso Sánchez Fernández  
Vocal

Mtro. José David Vallejo Manzur  
Vocal

## CONSEJO EDITORIAL DE PUBLICACIONES UAT

Dra. Lourdes Arizpe Slogher, Universidad Nacional Autónoma de México • Dr. Amalio Blanco, Universidad Autónoma de Madrid, España • Dra. Rosalba Casas Guerrero, Universidad Nacional Autónoma de México • Dr. Francisco Díaz Bretones, Universidad de Granada, España • Dr. Rolando Díaz Loving, Universidad Nacional Autónoma de México • Dr. Manuel Fernández Ríos, Universidad Autónoma de Madrid, España • Dr. Manuel Fernández Navarro, Universidad Autónoma Metropolitana México • Dra. Juana Juárez Romero, Universidad Autónoma Metropolitana México • Dr. Manuel Marín Sánchez, Universidad de Sevilla, España • Dr. Cervando Martínez, University of Texas at San Antonio, EUA • Dr. Darío Páez, Universidad del País Vasco, España • Dra. María Cristina Puga Espinosa, Universidad Nacional Autónoma de México • Dr. Luis Arturo Rivas Tovar, Instituto Politécnico Nacional México • Dr. Aroldo Rodríguez, University of California at Fresno, EUA • Dr. José Manuel Valenzuela Arce, Colegio de la Frontera Norte México • Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez, Universidad Nacional Autónoma de México • Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle, Universidad de Santiago de Compostela, España • Dr. Alessandro Soares da Silva, Universidad de São Paulo, Brasil • Dr. Alexandre Dorna, Universidad de CAEN, Francia • Dr. Ismael Vidales Delgado, Universidad Regiomontana, México • Dr. José Francisco Zúñiga García, Universidad de Granada, España • Dr. Bernardo Jiménez, Universidad de Guadalajara, México • Dr. Juan Enrique Marcano Medina, Universidad de Puerto Rico-Humacao • Dra. Úrsula Oswald, Universidad Nacional Autónoma de México • Arq. Carlos Mario Yory, Universidad Nacional de Colombia • Arq. Walter Debenedetti, Universidad de Patrimonio Colonia, Uruguay • Dr. Andrés Piqueras, Universitat Jaume I, Valencia, España • Dr. Yolanda Troyano Rodríguez, Universidad de Sevilla, España • Dra. María Lucero Guzmán Jiménez, Universidad Nacional Autónoma de México • Dra. Patricia González Aldea, Universidad Carlos III de Madrid, España • Dr. Marcelo Urrea, Revista Latinoamericana de Psicología Social • Dr. Rubén Ardila, Universidad Nacional de Colombia • Dr. Jorge Gissi, Pontificia Universidad Católica de Chile • Dr. Julio F. Villegas, Universidad Diego Portales, Chile • Ángel Bonifaz Ezeta, Universidad Nacional Autónoma de México.

# Las reformas estructurales del gobierno federal mexicano en perspectiva

Ernesto Casas Cárdenas  
(Coordinador)



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA de  
TAMAULIPAS



GENERACIÓN  
CONOCIMIENTO  
- VALORES



Consejo de  
publicaciones  
UAT



---

Las reformas estructurales del gobierno federal mexicano en perspectiva / Ernesto Casas Cárdenas ...  
[et al.] .— Ciudad de México ; Universidad Autónoma de Tamaulipas : Colofón, 2016

211 p. ; 17 x 23 cm

I. México - Política económica I. Ramírez Sirgo, Luis Eduardo, coaut. II. Gómez Castillo, Claudia, coaut. III. Soto Esquivel, Roberto, coaut. IV. Dimas de los Reyes, Arturo, coaut. V. Dimas Méndez, Arturo, coaut. VI. Ochoa García, Roberto Fernando, coaut. VII. Martínez Cadena, Mariela Marisol, coaut. VIII. Garza Robles, Marcía Laura, coaut. IX. Ávila Sánchez, Rocío Jazmín, coaut. X. Inguanzo Arias, Blanco, coaut. XII. Fuente Morales, Fernando de la, coaut. XIII. Hernández Pérez, Juana Idalia, coaut. XIV. Campillo Hernández, Ana, coaut. XV. Jasso Juárez, Guadalupe, coaut. XVI. Rangel Almaguey, Hilda, coaut. XVII. Gómez de la Fuente, María del Carmen, coaut. XVIII. González Ramírez, Alma Rosa, coaut. XIX. González Durán, Guillermo, coaut. XX. García Rodríguez, María Magdalena, coaut. XXI. Barba Álvarez, Rogelio, coaut.

LC: KGF2924 R43

Dewey: 342.7203 R43

---

D. R. © 2016, Universidad Autónoma de Tamaulipas

Matamoros, s.n, Zona Centro, Ciudad Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87000

Consejo de Publicaciones UAT

Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • [www.uat.edu.mx](http://www.uat.edu.mx)

Diseño de portada: Inventor Studio



**Fomento  
Editorial** Una edición del Departamento de Fomento Editorial  
de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria

Ciudad Victoria, Tamaulipas, México

Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT

Colofón S.A. de C.V.

Franz Hals 130,

Col. Alfonso XIII,

Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460

Ciudad de México, 2016.

[www.paraleer.com](http://www.paraleer.com) • Contacto: [colofonedicionesacademicas@gmail.com](mailto:colofonedicionesacademicas@gmail.com)

ISBN: 978-607-8513-23-9

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del Consejo de Publicaciones UAT.

Impreso en México • *Printed in Mexico*

El tiraje consta de 1,000 ejemplares

**Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibida por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del primer semestre de 2016, se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fueron positivos.**

# ÍNDICE

---

<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>Las unidades de información: El enlace entre las instituciones y los solicitantes de información pública</b> Luis Eduardo Ramírez Sirgo	<b>11</b>
<b>Régimen de Incorporación Fiscal 2014. Implementación e impacto en los pequeños contribuyentes de Tamaulipas</b> Claudia Gómez Castillo	<b>25</b>
<b>Reforma financiera en México. El microfinanciamiento de la pobreza</b> Roberto Soto Esquivel	<b>43</b>
<b>La falta de certeza jurídica para el patrón en la Reforma Laboral 2012</b> Arturo Dimas de los Reyes y Arturo Dimas Méndez	<b>56</b>
<b>Patrones de la nueva reforma laboral: La ausente cultura laboral y el incremento de la precarización del trabajo</b> Roberto Fernando Ochoa García	<b>68</b>
<b>Democracia participativa en el marco de la reforma política en México</b> Ernesto Casas Cárdenas y Mariela Marisol Martínez Cadena	<b>81</b>
<b>La reforma constitucional en materia electoral sobre coaliciones: su adecuación y repercusión en Tamaulipas</b> Marcia Laura Garza Robles	<b>92</b>
<b>Políticas sectoriales de inclusión y equidad: Las políticas educativas en Tamaulipas, México</b> Rocío Jazmín Ávila Sánchez y Blanca Inguanzo Arias	<b>110</b>



<b>Alcances y perspectivas de la reforma educativa: la función del docente en la reforma integral de educación básica</b>	<b>125</b>
Fernando de la Fuente Morales y Juana Idalia Hernández Pérez	
<b>Reformas para el fortalecimiento de la calidad de la educación básica: Metas de alto nivel, estrate- gias para transformar y acciones sin posibilidad</b>	<b>139</b>
Ana Campillo Hernández, Guadalupe Jasso Juárez e Hilda Rangel Almaguer	
<b>La reforma constitucional en telecomunicaciones y su impacto en los precios al consumidor</b>	<b>167</b>
María del Carmen Gómez de la Fuente, Alma Rosa González Ramírez y Guillermo González Durán	
<b>Desarrollo social en Tamaulipas de cara a las re- formas estructurales</b>	<b>178</b>
Ernesto Casas Cárdenas y María Magdalena García Rodrí- guez	
<b>Propuesta de Código Penal Sustantivo para el es- tado de Nuevo León, a partir de la Reforma Consti- tucional de 2008</b>	<b>200</b>
Rogelio Barba Álvarez	

## Introducción

El dos de diciembre del año 2012, a inicios de la administración federal de Enrique Peña Nieto, fue firmado el Pacto por México entre el presidente de la república y los líderes de los partidos más importantes del país: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. En el seno de dicho pacto se alcanzaron acuerdos, que determinaron el rumbo de las negociaciones en el Congreso de la Unión, sobre las denominadas reformas estructurales al régimen político del país. El debate en el ámbito de los partidos políticos estableció como reformas estructurales esenciales las siguientes materias: hacendaria, financiera, fiscal, telecomunicaciones, educativa y laboral. A la fecha se ha legislado en todas incluso en algunas a nivel constitucional.

Se alcanzaron acuerdos para permitir la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en la exploración y producción de hidrocarburos mediante la reforma energética; en lo electoral se cristalizó el interés por recuperar un nivel significativo de centralización en los procesos mediante el Instituto Nacional Electoral. El alcance de lo hacendario se circunscribe a la miscelánea fiscal, con un mayor déficit público y un intento por aumentar la base tributaria mediante modificaciones al régimen de pequeños contribuyentes y diversos aspectos laborales. La reforma financiera es abordada en cuanto a su repercusión en materia de financiamiento a la pequeña y mediana industria; la reforma fiscal y el impacto del régimen de incorporación en los pequeños contribuyentes; así como aristas de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En materia de telecomunicaciones se busca ampliar la competencia, aunque los potenciales competidores son quienes ya ostentan una posición ventajosa en el sector; en materia laboral, la generación de empleos como producto de lo aprobado a finales del sexenio pasado, sigue siendo insuficiente; mientras que lo legislado en educación con un contenido significativo de orden laboral, aún motiva conflictos exacerbados en el ámbito magisterial.

Éste es el contexto general que motivó a que desde la Unidad Académica de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, se impulsara un debate académico sobre las reformas estructurales implementadas por el gobierno de la nación; cuyo resultado es este conjunto de artículos que se han compilado bajo el formato de una obra colectiva.

En esta obra se presentan investigaciones que abordan las diferentes reformas y sus repercusiones a la fecha, en algunos casos en el ámbito nacional, mientras otras se focalizan en los resultados en la esfera estatal, sobre todo en Tamaulipas.

Se podrán hallar estudios sobre la reforma política que abren un gran debate tanto en lo electoral como en lo relativo a los mecanismos para la participación ciudadana; la reforma en telecomunicaciones que debería registrar un impacto significativo en la cobertura, la calidad y los precios de los servicios al público en

general, amén de la competencia que se pretende ampliar.

Se analizan los alcances y las perspectivas de la reforma educativa, cuyas investigaciones se centran tanto en el impacto en la función docente como en los resultados de diferentes programas curriculares y extracurriculares, en la perspectiva de la inclusión social y la equidad educativa; bajo el mismo objetivo crítico, se aborda la reforma laboral y su repercusión en el empleo y su precarización.

Este esfuerzo intelectual no se habría cristalizado en el presente libro, sin el decidido respaldo institucional del Consejo de Publicaciones de la UAT, a cuyo equipo los investigadores de esta obra manifiestan su agradecimiento.

# **Las unidades de información: El enlace entre las instituciones y los solicitantes de información pública**

Luis Eduardo Ramírez-Sirgo

## **Introducción**

En el estado de Tamaulipas, como en el resto del país, las políticas públicas de acceso a la información forman parte de las actividades y obligaciones de las instituciones públicas como resultado de la entrada en vigor de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública. Tales políticas se han centrado en el desarrollo de diversas actividades y funciones encaminadas a poner a disposición de los individuos la información que se genera por la actividad propia del estado, con el objeto de que el ciudadano conozca, y en su caso, evalúe la gestión de los servidores públicos. El presente artículo aborda uno de los elementos esenciales en el proceso de acceso a la información en Tamaulipas, identificados –de acuerdo a la legislación estatal- como Unidades de información, con el objetivo de identificar la manera en que se regula su integración, funcionamiento y sus obligaciones, realizando además una breve comparación con sus homólogos en los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, así como la forma en que se prevé en la Ley Federal de la materia. De dicho análisis se identifican una serie de diferencias que pueden considerarse como fundamentales en el desempeño y eficiencia de dichas unidades, mismas que derivan en propuestas para su consideración y discusión.

Con las reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública realizadas a nivel federal con motivo de la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública el 30 de abril de 2002, los estados de la república iniciaron con la implementación paulatina de cuerpos normativos que establecieron diversas obligaciones para las instituciones públicas que generan y concentran información pública, algunas de estas obligaciones son el tratamiento y clasificación de esa información, así como los medios y procedimientos que los usuarios tienen a su alcance para solicitarla.

En el caso de Tamaulipas, por Decreto número LVIII-875 de data 24 de noviembre de 2004 se creó la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual entró en vigor el 25 de noviembre de 2005 por publicación en el número 142 del Periódico Oficial del Estado, la cual fue abrogada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas por Decreto número LIX-958, del 29 de junio de 2007, publicada en el número 81 del Periódico Oficial del Estado el 5 de julio de 2007.

En la legislación mencionada, se incluye la obligación para los entes públicos de crear un área especializada para la atención, recepción, procesamiento y entrega de

la información que los ciudadanos y sujetos interesados solicitan de las instituciones públicas. El área en mención, denominada en el cuerpo legal en cita, como Unidades de Acceso a la información, denominación que se utilizará durante el presente trabajo, constituye el primer enlace entre los sujetos obligados y aquellos que desean conocer la información que emana de la actividad pública de los organismos estatales.

El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información (COMAIP), (Ríos y Zavala, 2012), realizaron en forma conjunta un estudio sobre las Unidades de Acceso a la Información, mismo que se centró en las características de las unidades de acceso, tales como el nombre con el que se les identifica en las diferentes legislaciones estatales, sus modalidades de operación, el perfil de los servidores públicos sobre quienes recae la obligación de su funcionamiento y los principales problemas que afectan su desempeño.

Sin embargo, tal como hacen referencia los autores del trabajo aludido, el estudio de las Unidades de Acceso a la Información no ha sido tema central en la literatura sobre transparencia, pues la gran mayoría se explayan en las cuestiones de acceso a la información (en su inequívoca dependencia con la transparencia) y en la rendición de cuentas o *accountability*; por lo que se cuenta con poca información sistematizada sobre las características de estas unidades.

Este trabajo tiene como objetivo conocer cómo se encuentran reguladas las unidades de información en las legislaciones de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, así como la forma en que se abordan en la Ley Federal de Transparencia; identificar las diferencias y similitudes en su integración, facultades y obligaciones; y proponer –en su caso– reformas a la Ley de Transparencia del estado de Tamaulipas en lo que se refiere a la integración de tales unidades y la implementación de un órgano colegiado para la clasificación de la información de acceso restringido, tomando como base el análisis de las leyes comparadas. Este documento busca, como objetivo secundario, incentivar el desarrollo de un mayor número de estudios sobre las unidades de información, que estudien a fondo el vínculo entre todos los actores inmersos en este proceso de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Se efectuará un estudio comparativo entre las legislaciones de los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y la Ley Federal, con énfasis en la regulación, integración y funcionamiento de las unidades de acceso a la información pública, así como el estudio y análisis de investigaciones que sobre el tema ya se hayan realizado.

Tomando como referencia el resumen ejecutivo emitido por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE, 2010), en conjunto con la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública, se aprecia que en lo que respecta a las capacidades institucionales, el estado de Tamaulipas se encuentra por debajo de la media nacional, con un 0.28 de 0.57 (<http://metricadetransparencia.cide.edu>).

Las capacidades institucionales a las que se refiere el estudio del CIDE, se dividen en tres aspectos fundamentales, mismos que se detallan en el Cuadro 1.

**Cuadro 1.**

		Tamaulipas	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Promedio Nacional
Dirección	Capacidad directiva	0.33	0.39	0.47	0.41	0.52
	Manual de procedimientos	0	0	0	1	0.58
	Manual de operación	0	0	0	1	0.55
Organización	Perfil de puestos	0	1	2	1	0.85
	Evaluación	0	1	0	1	0.36
	Gestión archivística	0	0	0	0	0.24
Operación	Presupuesto	0.8	0.8	0.8	0.5	0.52
	Personal	0.3	0.7	0.7	0.7	0.5
	Tecnologías	0.38	1	0.88	0.75	0.63
	Estadística	1	1	1	0	0.91

Fuente: Métrica de Transparencia.

[http://metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/tamaulipas.pdf](http://metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/tamaulipas.pdf),

[http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/chihuahua.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/chihuahua.pdf),

[http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/coahuila.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/coahuila.pdf),

[http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/nl.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/nl.pdf)

Al centrarse en el aspecto de la operación, de acuerdo a los resultados de la métrica de transparencia 2010, el estado de Tamaulipas se encuentra por debajo de la media nacional en el aspecto de personal y tecnologías, estando arriba en presupuesto y estadística.

Si se efectúa un comparativo con los demás estados analizados, se aprecia que en el aspecto presupuestal, todas las entidades federativas se ubican en el mismo nivel (excepto por Nuevo León con un .5), encontrándose una marcada diferencia en el personal (Tamaulipas cuenta con .3, a diferencia de un .7 de los demás estados) y las tecnologías (un .38 de Tamaulipas, contra un 1.00, .88 y .75, de Chihuahua, Coahuila y Nuevo León, respectivamente).

La información a la que se hace referencia en los párrafos anteriores puede servir como referente para la realización de estudios sobre las capacidades de las unidades de acceso a la información de los sujetos obligados, pues si bien es cierto, se realizó un estudio previo, la información obtenida no fue suficiente para conocer el grado de cumplimiento de las funciones, mucho menos de la eficiencia de las mismas en el proceso de recepción, procesamiento y entrega de información pública a los interesados.

Tal estudio, efectuado por Ríos y Zavala -al que se ha hecho referencia anteriormente-, se centró en los perfiles de los titulares de las unidades de acceso a



la información de los estados de la república; analizando el género, la edad, el nivel de estudios, tiempo en la unidad de acceso, tiempo en el sector público y el puesto previo en el que se desarrollaron antes de ser designados como encargados de la unidad de información.

Dentro de las reflexiones finales formuladas en el estudio aludido, se aborda que los sujetos obligados responden de una forma distinta a las políticas de transparencia que se derivan de los compromisos que imponen las distintas leyes, mayormente ocasionado por la falta de una normatividad que estipule la forma en que el personal de las unidades se recluta o de los procedimientos que deben seguirse para la agilización de los tiempos de respuesta.

De igual manera, los autores hacen énfasis en que el conocimiento sobre la estructura de los sujetos obligados y de la información que administran las unidades de información, hace que éstos últimos sean actores estratégicos en los procesos de entrega y recepción de información, lo que conlleva además que exista una necesidad de estudiar “con mayor detalle los actores y las dinámicas internas de cada sujeto obligado de las cuales depende la gestión cotidiana de la transparencia en el país”.

Es por ello, que el presente trabajo busca incrementar la información y el conocimiento sobre las unidades de acceso, principalmente las que de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas tienen obligación de crear y operar los entes públicos de la administración estatal, con el objeto identificar la manera en que se regula su integración, funcionamiento y sus obligaciones, realizando además una breve comparación con sus homólogos en los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, así como la forma en que se prevé en la Ley Federal de la materia.

## **La transparencia, su definición**

Desde una perspectiva descriptiva, se define la transparencia como un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de los actores que las conforman y las hacen funcionar (Sosa, 2011).

La transparencia forma y debe formar parte integral de las estructuras y procedimientos de las instituciones públicas, pues tal como lo afirma Uvalle (2011, 26:27) cuando se adopta la transparencia mediante un sistema de reglas y órganos que permiten la regulación de su efectividad, se evita que las autoridades políticas y los cuadros burocráticos se sustraigan de la vista de los ciudadanos.

La transparencia significa entonces, que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general; entraría en esta definición la información de oficio que los entes públicos tienen obligación de publicar en sus páginas electrónicas, como lo son los presupuestos autorizados para el año fiscal, los estados e informes financieros y el presupuesto

ejercido, entre otra información de carácter financiera (Nava y Luna, 2006).

Por tanto, los actos, procedimientos, rutinas, restricciones y decisiones que llevan a cabo en su actividad cotidiana las instituciones públicas y los servidores que las integran, al estar bajo la revisión de los ciudadanos, éstos están en posibilidad de conocer, evaluar y exigir su rendición de cuentas, siempre y cuando los individuos muestren un interés por conocer la labor gubernamental y ejerzan su derecho de acceso a la información.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha discernido sobre el tema de la transparencia, emitiendo la siguiente tesis aislada I.8o.A.131 A, bajo el registro número 170998, correspondiente a la Novena Época, visible en la página 3345 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Materia Administrativa, bajo el rubro de ***TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO.***

De la lectura del precedente judicial referido, pueden identificarse varios aspectos importantes:

1.- El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental, que tiene prevalencia sobre cualquier situación particular u obstáculo burocrático, que busque limitarla o eliminarla, garantizando de esa manera que los ciudadanos puedan obtener la información que requieran de los entes públicos sin que existan procedimientos o trámites innecesarios u ociosos que ocasionen una dilación en la solicitud y entrega de la información solicitada;

2.- El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; que implica que la legislación que regula la obligación de los entes públicos respecto a emisión y disponibilidad de información, deben otorgar certidumbre respecto de los documentos cuya publicación es obligatoria, así como establecer de forma clara, precisa y explícita la información que por ciertas circunstancias no pueda ser de libre acceso a los usuarios.

En lo que respecta al derecho de los usuarios para el acceso a la información, la ley debe establecer claramente los supuestos en que el particular puede ejercer ese derecho, plasmando el procedimiento mediante el cual el interesado puede obtener la información que emana de los entes públicos, ya sea a instancia del solicitante o que ésta sea de libre acceso.

3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos, y que de tener acceso a la información, ese daño sea mayor que el interés público en general; para ello, la ley de materia debe contener claramente las disposiciones que regulen las excepciones de libertad de acceso a la información, mismas que deberán ser aplicadas minuciosamente por los encargados de las unidades de información, los comités de información y los titulares de los entes públicos, de acuerdo a la forma en que se encuentre determinado en las leyes respectivas, cumpliendo con la

fundamentación y motivación que proceda.

Para dar respuesta a la exigencia legal establecida por el mismo estado, la administración pública debe adaptarse a tales obligaciones mediante el establecimiento de políticas de transparencia que faciliten tanto la disponibilidad de la información, como los procedimientos de acceso y solicitud de datos.

Tales políticas deben estar directamente relacionadas con las decisiones y procesos que desarrollan las instituciones públicas, y que proporcionan el contenido y cumplimiento de su función sustantiva, y que a su vez exigen un proceso de cambio y adaptación comenzando con las estructuras orgánicas, los asignación de recursos, las regulaciones a las que están impuestas, las rutinas que deben cumplir y las condiciones organizacionales que les son propias; todo ello destinado a garantizar que la información que se genere, utilice o resguarde el ente público sea de fácil acceso para el interesado.

Sin embargo, la instauración de políticas de transparencia no es suficiente para tener colmado el supuesto de apertura de la información, pues de acuerdo a Merino (2011), no se puede considerar que existe la transparencia sólo por el hecho de entregar documentos públicos a quien los solicita, sino que los organismos públicos deben establecer un proceso de mejora continua que garantice que éstos puedan anticiparse a los requerimientos de información de los ciudadanos, y de esa forma favorecer a la transparencia como un valor que forme parte fundamental de las organizaciones públicas.

## **Las Unidades de Acceso a la Información Pública como vínculo entre el sujeto obligado y el solicitante**

En el presente apartado, se realizará un análisis comparativo de la manera en que las Unidades de Información se integran y funcionan en los estados de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y a nivel Federal.

En el trabajo mencionado, mencionado se hace referencia al Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México (López-Ayllón, 2007), el cual es de suma importancia que cada uno de los sujetos obligados por la Ley cuente con una “ventanilla” o puerta de acceso clara, en la que el ciudadano pueda presentar su solicitud de acceso y en la cual recibirá respuesta, así como además un documento en el que se establezcan claramente las obligaciones o atribuciones que en materia de recopilación, manejo y clasificación de solicitudes le correspondan a aquellos encargados de recibir y tramitar esas solicitudes.

## Cuadro 2

Legislación	Denominación de la unidad de recepción de solicitudes	Carácter	Clasificación de información como acceso limitado	Comité de información
Tamaulipas	Unidades de información pública	Obligatorio	Si*	No
Chihuahua	Unidad de información	Obligatorio	No	Sí
Nuevo León	Enlaces de transparencia e información	Opcional	No	Opcional
Coahuila	Unidades de atención	Obligatorio	No	No
Federal	Unidades de enlace	Obligatorio	No	Sí

Fuente: Ramírez (2014) en un trabajo por publicar

\*De lo expuesto en párrafos precedentes y de acuerdo a la redacción actual de la Ley, puede considerarse que los encargados de las Unidades de Acceso son los facultados para determinar si la información es de acceso restringido o no, tal facultad recae en los titulares de los sujetos obligados, previo planteamiento que al respecto se le haga por parte del titular de la Unidad mencionada.

## La transparencia y el acceso a la información como instrumentos contra la corrupción

Conforme a lo que se ha abordado hasta este punto, las Unidades de Acceso a la Información pueden ser vistas como medio para garantizar el correcto desempeño y la rendición de cuentas de los servidores públicos que forman parte de la administración federal, estatal o municipal.

Guillermo O'Donnell (2007), define la rendición de cuentas o *accountability* horizontal, como la capacidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales, distinguiendo dos direcciones principales en que la *accountability* horizontal puede entrar en juego, los cuales son la transgresión y la corrupción.

Centrando el estudio en el aspecto anti corrupción, las Unidades de Acceso a la Información pueden entrar como medios de autocontrol para medir y sancionar (de forma negativa o positiva) la actuación de los servidores públicos.

O'Donnell establece que las instituciones estatales y los agentes individuales interactúan con una relación de control mutuo o de intercambio, como lo determinan Shugart, Moreno y Crisp (2003), citado por O'Donnell (2007), para él la *accountability* horizontal es emprendida por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o inclusive inacciones)

de los sujetos obligados. Retomando lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, los medios de control que se prevén son la de compilar, sistematizar, actualizar y difundir a través de medios electrónicos la información que de acuerdo a la Ley sea obligatoria (de oficio) por parte del ente público, recibir y dar trámite a las solicitudes de información pública que sean presentadas por los interesados, promover en el ámbito interno del ente público la actualización periódica de la información que debe difundirse por el portal, entre otras. Es a través de esas funciones, que las unidades de acceso a la información logran mantener un archivo actualizado de la información que genera el ente público y que a su vez, sirve de evidencia de la manera en que los recursos materiales, humanos y financieros que ocupa el estado, sean aplicados conforme a la ley y destinados a garantizar el bien público.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que, considerando lo que se ha argumentado en el presente trabajo, la integración de las unidades de información se encuentra supeditada a los titulares de los organismos públicos, mismos que en el caso de Tamaulipas son los que deciden si la información debe tenerse como de libre acceso o de acceso restringido, lo que generaría diversas situaciones que por desconocimiento de la ley o de los criterios normativos, pudiese negarse la información no existiendo un impedimento legal para ello.

Lo anterior, ocasiona que los solicitantes hagan valer el recurso ordinario contenido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, lo que deriva en una tardanza en la entrega de la información, y merma la capacidad del ciudadano para conocer y evaluar el desempeño de las instituciones y del servidor público. En ese sentido, Uvalle (2013) al discernir la relación entre la transparencia y la corrupción, establece que resulta indispensable propiciar el acceso a los archivos públicos, pues si bien el control del desempeño de los servidores públicos no es el único beneficio de todas las obligaciones que imponen las leyes de transparencia, también es de considerar que al contar con ciudadanos informados se propicia la participación en la toma de decisiones, e inclusive los entes públicos resultan beneficiados con ello, pues la relación entre el acceso a la información y la percepción de la corrupción es directamente proporcional, pues tal como lo aduce el autor citado, al contar con un mayor conocimiento de la manera en que el gobierno desarrolla sus actividades, es como pueden conocerse con mayor facilidad y detalle los casos de manejos indebidos de recursos o responsabilidades públicas; siendo por tanto la actividad de las Unidades de Información pública un aspecto medular en el flujo de información entre los entes públicos y los ciudadanos.

## **Conclusiones**

Este trabajo, sólo se limitó a la parte inicial del proceso de acceso a la información pública, como lo son las unidades de información que son el vínculo entre los

solicitantes y los entes públicos, y que por normatividad resulta obligatorio para los entes públicos su integración y funcionamiento.

En la legislación del estado de Tamaulipas, como en las diversas que se consultaron, si bien es cierto consideran la forma de integración de las unidades de acceso a la información, como son los servidores públicos que la conformarán y el nivel jerárquico del que dependerán, no establecen requisitos de fondo o capacidades profesionales para el desarrollo de tal función; no se fija un perfil profesional, el dominio de conocimientos mínimos sobre la normatividad que rige la transparencia, un nivel jerárquico definido de aquellos que deban realizar las funciones de clasificación o contestación de solicitudes, o la experiencia para llevar a cabo estas actividades eficazmente.

De igual forma, en lo que respecta a la clasificación de la información de acceso restringido, la Ley establece los supuestos en que la información deberá considerarse como tal, sin embargo no existe un procedimiento previamente establecido o uniforme que facilite el proceso de clasificación, lo que origina una divergencia en el manejo de la información, es decir, que lo que puede ser información de acceso limitado para una dependencia, organismo descentralizado o municipio, puede ser de libre acceso para otros, disminuyendo su calidad, eficacia y prontitud en la entrega de la información solicitada.

En lo que respecta a la función de la clasificación de información que se genera en los entes públicos como de libre acceso o reservada, en el caso del estado de Tamaulipas, tal decisión recae en el titular de la dependencia en donde se efectúa la solicitud, lo que deja la atribución a una sola persona que puede no tener el conocimiento suficiente sobre la materia o no contar con el perfil necesario, aunado al hecho de que se carece de un órgano colegiado que pudiese revisar, confirmar o subsanar errores en la clasificación de la información.

Para el funcionamiento de las unidades de información, la legislación del estado de Tamaulipas estipula que tales unidades contarán para su funcionamiento con los recursos que el presupuesto de egresos de la entidad permita, dejando la disyuntiva si los entes públicos al momento de generar sus anteproyectos de presupuestos consideran una partida específica de recursos para el funcionamiento y operación de esas unidades, pues al imponer una mayor carga administrativa a los organismos públicos para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia resulta innegable un incremento en la cantidad de recursos, tanto materiales, como humanos y financieros.

Ese incremento de recursos puede traducirse en la realización de talleres sobre especialización en el manejo y clasificación de la información pública, en el establecimiento de sistemas electrónicos e informáticos que ayuden a la ubicación y localización de la información, la contratación de personal de apoyo para el mantenimiento de las áreas de archivo y documentación, así como la habilitación de espacios físicos para la guarda y custodia de la información.

Llama la atención, la circunstancia de que tanto los encargados de las



unidades de información, como los titulares de los entes públicos, respectivamente, realizan las funciones de clasificar, publicar, archivar, atender y dar respuesta a las solicitudes de información, adicionalmente a sus actividades laborales propias de sus puestos de trabajo y por las cuales no reciben una remuneración extra, pero eso sí, representan obligaciones adicionales a las ya adquiridas por sus funciones, aunado al hecho de pueden ser sujetos a sanciones y responsabilidades administrativas cuando por diversas circunstancias no cumplen con esa función o no publican y mantienen actualizada la información de oficio en los portales virtuales.

Un punto de especial importancia representa la existencia en las legislaciones de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y la Federal, de un comité de información, -en el caso de Nuevo León es opcional-, como órgano colegiado que se encarga de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información de acceso limitado efectuada por las unidades correspondientes; y aunque en la legislación de Tamaulipas no se estipula tal órgano, su función la realiza el ITAIT; lo que busca ser una segunda instancia para los particulares en su derecho a la información, con los tiempos y trámites correspondientes.

Considerando lo abordado, puede proponerse es la homologación de las leyes de transparencia del país, eliminando las diferencias en lo que respecta a la clasificación de información de acceso limitado, que limitaría el criterio prudencial de los titulares de los entes públicos, inclusive de los comités de información, en pro de una mayor apertura de información y eliminando de esa forma la utilización de las lagunas legales por parte de los servidores públicos para su beneficio.

Otra propuesta, parte del hecho de que los encargados de las unidades de acceso a la información son nombrados por el titular del organismo público y que los recursos para el funcionamiento de las mismas están supeditados a los presupuestos de egresos de los entes públicos, en ese sentido, se propone que los encargados de las unidades de acceso a la información sean designados y que dependan de una instancia externa -pudiendo ser la Contraloría Gubernamental-, además de que sean sujetos a una evaluación por parte del órgano garante del estado, bajo los criterios de indicadores de eficiencia y de cumplimiento de la normatividad; asignando a su vez, un presupuesto general para todas las unidades de acceso que se aplique para su funcionamiento y operación.

Es importante destacar, que de acuerdo a los resultados del estudio de Ríos y Dirk (CIDE, 2012), se analizaron las unidades de acceso a la información en su denominación y el perfil de las personas que se encargan de dichas unidades, (en el entendido de que se abordó el género, la edad, estudios, antigüedad – tanto en el servicio público y como de encargados del área de acceso, así como su pertenencia a puestos previos en la administración pública), quedando aún como punto pendiente de investigación, conocer la manera en que esos indicadores pueden influir en la eficiencia de las unidades de información de los entes públicos del estado de Tamaulipas, siendo éstas, como se ha dicho, el punto de inicio entre la relación de información entre el sujeto

obligado y los particulares. Otro punto de conclusión trata de las atribuciones de los institutos de transparencia de los estados cuyas legislaciones se consultaron, en lo que respecta a la aplicación de sanciones y medios de apremio a los sujetos obligados que no cumplan con la normatividad, brevemente se comenta que las legislaciones de Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León, prevén que en caso de incumplimiento a las obligaciones previstas en la Ley, se dará vista a los órganos internos de control o superiores jerárquicos para el inicio del procedimiento de responsabilidades, y en el caso de sanciones Coahuila incluye medidas de apremio por el incumplimiento de las resoluciones del recurso de revisión; Nuevo León, estipula sólo sanciones económicas por la no entrega de información solicitada; Tamaulipas es muy clara en la atribución de aplicar sanciones, al establecer que solamente el superior jerárquico y el órgano interno de control son los facultados para imponer sanciones, pudiendo ir desde la amonestación hasta la inhabilitación del servidor público; la Ley Federal se limita a especificar que en caso de incumplimiento, se hará del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia o entidad, y la responsabilidad o sanciones, se aplicarán de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el caso de la Ley del estado de Chihuahua, se le otorga al Consejo General (Órgano máximo del Instituto) la facultad de determinar y aplicar las sanciones por inobservancia de la Ley por parte de los sujetos obligados, no interviniendo por ende, otras instancias u organismos; sanciones que van desde la Amonestación verbal hasta la inhabilitación del servidor público.

Como punto de reflexión al respecto, sería muy conveniente determinar si el otorgamiento de facultades sancionatorias a los órganos garantes resulta determinante para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, así como la disminución de los niveles de corrupción de los servidores públicos, y en ese sentido servir como instrumento para mejorar la conducta ética y los valores de los individuos que integran las instituciones públicas del país.

No puede dejarse de lado el hecho de que el papel de los ciudadanos resulta crucial para la instauración de una cultura de transparencia, su participación en conocer y evaluar el desempeño de las instituciones y servidores públicos es indispensable para propiciar un mejoramiento en la administración y en la nueva gestión pública, sin embargo, el interés de la población por formar parte de este proceso de transparencia no ha logrado despegar en los últimos años.

De acuerdo a los datos proporcionados por Ríos (2014), en septiembre de 2011, el 86% de los ciudadanos no sabía cómo realizar una solicitud de información, en fechas posteriores (septiembre 2012 y mayo 2014), los porcentajes no fueron nada alentadores, pues el desconocimiento se incrementó, pasando a un 88% y 89%, respectivamente; de lo que se denota que existe un verdadero reto para el estado para establecer las políticas públicas necesarias para lograr una mayor integración ciudadana en los procesos de transparencia y acceso a la información pública, ya

que son los individuos los idóneos para realizar una evaluación sobre el quehacer gubernamental.

Finalmente, por sí sola el acceso a la información pública no es garantía para eliminar los actos de corrupción de los servidores públicos, sino que es necesario todo un procedimiento de rendición de cuentas –accountability– de una forma horizontal (entre otras instituciones) o societal (de los ciudadanos hacia los entes públicos) sólo podrá llevarse a cabo no solamente si la información que emana del gobierno es real, objetiva y verificable, sino también si existe una cultura de saber y conocer el desempeño de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, quedando pendiente ese tema para futuras investigaciones.

## Bibliografía

- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010). Métrica de Transparencia. [En línea]. Disponible en: [http://metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/tamaulipas.pdf](http://metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/tamaulipas.pdf). Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2014.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010). Métrica de Transparencia. [En línea]. [http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/nl.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/nl.pdf). Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2014.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2014). Métrica de Transparencia. [En línea]. [http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/chihuahua.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/chihuahua.pdf). Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2014.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (2014). Métrica de Transparencia. [En línea]. [http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/coahuila.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/coahuila.pdf). Fecha de consulta: 17 de noviembre de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 7 de Julio de 2014. México.
- Instituto Tamaulipeco de Acceso a la Información de Tamaulipas (2014). [En línea]. [ttp://www.itait.org.mx/conferencias/2014/ponencias/Alejandra\\_Rios\\_Cazares.pdf](http://www.itait.org.mx/conferencias/2014/ponencias/Alejandra_Rios_Cazares.pdf). Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2014.
- Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila. Publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 14 de Septiembre de 2012. México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León. Publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 17 de Septiembre de 2012. México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas. Publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 23 de mayo de 2013. México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 15 de Octubre de 2005. México.
- Ley del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. Publicada en *Periódico Oficial del Estado* el 28 de Abril de 2009. México.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 14 de Julio de 2014. México.
- López-Ayllón, S. (2007). *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*. México: UNAM – CIDE.
- Merino, M. (2011). *La transparencia como política pública*. En Ackerman, J., Más allá del acceso a la información (pp. 240-262). México: Siglo XXI editores. Primera reimpresión
- Nava, S. y Luna, I. (2006). *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias críticas democráticas*. Argentina: Prometeo libros.

- Ramírez, L. (2015). *Las Unidades de Acceso a la Información Pública como instrumento para combatir la corrupción*. México: Universidad del Estado de México.
- Real Academia Española (2014). Diccionario de la Real Academia Española. [En línea]. <http://lema.rae.es/drae/?val=determinar>. Fecha de consulta: 22 de agosto de 2014
- Ríos, A y Zavala, D. (2012). *Las contrapartes de los órganos garantes: Las unidades de acceso*. En Cejudo, López y Ríos (Coords.), *La política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. México: Cide.
- Sosa, J. (2011), *Transparencia y rendición de cuentas: Un ensayo introductorio*. En Sosa (Comp.), *Transparencia y rendición de cuentas (17-45)*, México: Siglo XXI editores.
- Tesis aislada I.8o.A.131 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 3345.
- Uvalle, R. (2011). *Democracia, Estado de derecho y transparencia*. En Peña. V., *A una década temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México* (pp. 17-51). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Uvalle, R. (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

# Régimen de Incorporación Fiscal 2014. Implementación e impacto en los pequeños contribuyentes de Tamaulipas

Claudia Gómez-Castillo

## Introducción

Por mandato constitucional todos los mexicanos se encuentran obligados a contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa conforme dispongan las leyes.

A lo largo de los años se han establecido diversos impuestos que los ciudadanos deberían de cubrir para el mantenimiento del Estado. De acuerdo con Álvarez (2014)

“En 1814, con la denominada Constitución de Apatzingán, José María Morelos y Pavón, con las ideas tomadas de Miguel Hidalgo y Costilla, realiza las primeras manifestaciones sobre la forma en que se miran las contribuciones, al grado de categorizarlas como donaciones, señalar que su destino será la seguridad y la defensa y no es omiso en manifestar que no deben considerarse como extorsiones” (p.21).

A fin de cumplir con la disposición constitucional de contribuir de forma proporcional y equitativa, se han establecido diversos regímenes fiscales de acuerdo al monto de ingresos, de acuerdo a su actividad económica o de su constitución legal teniendo con ello diversas formas de cálculo de impuestos para aquellos ciudadanos que ejercen una actividad económica de forma individual (Persona Física) y para aquellos que deciden unirse y conformar una sociedad mercantil (Persona moral).

El presente trabajo de investigación se enfoca en aquellos ciudadanos que hasta el ejercicio fiscal 2013 estuvieron tributando bajo el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS), el cual finalizó con reformas fiscales publicadas para 2014, dejando a estos contribuyentes con la opción de comenzar a tributar de forma automática bajo el nuevo esquema de Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) o solicitar su cambio al Régimen General de Ley, sin embargo, ambos regímenes representan para estos contribuyentes un cambio radical en el procedimiento para calcular sus impuestos así como en la presentación de sus declaraciones y obligaciones fiscales.

El objetivo de esta investigación es analizar el proceso de implementación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), los cambios operativos efectuados por el contribuyente, así como los conocimientos técnicos necesarios para acatar las nuevas disposiciones fiscales, a fin de conocer los problemas y barreras a las cuales se enfrenta el pequeño contribuyente para cumplir de forma oportuna con sus obligaciones y aportar sugerencias a la autoridad fiscal que les permita ver directamente los puntos vulnerables del RIF y puedan realizar las adecuaciones pertinentes.



## **Planteamientos teóricos y conceptuales**

### **El Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)**

De acuerdo a Luna (2014) al nuevo esquema de tributación RIF, pueden acceder las personas físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional y que además obtengan ingresos por sueldos o salarios, asimilados a salarios o ingresos por intereses, siempre y cuando sus ingresos sean menores de dos millones de pesos.

Durante el primer año que inicien actividades como RIF, los contribuyentes recibirán 100% de descuento en el pago del Impuesto sobre la renta (ISR); mismo que irá disminuyendo en 10% cada año. En cuanto al pago del Impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el contribuyente no trasladará el impuesto cuando se trate de ventas al público en general, pero sí tendrá obligación de determinarlo e informarlo al momento de efectuar su pago.

Los pagos provisionales se presentarán de forma bimestral, tomando para el cálculo del Impuesto sobre la renta (ISR) los ingresos reales obtenidos en el bimestre restados de las deducciones que se tengan del mismo periodo que cumplan con los requisitos de deducibilidad que establece la ley, a esta diferencia se le restará la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU) que hubiese pagado dando como resultado la Utilidad fiscal sobre la cual se aplicará la tarifa bimestral emitida por la propia autoridad fiscal dando por resultado la cantidad de ISR a pagar en el bimestre. El Impuesto al valor agregado (IVA) deberá calcularse restando al IVA trasladado en los ingresos facturados (dependiendo de la actividad que realice) el IVA acreditable pagado por las compras o gastos efectuados en el periodo. En el caso del Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) se deberá declarar las cantidades que desglosadas en las facturas de ingresos a las cuales les aplique efectuar el desglose de este impuesto.

### **Medios electrónicos y el Régimen de Incorporación Fiscal**

En este nuevo régimen fiscal el contribuyente deberá llevar sus registros de ingresos y gastos en el sistema electrónico “Mis Cuentas”; el cual fue diseñado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y requiere del uso de internet para acceder a mismo y cumplir con sus obligaciones fiscales. Adicionalmente, por la nueva forma de emitir los comprobantes fiscales en México, este régimen también está obligado a emitir su Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI) por las operaciones que realice y por los pagos de salario efectuados a sus trabajadores mismos que puede emitirlos en la aplicación de “Mis Cuentas” de manera gratuita.

El contribuyente que tribute en el Régimen de Incorporación Fiscal de acuerdo al Artículo 112 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta tendrá las obligaciones siguientes:

“Artículo 112. Los contribuyentes sujetos al régimen previsto en esta Sección,

tendrán las obligaciones siguientes:

- I. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- II. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, únicamente cuando no se haya emitido un comprobante fiscal por la operación.
- III. Registrar en los medios o sistemas electrónicos a que se refiere el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, los ingresos, egresos, inversiones y deducciones del ejercicio correspondiente.
- IV. Entregar a sus clientes comprobantes fiscales. Para estos efectos los contribuyentes podrán expedir dichos comprobantes utilizando la herramienta electrónica de servicio de generación gratuita de factura electrónica que se encuentra en la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria.
- V. Efectuar el pago de las erogaciones relativas a sus compras e inversiones, cuyo importe sea superior a \$2 000.00, mediante cheque, tarjeta de crédito, débito o de servicios.

Las autoridades fiscales podrán liberar de la obligación de pagar las erogaciones a través de los medios establecidos en el párrafo anterior, cuando las mismas se efectúen en poblaciones o en zonas rurales que no cuenten con servicios financieros.

VI. Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél al que corresponda el pago, declaraciones bimestrales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en esta Sección. Los pagos bimestrales a que se refiere esta fracción, tendrán el carácter de definitivos.

VII. Tratándose de las erogaciones por concepto de salarios, los contribuyentes deberán efectuar las retenciones en los términos del Capítulo I del Título IV de esta Ley, conforme a las disposiciones previstas en la misma y en su Reglamento, y efectuar bimestralmente, los días 17 del mes inmediato posterior al término del bimestre, el entero por concepto del impuesto sobre la renta de sus trabajadores conjuntamente con la declaración bimestral que corresponda. Para el cálculo de la retención bimestral a que hace referencia esta fracción, deberá aplicarse la tarifa del artículo 111 de esta Ley.

VIII. Pagar el impuesto sobre la renta en los términos de esta Sección, siempre que, además de cumplir con los requisitos establecidos en ésta, presenten en forma bimestral ante el Servicio de Administración Tributaria, en la declaración a que hace referencia el párrafo quinto del artículo 111 de esta Ley, los datos de los ingresos obtenidos y las erogaciones realizadas, incluyendo las inversiones, así como la información de las operaciones con sus proveedores en el bimestre inmediato anterior.

Cuando no se presente en el plazo establecido la declaración a que se refiere el párrafo anterior dos veces en forma consecutiva o en cinco ocasiones durante los 6 años que establece el artículo 111 de esta Ley, el contribuyente dejará de tributar en los términos de esta Sección y deberá tributar en los términos del régimen general que regula el Título IV de esta Ley, según corresponda, a partir del mes siguiente a

aquél en que debió presentar la información.”

Como se puede apreciar este nuevo régimen fiscal requiere el uso de medios o sistemas electrónicos y del internet para cumplir con las nuevas formas de pago de declaraciones y emisión de comprobantes bajo la pena de que si no presentan dos declaraciones consecutivas serán dados de baja del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) pasando a tributar automáticamente en el Régimen General de Ley del Título IV de la ley del Impuesto sobre la Renta en el cual no se tienen exenciones en el pago de los impuestos.

Macías (2014) en su libro *Medios Electrónicos en Materia Fiscal*, expresa

“La iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal tiene por objeto entre otras cosas, establecer un régimen fiscal más eficiente que reduzca al máximo las cargas administrativas que enfrentan los contribuyentes, mediante la eliminación de trámites que, lejos de aportar beneficios, tanto para los contribuyentes como para la autoridad, se traducen en gastos innecesarios en que incurren ambas partes.” (p.104).

Sin lugar a dudas la propuesta del ejecutivo es eliminar trámites burocráticos que impidan u obstaculicen la obtención del impuesto por lo que se deben establecer las medidas necesarias para lograr que cualquier ciudadano pueda cumplir con ellas de forma fácil, cómoda y accesible.

El éxito o fracaso del Régimen de Incorporación Fiscal será algo que solo conoceremos una vez que se analicen los indicadores económicos que muestren si se lograron las metas que se deseaban alcanzar con este régimen debido a que en el ejercicio fiscal 2014 la autoridad fiscal emitió diversas prórrogas para la presentación de las declaraciones bimestrales del contribuyente estableciendo como plazo máximo para la presentación de las declaraciones bimestrales correspondientes al 2014 hasta el mes de enero del 2015.

Adicionalmente a estas prórrogas la autoridad fiscal ha emitido una nueva ampliación a la exención de pago de impuestos de este régimen por el ejercicio fiscal 2015 por lo que los indicadores principales serían en relación a la cantidad de nuevos contribuyentes del RIF registrados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), y en cuanto a los indicadores económicos de recaudación se observará el impacto de la no recaudación a este régimen fiscal durante los dos ejercicios en los cuales la autoridad ha emitido prórrogas para el pago de sus contribuciones. En este momento de la historia del RIF solo hay especulaciones ante el cambio, como diría Maquiavelo:

...las dificultades nacen en parte de las nuevas leyes y costumbres que se ven obligados a implantar para fundar el Estado y proveer a su seguridad. Pues debe considerarse que no hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de manejar, que el introducir nuevas leyes. Se explica: el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas, y no se

granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiarán con las nuevas. p.14

## **Problematización crítica**

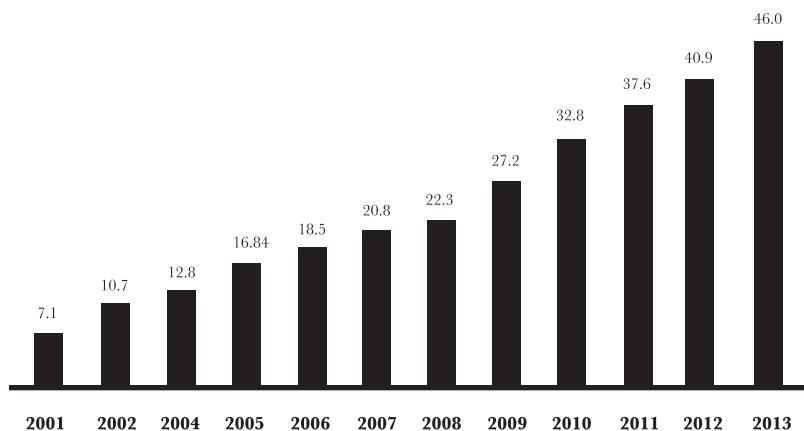
### **Los medios electrónicos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes en México**

Hace 20 años no era posible enviar información sobre las declaraciones de impuestos a la Secretaría de Hacienda por medios electrónicos, desde el ejercicio de 2004 la autoridad fiscal ha utilizado nuevas tecnologías para la presentación de las declaraciones de los contribuyentes, sin embargo, la tendencia de esta implementación tecnológica siempre fue pausada, permitiendo al contribuyente migrar a ellas de forma paulatina, haciendo exigible su presentación primero a los que tributan bajo el esquema de “grandes contribuyentes”, luego a aquellos contribuyentes que se dictaminan sus estados financieros para efectos fiscales, posteriormente a los que tributan como personas morales y personas físicas régimen general y, al final, al contribuyente menor que tributa como pequeño contribuyente, asalariado, arrendador, régimen simplificado entre otros.

### **Usuarios de Internet en México**

En nuestro país el uso del internet ha ido en incremento en los últimos años de acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) publicadas en su informe “Estadísticas a Propósito de Día Mundial de Internet (17 De Mayo)” en México en relación con los usuarios de internet de 2001 al 2013 con edades de 6 años en adelante había incrementado de 7.1 millones a 46 millones de usuarios como se puede apreciar en la Gráfica 1 proporcionada por el propio instituto.

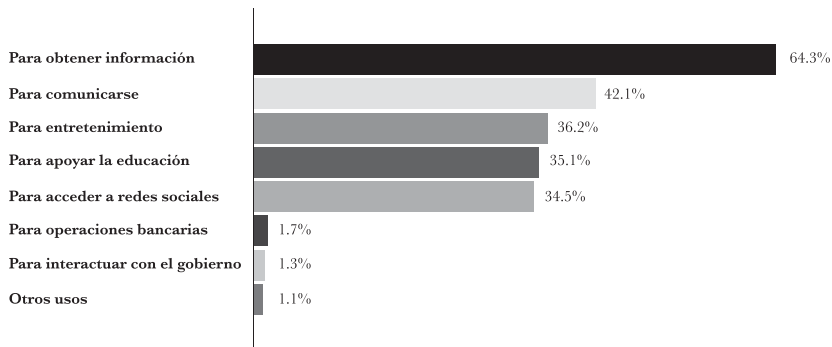
**Gráfica 1. Usuarios de Internet 2001-2013 (millones)**



Fuente: Módulo sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares (MODUTIH), 2013

Considerando que el total de la población en México en el 2013 es de ciento doce millones de mexicanos, la cifra de cuarenta y seis millones de usuarios que se muestra en la Gráfica 2, tendría un impacto muy fuerte en la apreciación de la disponibilidad de acceso al internet para realizar operaciones comerciales o trámites ante el gobierno, sin embargo, el propio INEGI muestra que sólo el 1.3 por ciento de los usuarios de internet lo utiliza para interactuar con el gobierno, lo cual significa que de los cuarenta y seis millones de usuarios solo quinientos noventa y ocho mil de ellos tiene contacto con el gobierno por este medio. Si esta cifra la comparamos con el número de contribuyentes que tributaban como Régimen de Pequeño Contribuyente y que a partir del 2014 inician como Régimen de Incorporación Fiscal por la simple diferencia tendríamos resultados muy poco alentadores ya que según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) son más de tres millones y medio de contribuyentes los que pertenecían a este régimen fiscal.

### Gráfica 2. Usuarios de internet por tipo de uso 2013



Las categorías no son excluyentes, por la suma de las proporciones no es el 100 por ciento.

Fuente: MODUTIH, 2013

## Evidencias y resultados de la investigación

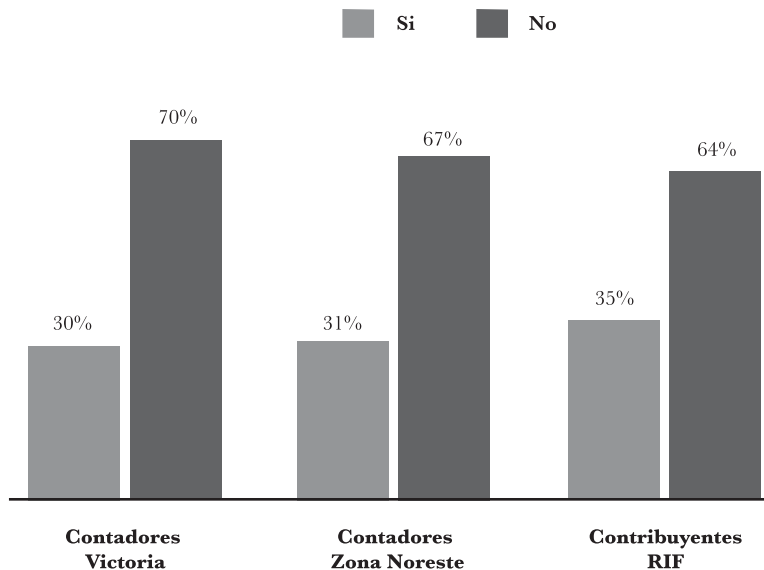
El presente trabajo se desarrolló utilizando las herramientas de Investigación Mixta, para obtener información directa de los contribuyentes, encargados del Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, así como de profesionales de la contaduría pública, aplicándose entrevistas a profundidad que nos permitieron conocer la situación económica y operativa de la implementación del RIF, se utilizaron encuestas donde no era posible obtener una entrevista así como del análisis documental de las estadísticas en cuanto a ingresos, costos, número de contribuyentes del REPECO y RIF.

La muestra se determinó tomando en cuenta dos aspectos fundamentales uno de ellos es considerando el número de contribuyentes que hasta el 2013 tributaban como REPECOS y que con la reforma fiscal 2014, cambian de régimen de forma automática para tributar como RIF, el otro aspecto importante es tomar en cuenta a

los integrantes de la contaduría pública cuya experiencia permite dar una opinión profesional del impacto del RIF en los pequeños contribuyentes.

Para determinar la muestra de los contribuyentes se solicitó al Departamento de Atención a Contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas el número de contribuyentes que integraban el padrón de REPECOS en el 2013 y los que tienen registrados como RIF en 2014. El total de los contribuyentes en el estado de Tamaulipas que tributaban como REPECOS en el 2013 fue de 90 840 (noventa mil ochocientos cuarenta) contribuyentes. Tomando en cuenta la determinación de la muestra de acuerdo a Izcara (2007), el tamaño de la muestra total con un nivel de confianza del 90 por ciento y un error de muestreo del 5 por ciento el número de contribuyentes que conforman la muestra será de 270 (doscientos setenta) contribuyentes. El presente estudio presenta los resultados obtenidos de 51 (cincuenta y un) contribuyentes encuestados, lo cual representa un 18 por ciento del total de la muestra objeto de estudio. Utilizando un muestreo aleatorio, según determinados criterios.

**Gráfica 3. ¿El tiempo de implementación del RIF fue el adecuado?**



Fuente: Elaboración propia

La muestra de los contadores se determinó tomando como base el número de Contadores Públicos que pertenecen a la región Noreste del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, por lo cual se tomaron los datos publicados en la página de internet del propio instituto en el cual se establece que la zona noreste cuenta con 4 132 contadores registrados. Por lo que la muestra correspondiente a esta población de acuerdo a Izcara (2007), el tamaño de la muestra total con un nivel de confianza del



90 por ciento y un error de muestreo del 5 por ciento es de 254 (doscientos cincuenta y cuatro) contadores. Hasta el momento el estudio muestra los resultados obtenidos de encuestas aplicadas a 99 contadores que representan un 39 por ciento del total de la muestra la cual se realizó de forma aleatoria en colegios de la región así como entre los asistentes a la 91 Convención Nacional de Contadores Públicos que tuvo lugar el pasado mes de octubre en Cancún, Quintana Roo a la cual acudieron casi 500 (quinientos) contadores públicos de diferentes estados de la república mexicana.

## **Discusión sobre los resultados y presentación de propuestas**

Los resultados obtenidos se presentan primero de forma separada iniciando con los resultados obtenidos de los contribuyentes del RIF y posteriormente los resultados de los contadores tanto a nivel local como a nivel regional.

### **• Contribuyentes.**

En cuanto a las encuestas efectuadas a contribuyentes de diversos giros comerciales se muestran resultados conforme su nivel de escolaridad por lo cual tenemos lo siguiente:

El 100 por ciento de los contribuyentes con grado de escolaridad de primaria manifiesta no tener conocimientos de computación e internet, no cuenta con un equipo de cómputo personal, ni con servicio de internet en su negocio u hogar, tampoco posee una cuenta de correo electrónico, no cuenta con los servicios de un contador público, no se ha acercado al Servicios de Administración Tributaria (SAT) para obtener información del régimen, un 50 por ciento manifiesta conocer sus obligaciones, sin embargo, el 100 por ciento no ha presentado sus declaraciones ni usado el sistema Mis Cuentas para el registro de sus ingresos, además desconoce los beneficios que ofrece el régimen, no emite facturas ni recibos de nóminas electrónicos, no ha dado de alta su buzón tributario y no ha efectuado ningún tipo de inversión adicional en su negocio para la implementación del nuevo régimen fiscal.

El 100 por ciento de los contribuyentes con grado de escolaridad de secundaria y preparatoria manifestó que conoce los beneficios que obtendrá en el nuevo régimen fiscal sin embargo, no tiene conocimientos de computo ni de internet, tampoco cuenta con equipo de cómputo en su hogar o negocio ni con servicio de internet, no cuenta con los servicios de un contador y no emite facturas electrónicas, el 50 por ciento de estos contribuyentes ya presentó su primer pago bimestral con apoyo del personal del SAT.

92 por ciento de los contribuyentes con grado de escolaridad de licenciatura tiene conocimientos de computación y tiene una cuenta de correo electrónico, sin embargo, solo el 58 por ciento cuenta con un equipo de cómputo en su negocio, un 50 por ciento ha presentado el pago de impuestos correspondiente al primer trimestre del año que venció en julio 2014 con apoyo de la ayuda en línea del SAT y con la asistencia a cursos y asesoría brindada por personal del SAT, conoce los beneficios del RIF, emite facturas y nóminas electrónicas y tiene habilitado su buzón tributario.

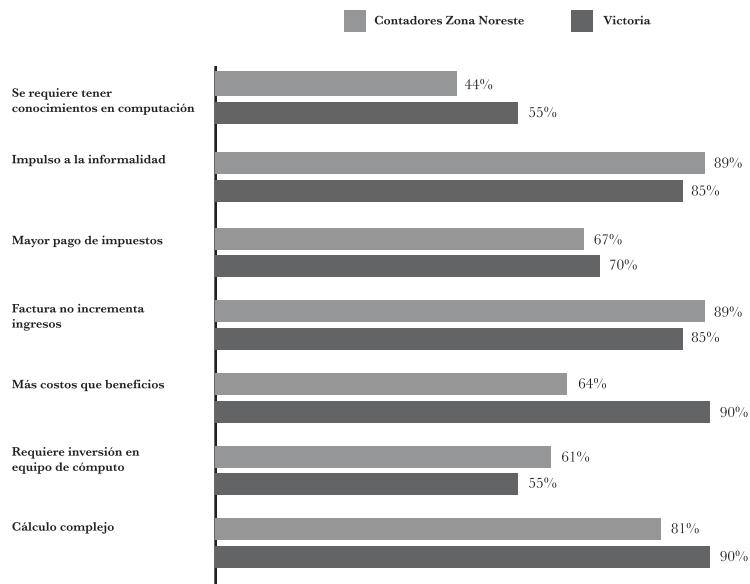
### **• Contadores Públicos de Ciudad Victoria, Tamaulipas**

Se realizaron 36 encuestas a contadores que residen en Ciudad Victoria, Tamaulipas, que prestan servicios a contribuyentes del Régimen de Incorporación Fiscal obteniendo los siguientes resultados:

El 70 por ciento considera que el tiempo de implementación del RIF fue inadecuado (gráfica 3), el 90 por ciento considera que es más complejo el cálculo del RIF en relación con el de REPECO, entre las inversiones iniciales un 55 por ciento mencionó que sus clientes RIF han tenido que invertir en equipo de cómputo, programa de facturación, terminal bancaria y asesoría profesional para cumplir con sus nuevas obligaciones fiscales, así mismo expresa que debe obtener capacitación en computación para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El 85 por ciento considera que la emisión de facturas por sus operaciones no le ha incrementado el número de clientes a los contribuyentes del RIF, de igual forma considera que el RIF puede impulsar a que los contribuyentes pasen a la informalidad por la complejidad para la presentación de sus obligaciones fiscales, el 70 por ciento considera que el cálculo del impuesto en este nuevo régimen será superior en perjuicio del contribuyente (Gráfica 4).

**Gráfica 4. Características del RIF con mayor puntuación entre los contadores públicos de Cd. Victoria y los de la zona noreste del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.**



Fuente: Elaboración Propia

**• Contadores Públicos a nivel regional (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, Zacatecas y Tamaulipas)**

92 por ciento de los contadores que participaron en la encuesta a nivel regional presta servicios a contribuyentes del RIF, lo cual permite tener una certeza

de que tienen conocimiento de la forma en la cual los pequeños contribuyentes deben cumplir con sus obligaciones fiscales. Un 61 por ciento considera que el tiempo de implementación del RIF ha sido inadecuado (gráfica 3), el 81 por ciento considera que el cálculo del impuesto es más complicado que el que el contribuyente tenía en el régimen de pequeños contribuyentes.

Dentro de los beneficios que se establecen con el nuevo régimen se encuentra el emitir una factura electrónica y la obtención de créditos en diversas instituciones de crédito; sin embargo, de acuerdo a la experiencia que han vivido junto con sus clientes que son contribuyentes de este régimen, un 89 por ciento menciona que la factura electrónica no ha representado un incremento en los ingresos, al contrario ha incrementado la carga operativa, además de generar un costo para aquellos contribuyentes que decidieron utilizar un proveedor autorizado de certificación (PAC) para la emisión de sus facturas electrónicas, y en relación con la posibilidad de obtener créditos bancarios, un 92 por ciento afirma que sus clientes hasta el mes de octubre de 2014 no han obtenido algún crédito bancario que le permita invertir en su negocio para implementar los cambios del RIF.

El 83 por ciento de los contadores entrevistados ya realizó un cálculo prospectivo del impuesto que pagará el contribuyente con el nuevo esquema de tributación, manifestando un 67 por ciento de ellos que el impuesto a pagar será mucho mayor que en el régimen anterior.

Para que el contribuyente pueda cumplir con todas las disposiciones del nuevo régimen, los contadores consideran que deben contar con capacitación técnica en relación con los temas fiscales que se son aplicables, también capacitación en el uso de equipos de cómputo y finalmente capacitación en los procesos administrativos que tienen que llevar a cabo, a fin de mantener un mayor control de sus actividades que les permita determinar de forma más ágil sus impuestos (Gráfica 4).

#### • Cálculo comparativo

Se preguntó a los contadores públicos si habían realizado la comparación del cálculo de ISR correspondiente al contribuyente del RIF en relación con el cálculo de REPECO obteniendo como respuesta que el contribuyente pagará una cantidad mayor de impuesto en el nuevo esquema de RIF.

A fin de establecer esta comparación, se presentan en los anexos, los cálculos efectuados con los simuladores de pago de impuestos que la autoridad fiscal ha puesto a disposición de la ciudadanía, los cuales, muestran información correspondiente a datos reales de un contribuyente que el año pasado tributaba como REPECO y que este año tributa en el RIF, utilizando para esta comparativa los datos de sus ingresos y deducciones fiscales de enero a agosto 2014.

La imagen denominada Cálculo 1 es la correspondiente al impuesto que corresponde al REPECO, la cual fue obtenida del simulador de impuesto que se encuentra en la página de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de

Baja California, en la cual se establece que este simulador tiene como finalidad homogeneizar la determinación y cobro de los impuestos a cargo de los REPECOS en todas las entidades federativas del país, además de que al estandarizar el procedimiento se simplificaría el trámite a los contribuyentes, las imágenes de Cálculo 2, Cálculo 3, Cálculo 4 y Cálculo 5 corresponden a los resultados del simulador del RIF de la página del Servicio de Administración Tributaria (SAT), finalmente en la imagen Cálculo 6, de elaboración propia, muestra la comparativa del pago del ISR bajo el supuesto de que los ingresos se mantendrán iguales en los próximos 10 años, observándose en esta imagen que a partir del cuarto año de su entrada al RIF este contribuyente comenzará a pagar un impuesto mayor.

### **Cálculo 1. Simulador de pago de impuestos del REPECO**

**Simulador**

**Impuesto Sobre la Renta a Entidades Federativas Regimen Pequeños Contribuyentes**

(No incluye RECARGOS o ACTUALIZACIÓN)

Año:

Ingreso Anual Estimado: \$

Cuota Fija Bimestral I.S.R.: \$

Cuota Fija Bimestral I.V.A.: \$

Cuota Fija Bimestral Integrada: \$

Fuente: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/impuestos/simulador/repecos.html>

## Cálculo 2. Simulador del RIF. enero y febrero

### Cálculo 3 Simulador del RIF. marzo y abril



#### DATOS DEL CONTRIBUYENTE

① RFC (a 13 posiciones)	
② Año de inicio de operaciones en el Régimen de Incorporación Fiscal	2014
③ Período (Bimestre)	enero - febrero
④ Sector económico	Comercio (incluye arrendamiento de bienes muebles)
⑤ ¿Sus ingresos del año anterior fueron menores a 100 mil pesos?	No
⑥ Ingresos facturados al 16%	123,819.15
Ingresos facturados al 0%	0.00
Ingresos exentos facturados	0.00
Ingresos por venta al público en general	0.00
<b>Ingresos totales</b>	<b>123,804.80</b>
⑦ Compras facturadas a tasa 16% de IVA	105,477.84
Compras facturadas con IEPS desglosado	0.00
Compras facturadas al 0% y exentas	0.00
<b>Compras facturadas totales</b>	<b>105,477.84</b>

#### CÁLCULO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR

⑧ Concepto	2015 con Decreto
ISR a pagar	1,774.49
ISR a pagar (con estímulo)	177.45
IVA a pagar	2,932.31
IVA a pagar (con estímulo)	2,932.31
IEPS a pagar	0.00
IEPS a pagar (con estímulo)	0.00
<b>TOTAL DE IMPUESTOS A PAGAR</b>	<b>3,109.76</b>



#### DATOS DEL CONTRIBUYENTE

① RFC (a 13 posiciones)	
② Año de inicio de operaciones en el Régimen de Incorporación Fiscal	2014
③ Período (Bimestre)	marzo - abril
④ Sector económico	Comercio (incluye arrendamiento de bienes muebles)
⑤ ¿Sus ingresos del año anterior fueron menores a 100 mil pesos?	No
⑥ Ingresos facturados al 16%	123,819.15
Ingresos facturados al 0%	0.00
Ingresos exentos facturados	0.00
Ingresos por venta al público en general	0.00
<b>Ingresos totales</b>	<b>192,331.41</b>
⑦ Compras facturadas a tasa 16% de IVA	122,911.84
Compras facturadas con IEPS desglosado	0.00
Compras facturadas al 0% y exentas	0.00
<b>Compras facturadas totales</b>	<b>122,911.84</b>

#### CÁLCULO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR

⑧ Concepto	2015 con Decreto
ISR a pagar	13,467.67
ISR a pagar (con estímulo)	1,346.77
IVA a pagar	11,107.13
IVA a pagar (con estímulo)	11,107.13
IEPS a pagar	0.00
IEPS a pagar (con estímulo)	0.00
<b>TOTAL DE IMPUESTOS A PAGAR</b>	<b>12,453.90</b>

Fuente: <https://www.crezcamosjuntos.gob.mx/documentos/simulador.xlsx>.

## Cálculo 4. Simulador del RIF mayo y junio

## Cálculo 5 Simulador del RIF julio y agosto

MÉXICO		CREZCAMOS JUNTOS	
GOBIERNO DE LA ENTIDAD		GOBIERNO DE LA ENTIDAD	
		Ser formal, conviene!	
<b>DATOS DEL CONTRIBUYENTE</b>			
①	RFC (a 13 posiciones)		
②	Año de inicio de operaciones en el Régimen de Incorporación Fiscal	2014	
③	Periodo (Bimestre)	mayo - junio	
④	Sector económico	Comercio (incluye arrendamiento de bienes muebles)	
⑤	¿Sus ingresos del año anterior fueron menores a 100 mil pesos?	No	
⑥	Ingresos facturados al 16%	123,819.15	
	Ingresos facturados al 0%	0.00	
	Ingresos exentos facturados	0.00	
	Ingresos por venta al público en general	0.00	
	<b>Ingresos totales</b>	<b>233,776.65</b>	
⑦	Compras facturadas a tasa 16% de IVA	227,754.01	
	Compras facturadas con IEPS desglosado	0.00	
	Compras facturadas al 0% y exentas	0.00	
	<b>Compras facturadas totales</b>	<b>227,754.01</b>	
<b>CÁLCULO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR</b>			
⑧	Concepto	2015 con Decreto	
	ISR a pagar	340.99	
	ISR a pagar (con estímulo)	34.10	
	IVA a pagar	963.62	
	IVA a pagar (con estímulo)	963.62	
	IEPS a pagar	0.00	
	IEPS a pagar (con estímulo)	0.00	
	<b>TOTAL DE IMPUESTOS A PAGAR</b>	<b>997.72</b>	

MÉXICO		CREZCAMOS JUNTOS	
GOBIERNO DE LA ENTIDAD		GOBIERNO DE LA ENTIDAD	
		Ser formal, conviene!	
<b>DATOS DEL CONTRIBUYENTE</b>			
①	RFC (a 13 posiciones)		
②	Año de inicio de operaciones en el Régimen de Incorporación Fiscal	2014	
③	Periodo (Bimestre)	julio - agosto	
④	Sector económico	Comercio (incluye arrendamiento de bienes muebles)	
⑤	¿Sus ingresos del año anterior fueron menores a 100 mil pesos?	No	
⑥	Ingresos facturados al 16%	123,819.15	
	Ingresos facturados al 0%	0.00	
	Ingresos exentos facturados	0.00	
	Ingresos por venta al público en general	0.00	
	<b>Ingresos totales</b>	<b>237,134.28</b>	
⑦	Compras facturadas a tasa 16% de IVA	187,570.62	
	Compras facturadas con IEPS desglosado	0.00	
	Compras facturadas al 0% y exentas	0.00	
	<b>Compras facturadas totales</b>	<b>187,570.62</b>	
<b>CÁLCULO DE LOS IMPUESTOS A PAGAR</b>			
⑧	Concepto	2015 con Decreto	
	ISR a pagar	8,541.87	
	ISR a pagar (con estímulo)	854.19	
	IVA a pagar	7,930.19	
	IVA a pagar (con estímulo)	7,930.19	
	IEPS a pagar	0.00	
	IEPS a pagar (con estímulo)	0.00	
	<b>TOTAL DE IMPUESTOS A PAGAR</b>	<b>8,784.37</b>	

## Cálculo 6. Comparativa entre el cálculo de pago del REPECO y el RIF con el supuesto de que los ingresos y gastos permanecen constantes durante los 10 años que inician en el RIF.

### REPECO

Impuesto por pagar	Bi-mes-tre	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11
\$2 308.32	Enero Fe-brero	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32
\$2 308.32	Mar-zo Abril	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32
\$2 308.32	Mayo Junio	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32
\$2 308.32	Julio Agosto	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32	\$2 308.32
	Total por pagar REPECO	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28	\$9 233.28

### RIF

Impuesto por pagar	Bi-mes-tre	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11
\$1 775.04	Enero Fe-brero	\$ 0.00	\$ 177.50	\$ 355.01	\$ 532.51	\$ 710.02	\$ 887.52	\$ 1 065.02	\$ 1 242.53	\$ 1 420.03	\$ 1 597.54	\$ 1 775.04
\$13 467.80	Mar-zo Abril	\$ 0.00	\$ 1 346.78	\$ 2 693.56	\$ 4 040.34	\$ 5 387.12	\$ 6 733.90	\$ 8 080.68	\$ 9 427.46	\$ 10 774.24	\$ 12 121.02	\$ 13 467.80
\$ 340.95	Mayo Junio	\$ 0.00	\$ 34.10	\$ 68.19	\$ 102.29	\$ 136.38	\$ 170.48	\$ 204.57	\$ 238.67	\$ 272.76	\$ 306.86	\$ 340.95
\$ 8,541.95	Julio Agosto	\$ 0.00	\$ 854.20	\$ 1 708.39	\$ 2 562.59	\$ 3 416.78	\$ 4 270.98	\$ 5 125.17	\$ 5 979.37	\$ 6 833.56	\$ 7 687.76	\$ 8 541.95
	Total por pagar RIF	\$ 0.00	\$ 2 412.58	\$ 4 825.15	\$ 7 236.30	\$ 9 647.50	\$ 12 058.68	\$ 14 469.86	\$ 16 881.04	\$ 19 292.22	\$ 21 703.40	\$ 24 114.58
Diferen-cias en pagos	RE-PECO > RIF	\$9 233.28	\$6 820.70	\$4 408.13	\$1 995.55							
	RIF > RE-PECO					\$417.02	\$2 829.60	\$5 242.16	\$7 654.75	\$10 067.31	\$12 479.90	\$14 892.46

Fuente. Elaboración propia.

## Conclusiones preliminares

### • Conclusiones de percepción

El Régimen de Incorporación Fiscal marca un cambio drástico en la forma de presentar las declaraciones de los pequeños contribuyentes con la incorporación del uso de los medios electrónicos para el cumplimiento de sus obligaciones. Si tomamos en cuenta que la mayoría de los contribuyentes de este régimen no cuentan con un equipo de cómputo, servicio de internet y capacitación suficiente para su adecuada utilización, la obligatoriedad del uso de los medios electrónicos representará un impedimento para continuar en el régimen, provocando que los índices de la economía informal aumenten.

La implementación del Régimen de Incorporación Fiscal debió de ser planeada a fin de otorgar al contribuyente de forma anticipada la adecuada capacitación tanto en aspectos fiscales como en tecnológicos, para poder cumplir sin demora sus obligaciones en tiempo y forma. De igual forma la facilidad de créditos debió iniciarse con anticipación a la entrada en vigor del nuevo esquema de tributación, estableciendo dentro de los principales créditos para este tipo de contribuyentes los necesarios para la obtención de equipo de cómputo, esquemas de facturación electrónica y capacitación técnica.

Dentro de los beneficios del RIF se mencionaba que los contribuyentes de este régimen al tener la posibilidad de emitir facturas electrónicas aumentarían sus clientes, sin embargo, a la fecha no ha sido algo que haya significado un incremento en el importe en las ventas de estos contribuyentes, no obstante genera una incertidumbre jurídica para aquellos que no emiten sus facturas en el momento de la compraventa ya que pueden ser acreedores de una multa por la no expedición en tiempo y forma de los mismos.

### • Conclusiones Técnicas

Como se mostró en el cálculo proyectado mostrado en el apartado de resultados así como en las encuestas realizadas a los Contadores Públicos, tanto de la zona regional como de Ciudad Victoria, el nuevo esquema traerá un efecto perjudicial al contribuyente ya que el porcentaje de reducción de Impuesto Sobre la Renta (ISR), representa un ahorro en impuestos solo en los primeros años ya que conforme el porcentaje de reducción disminuye el contribuyente puede llegar a pagar más impuesto que lo que pagaba tributando como REPECO. Por lo anterior se puede establecer que este nuevo esquema de tributación además de generar mayor carga administrativa también generará una carga económica al contribuyente en relación al esquema anterior de REPECOS.

El esquema de facturación electrónica ofrecido por el SAT no genera confianza suficiente en el contribuyente, por lo que se debería de contemplar dentro de los gastos de implementación el impacto negativo adicional que generaría el uso de un programa de facturación contratado con Proveedores Autorizados de



Certificación (PAC) tanto en la emisión de los comprobantes fiscales de ingresos y nóminas correspondientes.

Adicionalmente se debería contemplar el costo administrativo que representa para el contribuyente el establecimiento de controles adicionales para el adecuado registro de sus ventas y cálculo del Impuesto al Valor Agregado (IVA), así como del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) el cual aún no se ha cuantificado.

Si bien es cierto todos los mexicanos debemos contribuir para cubrir el gasto público, el gobierno debe establecer las políticas necesarias tomando en cuenta los aspectos socioeconómicos, culturales y académicos de la población para que esta actividad se realice de forma clara, ágil y sencilla que permita que cualquier persona pueda cumplir con sus obligaciones fiscales. De igual forma debe establecer programas de capacitación directa y personal para el contribuyente apoyándose en su caso de instituciones de educación como las universidades, colegios de profesionistas y cámaras empresariales, a fin de asegurar que el contribuyente tenga los conocimientos necesarios y las habilidades requeridas para poder llevar a cabo la presentación de sus obligaciones fiscales. Y por último debe realizar los cambios de forma paulatina, escalonada ya sea en relación a sus ingresos, edad, o escolaridad de los contribuyentes, estableciendo los mecanismos necesarios para verificar que sus procesos de implementación y capacitación han sido los adecuados para permitir que los contribuyentes cumplan en tiempo y forma con los nuevos esquemas de tributación establecidos.

## Bibliografía

- Álvarez J. (2014). *El sujeto pasivo de la obligación fiscal. Teoría Tributaria* (1a. Edición.). México, D.F.: Instituto Mexicano de Contadores. 161 Pp.
- Cámara de Diputados (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2014.
- Cámara de Diputados (2013). Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta 2014. México. [En línea]. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06\\_lir.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/06_lir.pdf). Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013.
- Cámara de Diputados (2013). Ley que modifica al Código Fiscal de la Federación y a las leyes del Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Federal de Derechos. [En línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/liva/LIVA\\_ref24\\_29dic97.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/liva/LIVA_ref24_29dic97.pdf) Fecha de consulta: 4 de junio de 2014.
- INEGI (2014). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014. [En línea]. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/estrucbol.pdf> Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014.
- INEGI (2014). Estadísticas a Propósito de Día Mundial de Internet (17 de mayo). [En línea]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/internet0.pdf> Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014.
- Izcara S. (2007). Introducción al Muestreo. (Primera Edición.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. 109 Pp.
- Izcara S. (2014). Manual de Investigación Cualitativa. (Primera Edición.). México: Editorial Fontamara. 239 Pp.
- Luna A. (2014). *Régimen de Incorporación Fiscal* (1a. Edición.). México, D.F.: Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. 116 Pp.
- Macías F. (2014). *Medios Electrónicos en Materia Fiscal - La eliminación del papel*. (6a. Edición). México, D.F.: Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C. 328 Pp.
- Maquiavelo M. (2012). *El Príncipe* (Vigesimooctava Edición). México.: Editorial Porrúa. 74 Pp.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California (2013). Simulador de Impuesto. [En línea]. Disponible en: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/impuestos/simulador/repecos.html>. Fecha de consulta 27 de octubre de 2014.
- Servicio de Administración Tributaria (2013). *Ley del Impuesto sobre la renta*, México. [En línea]. Disponible en: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/)

publicaciones/rf2014/DOF\_LISR\_11122013.pdf Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2014.

Servicio de Administración Tributaria (2014). Simulador del Régimen de Incorporación Fiscal. [En línea]. Disponible en: <http://www.crecamosjuntos.gob.mx/documentos/simulador.xlsx> Fecha de consulta: 27 de octubre de 2014.

# Reforma financiera en México

## El microfinanciamiento de la pobreza

Roberto Soto Esquivel

### Introducción

En México se han incrementado los niveles de desigualdad, pobreza, contracción del ingreso, desempleo, empleo informal, entre otros, por lo que se ha puesto en entredicho el modelo económico actual.

Lo anterior puede ser explicado por dos argumentos: a) hay una ausencia en el accionar del gobierno que permita generar bienestar económico y social y, b) existe una clara contradicción en cuanto a los lineamientos de política económica vigente y las medidas para combatir la pobreza que sugieren organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En este sentido, los gobiernos han priorizado el mantenimiento de las finanzas públicas sanas por medio de: a) la disminución del financiamiento de las políticas sociales como son educación, salud y vivienda y b) mediante nuevas y/o más cargas impositivas a los trabajadores asalariados. El resultado de lo anterior, en la perspectiva gubernamental, ha sido: equilibrio macroeconómico, contracción del ingreso real, moderación del crecimiento y aumento de la deuda externa.

La política neoliberal implementada en México, cuya característica principal fue la adopción del modelo anglosajón con predominio de la actividad financiera sobre la productiva, ha provocado una enorme dependencia comercial y tecnológica. Las peculiaridades del modelo económico en México son una combinación de la reprimarización, maquilación y terciarización de la actividad económica, ocasionando que nuestra economía se des-industrialice. Esto se caracteriza por la falta de generación de valor agregado de los sectores productivos (industria y agrícola) y la disminución de empleo, y al mismo tiempo el resurgimiento de sectores improductivos.

Una parte fundamental del modelo neoliberal tiene que ver con la forma de financiamiento, siendo la desregulación de los mercados financieros, la que ha permitido aplicarlo de manera profunda. Esto es porque el Estado deja de tener control tanto de la política financiera como monetaria; de la esfera de la producción. Para ello ha aplicado una serie de reformas denominadas estructurales, entre ellas la financiera, la cual ha transformado el funcionamiento del sistema financiero.

Por un lado, el rol que dejan de tener tanto la banca pública o de desarrollo y el banco central, donde los primeros son transformados en banca de segundo piso, es decir, sirve solo de intermediario entre los demandantes y acreedores de crédito y los segundos se les dota de autonomía con el fin de tener como objetivo inmediato el control inflacionario, dejando al margen el crecimiento económico, la generación de

empleo y en particular, fungir como prestamista del gobierno.

Al respecto, debemos mencionar la privatización de los fondos de pensión, que provocaron la generación de un ahorro forzoso concentrado en manos de los inversionistas extranjeros y que se negocia en los mercados de alto riesgo (mercados de derivados), lo que puede implicar pérdidas para el poseedor real de los recursos, el trabajador; o bien, esta liquidez se utiliza para adquirir deuda pública emitida por los bancos centrales, la cual es altamente redituable y libre de riesgo, beneficiando al capital extranjero.

Por otro lado, la privatización del sistema bancario, ha provocado que el acceso al financiamiento productivo se obstaculice, debido a que el negocio tradicional de la banca, el otorgamiento del crédito, se haya sustituido por la adquisición de deuda pública o la inversión en instrumentos financieros de alto riesgo, disminuyendo los recursos para las empresas productivas en particular la micro, pequeña y mediana empresa.

Estas modificaciones, han ocasionado que la economía mexicana pierda dinamismo por la falta de financiamiento productivo, generando una serie de condiciones que no favorecen la generación de valor agregado, por lo que la falta de empleo es una característica clara de este problema.

Las formas de financiamiento se han modificado a partir del proceso de desregulación financiera, la cual inició desde la década de los ochenta del siglo XX, con una serie de medidas como fueron la liberalización de la tasa de interés, tipo de cambio, eliminación del encaje legal, supresión de las restricciones a los flujos de capital y terminar con los subsidios del crédito público. Esto ha implicado una transformación de las instituciones financieras (bancarias y no bancarias), quienes tienen ahora como objetivo primordial aumentar su rentabilidad mediante la innovación financiera y la diversificación de sus actividades. En este sentido, las microfinanzas, que iniciaron de forma organizada y con un carácter social, han sido utilizadas por la ideología dominante como un mecanismo importante a partir de los cambios estructurales en los circuitos financieros y del mercado del trabajo desde finales de los setenta hasta el día de hoy. Por un lado, se ha buscado la bancarización de los más pobres para insertarlos en los circuitos del mercado laboral y financiero, donde las microfinancieras son parte del sistema financiero sombra al substituir el financiamiento otorgado por parte del Estado, con el objetivo de eliminar las desigualdades sociales.

Lo anterior, obliga a cuestionarnos lo siguiente: ¿Es el microcrédito un logro para mejorar las condiciones del entorno económico, político y social de la población? ¿Por qué la bancarización hacia los sectores más pobres ha sido objeto de un tema prioritario de los organismos financieros internacionales? ¿Se considera, al observar la canalización de los microcréditos de las más grandes microfinancieras de algunos países de la región latinoamericana, la alta rentabilidad que obtienen los inversionistas financieros a través de las microcréditos?, ¿Son el instrumento adecuado para desarrollar la economía en México?

Los préstamos a través del microcrédito son una nueva forma de crear

rentabilidad de los inversionistas financieros a través de las microfinancieras que, con las altas tasas de interés que cobran, son una expresión más del proceso de financiarización existente en los sistemas financieros, bajo la bandera de abatir la pobreza. Por tanto el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de microfinanciamiento surgido a partir de la reforma financiera impuesta una vez iniciado el proceso de desregulación y liberalización financiera y que ha provocado la desindustrialización de la economía mexicana. Para poder cumplir el objetivo se realizará una aproximación teórica al estudio de las microfinanzas que permita comprender cuál es el nuevo modelo financiero que ha adoptado México. Lo anterior podrá ser comprobado con evidencia empírica por la situación que atraviesa la economía mexicana como resultado del proceso de des-financiamiento y sus efectos en la generación de la desigualdad y pobreza.

### **Una aproximación teórico-conceptual al estudio de las microfinanzas**

Bateman y Chang (2012) mencionan que se promueve el microfinanciamiento como alternativa para ampliar la capacidad empresarial para salir de la pobreza. Esta premisa para el crecimiento y el desarrollo sustentable del micro empresario individual está acompañada de una antipatía implícita a toda forma de intervención estatal. Para ello, Hulme y Mosley (1996), muestran que el modelo del financiamiento al desarrollo promovido por el Estado desde la posguerra y hasta el inicio de los setenta resultó ser un fracaso. La banca de desarrollo al haber fracasado como una institución estatal, para incorporar los grandes proyectos de desarrollo y abatir la pobreza, tendría que ser finiquitada en el marco de la desregulación y la liberalización financiera.

La opción serían las microfinanzas principalmente para aquéllos pequeños empresarios o microempresarios que no pueden acceder al crédito de la banca comercial tradicional. Éstas, de acuerdo a Robinson:

... ¿se refieren a los servicios financieros en pequeña escala –principalmente crédito y ahorro- proporcionados a aquellos que se dedican a la agricultura, pesca o ganadería, que manejan pequeñas empresas o microempresas en las que se producen, reciclan, reparan o venden bienes; personas que proporcionan servicios y que trabajan por un sueldo o comisión que obtiene sus ingresos rentando pequeñas parcelas de tierra, vehículos, animales de labranza o maquinaria y herramienta a otros individuos o grupos a nivel local, ya sea rural o urbano, en los países en vía de desarrollo.” (2004:9).

Los organismos financieros centraron, entonces, el debate del microcrédito en la necesidad de fomentar emprendedores, pues se consideraba que “la participación y el fortalecimiento de las comunidades locales son factores determinantes para un

desarrollo sostenible desde el punto de vista económico y social a largo plazo” (Foschiatto y Stumpo, 2006: 21-22). El microcrédito, para estos autores, es un instrumento que permite que la actividad productiva impulsada “desde abajo” (*bottom-up*) pueda ser más exitosa.

Para el Banco Mundial, [...] la comunidad global debe de reconocer su atención en mejorar el empoderamiento económico y el aumento de inversiones hacia las mujeres [...] pues una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo está asociada con mayores ganancias y reducción de la pobreza; las mujeres se benefician de un mayor empoderamiento y por lo tanto los hombres, los niños y la sociedad entera (World Bank, 2010: 2).

Bateman detalla que los defensores de este tipo de financiamiento consideran que “cada comunidad local pobre poseía el potencial para reducir su pobreza de forma significativa y tener una sostenible trayectoria de desarrollo económico y social “desde abajo”. Lo único que se requería para realizar ese masivo potencial era confrontar la restricción fundamental que supuestamente, encadena a los pobres y a los desempleados en los países en desarrollo –la falta de capital. Con acceso garantizado a un micropréstamo, los pobres podrían crear y/o expandir microempresas, generar un flujo de ingreso, crecer su patrimonio individual y del hogar y, tanto su pobreza y de la comunidad pronto sería relegada al pasado” (Bateman, 2013: 3).

De este modo surge un sistema paralelo al tradicional, el microfinanciamiento que forma parte del sistema financiero sombra y cuyo objetivo “aparente” es otorgar liquidez a los agentes económicos que no necesariamente pueden acceder a ella en los circuitos financieros de la banca comercial tradicional. Ante lineamientos exógenos de nuevas formas de innovación financiera, las microfinanzas a través del microcrédito permearon las instancias de los gobiernos como una forma que podría substituir a la banca de desarrollo, sobre todo una forma para prosperar en espacios de alta marginalidad. Los impulsores del microfinanciamiento sostenían que éste sería la alternativa para satisfacer las necesidades del crédito e incrementar los negocios, en otras palabras el modelo de microfinanzas se convirtió en una de las políticas internacionales de desarrollo más importantes en los últimos 30 años, si no la política más importante en muchos aspectos significativos. Muchos afirman que las microfinanzas están cambiando al mundo (Bateman, 2013:3)

Por tanto, el microcrédito permearía con creces los circuitos financieros empoderando principalmente a las mujeres en los términos que se plantearon los organismos financieros durante los noventa. Estos lineamientos incluso quedarían plasmados en los documentos de Naciones Unidas y posteriormente en los objetivos del Tercer Milenio. Consideraban que las mujeres al tomar el liderazgo como emprendedoras no sólo lograrían un mayor empoderamiento sino serían sujetos importantes para disminuir las desigualdades y abatir la pobreza. Éstas pasarían a ser participantes activos como agentes económicas en el proceso productivo.

No hay duda, que las reformas estructurales del *Washington Consensus*

implementadas con gran fuerza en los ochenta y noventa, en países como México, favorecieron a las ONGs como instituciones enfocadas a proyectos productivos, que según sus impulsores ayudarían a disminuir la pobreza mediante los créditos destinados a pequeños emprendedores y, que en muchos casos se volvieron microfinancieras con un poder monetario tan fuerte o más fuerte que el propio Estado.

Las ONGs son consideradas como un “Estado sombra”, en este ámbito, Karim realiza un análisis al respecto y las considera como entidades cuasi-soberanas que proporcionan tanto servicios públicos como empleo en las áreas rurales (Karim, 2011:1). En los países latinoamericanos, con la cancelación de proyectos institucionales públicos, éstos pasaron a ser absorbidos por la iniciativa privada. En muchos casos, el mismo proceso de desnacionalización y privatización, permitió la extranjerización de los circuitos financieros y monetarios por parte de inversionistas extranjeros.

Gran parte de las microfinancieras que se iniciaron como ONGs han canalizado enormes flujos de financiamiento a proyectos específicos. Ante una carencia de instituciones gubernamentales para crear y en su caso subsidiar actividades productivas, surge el microcrédito como una forma de sustituir los créditos otorgados por el sector público, pero también a los fideicomisos que permitieron formar empresarios nacionales en el modelo de sustitución de importaciones.

Uno de los puntos más importantes que sostienen los promotores de las microfinanzas es la bancarización, al respecto, el Índice de Desarrollo Financiero (WEF, 2012) evalúa qué tan accesible es el sistema financiero de una economía y el ambiente institucional, de negocios, estabilidad financiera, bancos y acceso y disponibilidad de capitales de la sociedad en un país. Por tanto, un país cuya población tiene acceso al crédito en su mayoría tendrá desde esta óptica un mayor crecimiento económico y acercar el mercado financiero a los pobres es fundamental para lograr la profundización financiera. Sin embargo, hay estudios que argumentan todo lo contrario, y a continuación se enuncian algunos posicionamientos al respecto.

## **El microcrédito desde la postura crítica**

La literatura crítica sobre el microfinanciamiento sostiene que los microcréditos no satisfacen las necesidades del desarrollo como son una mejoría en las vías de comunicación, acceso al agua, vivienda, salud y educación, pero si han ido captando el ahorro de las familias de escasos recursos que tradicionalmente recurren a las cajas de ahorro, las tandas y otras formas particulares de depósitos.

A pesar de que los defensores de las microfinanzas las consideran como las transformadoras del mundo, Bateman argumenta que sí está ocurriendo el mismo, pero de forma altamente destructiva y que constituyen una intervención anti-desarrollo que profundiza la pobreza, inequidad y el rezago (Bateman: 2013:3).

Los microcréditos ayudaron al sector informal y en sí a la expansión de los “changarros” como una forma de mom and pop o pequeños negocios cuyos



trabajadores no llegan a tener seguridad social. Muchos de ellos, tanto el jefe y el empleado son la misma persona. En su mayoría son unidades económicas familiares. De Soto (1989), los considera como la contrapata de una sociedad capitalista desarrollada.

En la economía informal, las instituciones y el propio Estado han desaparecido y los agentes económicos, las empresas familiares, construyen sus propias formas de organización. Al respecto, el propio Bateman argumenta que el modelo de microfinanzas esta causalmente asociado con la progresiva desindustrialización, infantilización e informalización del sector local de empresas y de la economía, lo que finalmente destruye la capacidad de aumentar la productividad y, por tanto, la posibilidad de asegurar el desarrollo sostenible, el crecimiento y la reducción de largo plazo de la pobreza (Bateman, 2013:4).

Ante una banca de desarrollo “ineficiente” y descapitalizada, se han creado diversos mitos alrededor de las microfinancieras, cuyos promotores las han considerado como una forma revolucionaria para acabar con la pobreza. Pero, Armendáriz y Murdoch ponen a debate algunos mitos de la economía de las microfinanzas.

En un principio fueron una política para reducir la pobreza y no se vio como un movimiento para introducir a sus beneficiarios al sistema de créditos bancarios.

Hay varios mitos: 1) las microfinanzas son esencialmente para otorgar créditos; 2) el secreto de las tasas de retorno altas responde al modelo del Banco Grameen de Bangladesh y al Banco Sol de Bolivia; 3) las microfinanzas tienen un gran impacto social y han sido un mecanismo muy importante para la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las mujeres; 4) los prestamistas de microcréditos están sirviendo a los pobres y haciendo ganancias (Armendáriz y Murdoch, 2006:32).

Efectivamente, el microcrédito ha sido un mito al ser tratado como la bandera del desarrollo. Se confirma el alcance que han tenido las microfinancieras frente a enormes sectores de la población que difícilmente pueden estar en el sector bancario tradicional.

Pero la organización informal en los circuitos financieros altamente rentables ha establecido un poder económico, político y social paralelo frente la responsabilidad del Estado de otorgar y controlar los servicios financieros con un rostro social. La usura ha sido determinante en los circuitos financieros, la cual se ha dado en los sectores marginales y ha salido del control del estado gobernante. Existe un punto de inflexión, el cual se ubica en la década de los noventa del siglo XX, cuando el modelo subsidiado original de Grameen Bank empezó a eliminarse paulatinamente para ser reemplazado por una “mejor práctica”, a través de una versión comercializada basada en la ganancia (Bateman, 2013:6). Es decir, se pasa del viejo paradigma de la oferta del crédito subsidiado a uno nuevo: el microfinanciamiento comercialmente sostenible.

Para Robinson este paradigma enfatiza la idea de que, dada la existencia de condiciones macroeconómicas, políticas, legales, regulatorias y demográficas favorables; las instituciones comerciales pueden desarrollarse para proporcionar intermediación financiera para los pobres activos y pueden proporcionar servicios a nivel local de manera rentable, sostenible, sin subsidios y con una amplia cobertura (Robinson, 2004:

73). En teoría el modelo de microfinanzas opera bajo la suposición de la existencia del vaciado de mercado, es decir, se cumpliría la ley de Say, en caso contrario, se toparía con la restricción de la demanda local, pero como menciona Bateman, eso es lo que en la práctica no ocurre. No existe un acoplamiento oferta-demanda, por tanto, las microfinanzas están inmersas en lo que se denomina la falacia de composición (lo que es verdadero para un todo lo es para todas sus partes). Es decir, al existir un incremento en la oferta, conduce a una competencia feroz y a una entrada y salida de empresas del mercado, en otras palabras, hay una sobresaturación de mercados. Como señala Bateman, los empleos, ingresos y ganancias se cancelan, así como la productividad y el crecimiento, por tanto, la pobreza no se ve disminuida como lo señalan los impulsores del modelo (Bateman, 2013: 18).

En síntesis se está impulsando un modelo de negocios privado, donde la ganancia es el principal objetivo y las mujeres son el “cliente” más importante. Y donde no existe evidencia de que la pobreza se esté disminuyendo, de hecho algunos argumentan que este modelo fue impulsado, más por los postulados del neoliberalismo, que por erradicar el problema de pobreza, donde las microfinancieras han obtenido enormes ganancias obtenidas por el excesivo cobro de intereses, los cuales son pagados por sus clientes -principalmente mujeres pobres-, lo que desvanece los impactos positivos en la población de la estrategia financiera por lo que los mitos no se cumplen.

## **Algunos datos del modelo económico**

Es importante analizar algunos resultados del modelo económico en México desde el inicio de la desregulación financiera, la cual comenzó a principios de la década los ochenta, pero se consolidó a finales del siglo XX. Considerando la información de la CEPAL (2014) y retomando los últimos 15 años (1999-2014) México ha tenido un crecimiento promedio anual de 2.3%, lo cual puede ser explicado por la formación bruta de capital fijo/PIB la cual se ha mantenido prácticamente sin cambios, oscilando entre el 20% y 22%, es decir, no ha variado el coeficiente de inversión a lo largo de los primeros años del siglo XXI.

Lo anterior a pesar de que en México, tal como menciona Vidal (2013), se han realizado privatizaciones, eliminado techos en las tasas de interés que cobran los bancos, descartado reglas para asignar créditos a actividades económicas específicas, suprimiendo obstáculos al ingreso y salida de capitales, entre otros.

Otra manera de explicar el dinamismo de una economía es a partir del crédito interno otorgado por la banca privada, que como se ha dicho ha pasado por una serie de transformaciones estructurales que han beneficiado al capital foráneo con la privatización y extranjerización del sistema financiero en general.

En este sentido, observamos que el financiamiento proveniente del sector bancario privado ha alcanzado niveles en 1999 de 29.7% y para 2014 alcanzó el

48%, sin embargo, para comparar, en Chile alcanzó una tasa constante de 75%.

Un dato acerca de las fuentes de financiamiento, a pesar de que se diga que las reformas estructurales, en particular la financiera van a mejorar las condiciones de los agentes económicos, porque su fondeo va ser más accesible, éstos no perciben lo anterior, por lo que recurren a sus proveedores para poder financiarse, según Banxico (2015) en 1998, el 38% de las empresas se financiaban vía proveedores pero para 2014, este porcentaje aumento a 65%, es decir, no ha existido ninguna mejora en las condiciones para que las empresas soliciten crédito al sistema bancario tradicional, en particular por lo costoso del crédito.

Esto en cuanto al crédito privado, pero si retomamos el crédito público otorgado por la banca de desarrollo, la situación es alarmante, mientras que en 1987 representaba el 37% con respecto al PIB, en 2014 apenas alcanza un 5%. Es decir, prácticamente se desmanteló la banca de desarrollo en México realizando sólo operaciones de segundo piso, es decir, presta recursos para que otros fondeen a empresas o particulares u otorga financiamiento a la grandes empresas, en particular trasnacionales o multinacionales, es decir no cumple con su papel de acreedor de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes). Lo anterior explica en parte a sectores como el agrícola que ha crecido tres veces menos que en Chile, lo que acentúa su dependencia alimentaria debido a la apertura de este sector al mercado norteamericano explicando el enorme despoblamiento de las comunidades rurales agrícolas por la migración hacia otras latitudes. El sector de la construcción ha mostrado un crecimiento de 2.5%, lo cual es poco en virtud de la dependencia con la economía norteamericana. La economía mexicana es inminentemente maquiladora, siendo las principales empresas de origen norteamericano, donde el crecimiento del sector manufacturero ha sido del 1.8%, insuficiente para las necesidades reales de la economía mexicana.

El empleo es fundamental para poder medir el bienestar de la población, porque por medio de éste se provee de los recursos para que una población pueda vivir con dignidad, para ello se requiere de un trabajo decoroso, de calidad y con un salario lo suficientemente alto que permita alcanzar ese objetivo.

En México, la tasa de ocupación ha permanecido constante desde el periodo 2000-2014, situándose por encima del 50%.

El desempleo en 2000 fue 2.4% y para 2014 de 4.5%. México a pesar de no tener un dinamismo económico los datos infieren un desempleo bajo. Sin embargo, en México la economía informal representa más del 58% (INEGI, 2014) de la ocupación, lo que disminuye considerablemente la tasa de desempleo. Aunque se debe aclarar que este tipo de empleos no conceden seguridad social lo que afecta las condiciones de vida de la población.

Un eslabón del modelo neoliberal es lo relacionado con el emprendedurismo, es decir, el fomento de la actividad económica individual, que no necesariamente productiva, el cual se mide por la población ocupada por cuenta propia, donde en México ha descendido del 29% al 19% en el periodo 1999-2014, lo anterior como

consecuencia del cierre de negocios individuales o familiares, obligados por diversas circunstancias, entre ellas la poca rentabilidad ocasionada por la alta competencia, principalmente por la apertura exponencial de grandes cadenas de supermercados, acabando con los mercados tradicionales, tiendas familiares de la “esquina”, papelerías, ferreterías, y todo tipo de negocios familiares o individuales.

Ante estos resultados se ha buscado alternativas de financiamiento para las MiPymes, recurriendo al microfinanciamiento, sin embargo, la funcionalidad de éste se encuentra en debate, por sus resultados y objetivos.

## **Discusión sobre microfinanciamiento y combate a la pobreza en México. El mito oficial**

Es evidente que una economía crece cuando existen fuentes de financiamiento adecuadas para este propósito, sin embargo la evidencia ha demostrado que esto no ocurre en México. La política financiera está impulsando el microcrédito, el cual se canaliza de manera importante a las mujeres.

Existen múltiples razones para ello; *The Economist* menciona que durante próxima década, mil millones de mujeres entrarán al mercado laboral. Esto impactará en el crecimiento del PIB (*The Economist*, 2012) a nivel global y demandará mayor acceso a los servicios financieros. Se alude que las mujeres controlan el 70 por ciento del gasto de consumo y si tan sólo se incrementara la fuerza de trabajo femenina en la misma participación que los hombres representan en la población económicamente activa, la tasa de crecimiento del PIB crecería en Estados Unidos 5 por ciento, Japón 9 por ciento, Sudáfrica 10 por ciento, India 27 por ciento y 34 por ciento en Egipto.

En este sentido, es entendible porqué se debe utilizar a las mujeres como un negocio financiero. Al respecto, un estudio realizado por la Cooperación Andina de Fomento (CAF), señala que los tipos de contratos de las microfinancieras en América Latina, son realizados de forma grupal y donde el 80% de los deudores son mujeres, mientras que en los contratos individuales solo el 47% de los clientes de créditos son mujeres (CAF, 2011).

Es interesante el realizar un comparativo para poder dimensionar el papel de la mujer en las microfinanzas. La CAF menciona que en el sur de Asia, más del 80% de los deudores son mujeres; en América Latina ese porcentaje se ubica alrededor del 60%. En México también se muestra una importante participación de la mujer en el microcrédito, situándose en 90% (aunque algunas microfinancieras, otorgan el 100% de sus recursos a las mujeres).

Otra característica es la estructura de la cartera (información al final de 2013), donde en México el destino del microcrédito se dirigió en un 73% a la microempresa, el 17% al consumo 10% a la vivienda. Es decir, esta distribución implica, un riesgo en caso de cualquier escenario de inestabilidad resultado de un default.

En este sentido es importante analizar la cartera de alto riesgo, la cual ha

tenido un comportamiento creciente en México, la cual pasó de 4% en 2008, a 5.2 en 2013. Pero a pesar de que se muestran datos que pueden indicar cierta inestabilidad en este modelo financiero, la industria en particular está obteniendo importantes niveles de rentabilidad, tal como lo muestra el cuadro 1.

	ROA	ROE
2008	5.62	25.75
2009	3.13	14.02
2010	8.91	24.50
2011	7.23	19.69
2012	5.38	15.45
2013	4.65	14.47

Fuente: Información en línea disponible en <http://mixmarket.org/>

<sup>1</sup> ROA es el rendimiento sobre los activos y ROE es el rendimiento sobre el capital

## Cuadro 2 Rendimiento<sup>1</sup> de Compartamos Banco

	ROA	ROE
2006	22.19	54.91
2007	19.98	53.62
2008	19.12	55.19
2009	17.01	42.6
2010	18.38	39.01
2011	15.8	33.62
2012	12.95	30.5
2013	13.4	36.38

Fuente: Información en línea disponible en <http://mixmarket.org/>

<sup>1</sup> ROA es el rendimiento sobre los activos y ROE es el rendimiento sobre el capital

Sin embargo, debemos considerar que la tasa de interés por los créditos concedidos oscila entre 70% y 90%, e incluso ha llegado a rebasar el 100% en algunos periodos. Es decir, lucrar con la pobreza para alcanzar altos rendimientos es la regla de este tipo de instituciones.

Por tanto, la industria microfinanciera en México está siendo altamente beneficiada por esta nueva forma de financiamiento adoptada a partir de la desregulación financiera. Sin embargo, el índice de Gini [Indica hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.] ha permanecido

prácticamente constante a lo largo de los últimos 15 años, es decir, el combate a la desigualdad, tal como sostienen los promotores de este negocio no ha sido efectivo; por tanto se debería replantear nuevamente la forma de financiamiento, volviendo a sus orígenes solidarios y rescatando la obligación que tiene el Estado para el financiamiento. Por lo anterior, es necesario, replantear la política financiera en México. En primer lugar se debería dotar a la banca de desarrollo de recursos suficientes para que sea el pilar del financiamiento del desarrollo, tal como ocurrió durante la década de los cincuenta y como sucede en países como Brasil en la actualidad. Es decir, estamos hablando de que no se puede dejar sólo al sector privado el financiamiento del progreso, el Estado debe ser el impulsor de éste.

En segundo lugar, se debe impulsar una verdadera regulación de la actividad financiera, en particular, evitar que las microfinancieras cobren tasas de interés desproporcionadas a sus clientes. Así como monitorear realmente sus actividades financieras para evitar los escenarios de crisis que han ocurrido en algunas de ellas y que han perjudicado a los ahorradores.

Por último, para que lo anterior pueda aplicarse, es imperativo el cambio de modelo de política económica, por uno que realmente fomente tanto el crecimiento económico como el desarrollo humano en general y donde el pilar de lo anterior sea el Estado, que junto al sector privado realmente productivo puedan generar las condiciones para alcanzar los niveles de vida que se exigen. Evidentemente la política financiera tendría que ser opuesta a la actual, es decir, una que verdaderamente fomente el financiamiento a tasas competitivas y con una banca de desarrollo como referencia del mismo.

## **A manera de conclusión**

Los problemas de falta de equidad y pobreza se han profundizado por diversos motivos, donde la financiarización de la economía ha jugado un papel clave al respecto. El financiamiento productivo es trascendental para poder salir del atraso en que se sitúan las economías de la región. Con la apertura financiera, la tasa de interés deja de tener el referente de la productividad nacional, rompiéndose por completo la relación tasa de interés-tasa de ganancia (Soto, 2013:69).

El modelo actual de microfinanzas, ha provocado, en parte, la desindustrialización, infantilización e informalidad de la economía regionales, por tanto no existe referente, para poder incrementar la productividad y reactivar el mercado doméstico que permita generar efectos multiplicadores en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Autores como Bateman sugieren que es necesario una transformación de fondo en la política económica y en particular en el modelo de financiamiento (corte comercial, poco ético y de codicia), que tendría que regresar a su objetivo original: tener una misión social, que estimule el establecimiento de empresas

formales y productivas, en particular las PYMES. Girón (2013) destaca que en el marco de los cambios estructurales de las economías y su impacto en la esfera de la producción, las relaciones de género se han transformado a partir de la caracterización del desenvolvimiento del proceso de acumulación. Los sucesos de crisis recurrentes en América Latina han incidido en la relación entre los circuitos monetarios y las mujeres. Un ejemplo, es el microcrédito como parte del autofinanciamiento para la supervivencia de las mujeres.

Es decir, los escasos recursos financieros se canalizan para el auto-empleo y empresas informales (la mayoría tienen como impulsoras a las mujeres), dejando de lado a las PYMES formales y más productivas. Bateman argumenta que con esta tendencia, en América Latina ha profundizado el malestar económico y social del continente (Bateman, 2013:54). Para poder avanzar hacia una etapa superior en el desarrollo en México, es necesario diseñar políticas tanto gubernamentales como públicas que permitan salir del subdesarrollo, del atraso, marginación, inequidad y pobreza en la que está sumido el país. El gobierno deben asumir su responsabilidad en áreas como educación, salud, vivienda, financiamiento; creando programas que combatan la pobreza y el atraso en las áreas mencionadas, entre otras, y no sólo administrar esos problemas.

## Bibliografía

- Armendáriz, Beatriz y Morduch, Jonathan (2006), *The Economics of Microfinance*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Banxico (2015), *Indicadores económicos en línea* [www.banxico.org.mx] consultado el 4 de febrero de 2015
- Barrón Pérez, María Antonieta; Cabezas Elizondo, Dora Argentina; González Sánchez, Renato Francisco (Coords.) (2009), *Microfinanciamiento, una alternativa de financiamiento social*, Universidad de Colima, Colima, México, p. 197.
- Bateman, Milford y Ha-Joon Chang (2012), “*Microfinance and the Illusion of Development: From Hubris to Nemesis in Thirty Years*” en *World Economic Review*. <http://werdiscussion.worldeconomicsassociation.org/?post=microfinance-and-the-illusion-of-development-from-hubris-to-nemesis-in-thirty-years> (consultado el 12 de enero de 2013).
- Bateman, Milford (2013), “La era de las microfinanzas: Destruyendo las economías desde abajo” en *olafinanciera.unam.mx*, UNAM, México (consultado el 16 de mayo)
- CEPAL (2014), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 184 p.
- Cooperación andina de fomento (2011), *Informe sobre economía y desarrollo*, Washington, CAF.
- De Soto, Hernando (1989), *El Otro Sendero*, Editorial Diana, México.
- Foschiatto Paola y Stumpo Giovanni (2006), “El microcrédito: un instrumento para fortalecer las capacidades productivas locales en Paola Foschiatto y Stumpo Giovanni (compiladores), *Políticas municipales de microcrédito: Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Girón, Alicia (2013), “Feminismo, crisis y economía de Mercado”, ponencia presentada en la Unidad Académica en Estudios del Desarrollo, UAZ, México, 16 de mayo.
- Hulme, David y Paul Mosley (1996), *Finance Against Poverty*, Volume 1, New York, Routledge, pp. 18-35
- INEGI (2014), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, INEGI.
- Karim, Lamia (2011), *Microfinance and its Discontents, Women in debt in Bangladesh*, Minneapolis, London, University of Minnesota Press, p. 255.
- Robinson, Marguerite (2004), *The Microfinance Revolution*, Washington, D.C., World Bank Publications.
- The Economist (2012), “Economic contribution of women” October, 20th. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/10/focus-5>
- Vidal, Gregorio (2013), “Formación de capital, crédito e inversión extranjera” en *Periódico El universal*, 20 de diciembre.
- World Bank (2010), *Gender Equality Action Plan, 2007-10*, USA.
- World Economic Forum –WEF- (2012), *The Financial Economic Report*, USA.



## **La falta de certeza jurídica para el patrón en la Reforma Laboral 2012**

Arturo Dimas de los Reyes

Arturo Dimas Méndez

### **Introducción**

El tema de investigación, surge con motivo del estudio y análisis de la reforma efectuada a la Ley Federal del Trabajo, en noviembre de 2012, de la cual se desprende que a partir de esa reforma los patrones responden como obligados directos de los trabajadores que hayan sido contratados por el contratista y a quien le solicitan la realización de un trabajo.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigor de las reformas mencionadas, las empresas (unidades económicas), entendiéndose por éstas las empresas que generan los ingresos deberán atender la contratación directa de trabajadores, toda vez que anteriormente se podía constituir una empresa persona moral, se obtenía su registro federal de contribuyentes y se cumplía con las obligaciones fiscales que le correspondían, sin embargo no contrataba trabajadores de manera directa, pues contrataba a una empresa para que lo hiciera para canalizarle así las responsabilidades laborales.

La empresa al no contar con trabajadores que dependieran de ella de manera directa, no estaba obligada a realizar el pago de salarios a trabajadores, ni efectuaba la retención de impuestos correspondiente, el pago de las aportaciones de seguridad social al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Infonavit, y mucho menos tenía que compartir las utilidades con sus trabajadores.

El objetivo central de este trabajo es acreditar que la reforma laboral que se implementó en México el mes de noviembre de 2012, tendrá una repercusión en contra de los patrones al considerarlos obligados directos de las obligaciones fiscales y laborales en sustitución del patrón cuando éste no se haya cerciorado de que contaba con todo lo necesario, para responder a las obligaciones antes descritas en favor de sus trabajadores; para realizar propuestas de mejora que permitan contrarrestar los efectos causados y que se le otorgue mayor certeza jurídica al patrón en ese sentido, toda vez que al dejarlo como se encuentra violaría el principio de certidumbre jurídica en su contra.

### **Justificación**

En México la reforma laboral del 30 de noviembre de 2012, vino a regular algunas actividades que ya se realizaban por los gobernados, sin embargo no estaban reguladas laboral y fiscalmente; por lo cual la figura del outsourcing no estaba regulada, aunque ya existiera en las empresas mexicanas y por consecuencia tampoco existían reglas y

sanciones al respecto, situación que cambió con la reforma laboral en donde ya se regula dicha figura.

Con el nuevo esquema no se puede concebir que exista una unidad económica sin sus trabajadores directos, toda vez que en una empresa siempre existirá la figura del patrón y de los empleados, y si se llega a contratar a otra unidad económica para que les preste sus servicios, esta no podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo; deberá justificarse por su carácter especializado y por último, no podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante; ya que de no cumplirse con lo anterior la empresa será responsable y tomara el lugar de quien contrató a los trabajadores, estando obligado a respetarles sus derechos laborales, fiscales y de seguridad social.

Para la autoridad fiscal será sumamente fácil detectar cuando una empresa o unidad económica está registrada ante ella y no cuenta con trabajadores que se dediquen a realizar las funciones principales de la empresa, toda vez que al revisar su declaración podrán detectar que dicha empresa no realiza la retención de contribuciones por concepto de salarios, además tomando en cuenta que con la reforma fiscal para el ejercicio 2014, está obligado el patrón a timbrar la nómina, lo cual encendería el alerta a la autoridad para efectuar una revisión del cumplimiento de sus obligaciones tanto sustantivas como formales a través de revisiones o auditorías fiscales.

## **Preceptos objeto de estudio**

Para realizar el presente trabajo se analizan los artículos 8, 10, 12, 13, 14, 15, 15-A, 15-B, 15-C, 15-C, 16, 992 Y 1004-C, de la Ley Federal del Trabajo; 2 y 7 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

## **Desarrollo, conclusión y propuesta**

### **Conceptos generales**

Los trabajadores de la actualidad así como los de etapas laborales antiguas siempre han luchado por que exista una democracia justa para los trabajadores, sin embargo es difícil encontrar ese equilibrio de derechos y obligaciones para los trabajadores y para los patrones, (Bautista, 2007), establece que para que exista una democracia es necesario ajustarse al socialismo es decir que se acople la idiosincrasia al sentido de nación de cada pueblo.

En ocasiones se confundía entre las obligaciones de la subcontratación, con las obligaciones de los intermediarios, sin embargo el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo establece: “Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”. (Breña, 2013).

De igual forma dicha ley establece en qué casos los que se consideran intermediarios no lo son y como consecuencia tienen todas las obligaciones de un patrón, lo anterior al señalar en el artículo 13 lo siguiente:

No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Así mismo **el artículo 14** establece:

Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.

Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y

II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

**El artículo 15** señala:

En las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra, y que no dispongan de elementos propios suficientes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13, se observarán las normas siguientes:

I. La empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores; y

Asimismo existe la prohibición para el régimen de subcontratación como lo es que no se transfieran los trabajadores de la contratante a la subcontratista tal y como se observa del artículo 15 que menciona lo siguiente:

“No se permitirá el régimen de subcontratación cuando se **transfieran de manera deliberada trabajadores** de la contratante a la subcontratista **con el fin de disminuir derechos laborales**; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley.”

Como se puede deducir de lo anterior, el intermediario solamente se limitará a intervenir como apoyo en la colocación del empleo es decir sólo participa como apoyo al patrón para que contrate al trabajador, así como también apoya al trabajador a colocarse

en un empleo, sin embargo a él como intermediario no le proporciona los elementos propios para que lleve a cabo la actividad para la cual se le contrata ya que de ser así, entonces ya no se le considerará como intermediario y tomará la figura de patrón para todos los efectos legales, así mismo estará obligado a retener al trabajador y enterar a la autoridad fiscal la contribución por concepto de salarios, así como todas las obligaciones formales a las cuales está sujeto un patrón, y en caso de que no cumpla con ellas se hará acreedor a las sanciones económicas a que haya lugar.

El efecto fiscal de lo anterior es que esa sanción de acuerdo al artículo 4 del código fiscal federal es un crédito fiscal el cual es facultad de la autoridad fiscal llevar a cabo su cobro, ya sea que se pague de manera voluntaria o a través del procedimiento de ejecución forzosa, de una u otra forma resultaría un ingreso para el estado mexicano; lo anterior se deriva de la responsabilidad solidaria que establece el artículo 13 de la ley federal del trabajo y el artículo 26 fracción I del código fiscal federal, el cual establece que son responsables solidarios de los contribuyentes los retenedores y recaudadores.

Con la aclaración de lo que se entiende por intermediario, así como las obligaciones que pueden derivarse de esa relación, a continuación se analizará la figura del outsourcing o subcontratación.

Para algunos analistas especialistas en la materia laboral, no es lo mismo outsourcing, subcontratación y tercerización; sin embargo analizaremos como sinónimo el outsourcing y la subcontratación, toda vez que así se encuentra establecido en la ley federal del trabajo.

### **Término *outsourcing***

El término *outsourcing*, significa out (fuera) en inglés y *source* (fuente), (Martínez, 2012) es decir que la fuente del trabajo debe ser externa y no de la empresa, últimamente se ha utilizado esta figura sobre todo en derecho internacional, toda vez que aún y cuando esta figura es nueva para nosotros, en otros países ya tiene años que se ha utilizado, sin embargo es importante mencionar que su finalidad no es la de apoyar a los trabajadores, sino la de mejorar la producción ello como consecuencia de contratar manos externas a la empresa, manos que serán especializadas en trabajos que los empleados de la empresa no pueden realizar porque no están capacitados para ello.

### ***Outsourcing* en México**

En México ya se utiliza pero desafortunadamente se ha hecho mal uso de esta figura, toda vez que era utilizada por los empresarios para evadir responsabilidades tanto fiscales como laborales, ya que con la contratación de personal que dependiera de ellos, pero simulando que tenían otro patrón ellos evitaban pagarles las prestaciones

de ley como aguinaldos, vacaciones utilidades etcétera, y como consecuencia también evitaban realizar las aportaciones correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con la reforma laboral es claro que no se puede contratar personal para que lleve a cabo una actividad que otro empleado ya contratado pueda realizar, sino que debe ser una actividad distinta, por ejemplo si la empresa se dedica a la elaboración de sillas, no podrá contratar personal para realizar esa actividad a través de una subcontratación, solamente podrá contratar otros servicios por ejemplo: una empresa que se dedique a la limpieza, a la vigilancia y cualquier otra que no tenga que ver con la elaboración de sillas que es la actividad principal de la empresa.

Es importante transcribir los artículos que establecen las definiciones de trabajador, patrón y empresa, para no dejar lugar a dudas de lo que estamos hablando.

**El artículo 8º** de la Ley Federal del Trabajo establece:

Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

**El artículo 10**, establece:

**Patrón** es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de éstos.

**El artículo 16**, señala:

Para los efectos de las normas de trabajo, **se entiende por empresa** la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por **establecimiento** la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

**El artículo 7, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**, establece que:

cuando esta ley haga mención a **persona moral**, se entienden comprendidas entre otras las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito, las sociedades y asociaciones civiles y la asociación en participación cuando a través de ella se realicen actividades empresariales en México.”(LISR, 2013)

**El artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta** establece:

Para los efectos de esta ley, se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes. Se entenderá como establecimiento permanente, entre otros, las sucursales, agencias, oficinas, fabricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o exploración de recursos naturales.

Se debe tomar en cuenta que no se establece como outsourcing, sino como subcontratación, para ello el artículo 15-A de la ley federal del trabajo, establece que el trabajo en régimen de subcontratación es aquel por medio del cual un patrón denominado contratista ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

Y además que este tipo de trabajo, deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.
- b) Deberá justificarse por su carácter especializado.
- c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante.

**De no cumplirse con todas estas condiciones, el contratante se considerará patrón para todos los efectos de la ley laboral, incluyendo las obligaciones en materia de seguridad social.**

De lo anterior se puede observar que de inicio, quien contrata a los trabajadores especializados es el patrón de éstos, y no lo es a quién le prestaran el servicio, es decir volviendo al ejemplo de la empresa que elabora sillas, existen dos empresas una que elabora sillas, ésa es su función principal, y otra empresa que se dedica a prestar servicios de limpieza, el contratista es quien contrata a los trabajadores de la limpieza, por lo tanto él es el patrón de estos, sin embargo el dueño de la empresa que construye las sillas le solicita el servicio de limpieza para su empresa, entonces ¿quién será el patrón de los trabajadores de la limpieza?, de entrada lo sigue siendo el contratista, es decir quien los contrató, sin embargo si el contratista no cumple con los requisitos señalados con antelación, será responsable solidario con el dueño de la empresa que solicitó sus servicios de limpieza y éste asume la responsabilidad solidaria con el contratista para responder a los trabajadores de la limpieza por todos sus derechos laborales.

Por lo anterior es muy importante que quien solicite los servicios de otra empresa especializada verifique que cumpla legal y materialmente con lo establecido en el artículo 15-A de la Ley Federal del Trabajo, ya que de lo contrario será responsable y deberá responderle a los trabajadores de la limpieza como si fuera

su patrón, con lo anterior se observa que por un error de verificación se puede caer en conductas que el dueño de la empresa constructora de sillas desconocía y se le pueden fincar además de las obligaciones laborales también las de seguridad social y tributarias; lo anterior se encuentra establecido en el artículo 15-B y 15-C de la ley de la materia como se observa a continuación:

**Artículo 15-B.** El contrato que se celebre entre la persona física o moral que solicita los servicios y un contratista, deberá constar por escrito.

**La empresa contratante deberá cerciorarse** al momento de celebrar el contrato a que se refiere el párrafo anterior, **que la contratista cuenta con la documentación y los elementos propios suficientes para cumplir con las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.**

**Artículo 15-C.** La empresa contratante de los servicios **deberá cerciorarse** permanentemente **que la empresa contratista, cumple con las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última.**

Lo anterior, podrá ser cumplido **a través de una unidad de verificación** debidamente acreditada y aprobada en términos de las disposiciones legales aplicables.

De lo anterior se deduce que si la empresa contratante no verifica que la empresa contratista cumple con todas las disposiciones aplicables en materia de seguridad, salud y medio ambiente en el trabajo, respecto de los trabajadores de esta última, toda vez que si no lo hace como ya se estableció es responsable con dichos trabajadores como si fuera el patrón, por lo tanto bajo la calidad de patrón éste debe cumplir con todas las medidas de seguridad, salud y de medio ambiente, toda vez que si sucede un accidente a los trabajadores el contratante estará obligado con ellos al ser responsable solidario con el contratista, sin embargo como éste no cuenta con los elementos suficientes para responderle a sus trabajadores esa responsabilidad caerá en la empresa contratante por no haber verificado correctamente que el contratista cumpliera con todo ello.

Es importante resaltar que la empresa contratante deberá cumplir con todas las obligaciones de patrón, también estará obligado a que los trabajadores de la empresa especializada sean beneficiarios de las utilidades que genere su empresa, es decir también participaran de las utilidades que éste obtenga y contarán además con el derecho de demandar ante las autoridades correspondientes el reparto de utilidades en su favor, toda vez que contarán con los mismos derechos que los trabajadores con los que cuenta la empresa contratante.

Lo anterior atendiendo a lo establecido en el artículo 117 de la ley federal del trabajo que menciona que los trabajadores participarán en las utilidades de las empresas; y como en el caso en estudio los trabajadores que originalmente fueron reclutados por el contratista realizaron el trabajo a la empresa contratante y sin que ésta verificara que la primera contara con todos los elementos para responderle en sus derechos a los

trabajadores, pues también son considerados como sus trabajadores para el reparto de utilidades, contando con este derecho y pudiendo incluso demandar el reparto ante las autoridades correspondientes atendiendo a lo establecido en el artículo 121 de la ley en comento el cual señala:

El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las normas siguientes:

I. El patrón, dentro de un término de diez días contado a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante el término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia secretaría.

Los trabajadores no podrán poner en conocimiento de terceras personas los datos contenidos en la declaración y en sus anexos;

II. Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue convenientes, la que tendrá la obligación de responder por escrito, una vez que concluyan los procedimientos de fiscalización de acuerdo a los plazos que establece el Código Fiscal de la Federación, respecto de cada una de ellas;

III. La resolución definitiva dictada por la misma secretaría no podrá ser recurrida por los trabajadores; y

IV. Dentro de los treinta días siguientes a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación variara a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

Lo anterior; a excepción de que el patrón hubiese obtenido de la Junta de Conciliación y Arbitraje, la suspensión del reparto adicional de utilidades.

Otro aspecto importante para la empresa contratante es que el artículo 15-D, de la ley federal del trabajo establece que no se permitirá el régimen de subcontratación cuando se transfieran de manera deliberada trabajadores de la contratante a la subcontratista con el fin de disminuir derechos laborales; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley.

Es claro que con lo establecido en este artículo lo que se trata de proteger es que no se beneficien las empresas con el trabajo de los contratados y que les violen sus derechos laborales evadiendo el cumplimiento de éstos a los trabajadores, lo anterior atendiendo al derecho laboral de los trabajadores, sin embargo en relación con el



aspecto tributario es importante señalar que las empresas también están imaginando que realizan planeación fiscal al realizar estas prácticas toda vez que al no cumplir con las obligaciones de sus trabajadores, tampoco tendrán que cumplir con sus obligaciones fiscales como lo es que el evadir el pago de prestaciones a los trabajadores también evaden el retenerles los impuestos correspondientes y enterarlos a la autoridad fiscal, afectando con ello las arcas de la nación y viendo ésta afectada su recaudación.

Para evitar lo anterior es que se establecen las sanciones económicas a los patrones que realicen estas conductas y al respecto el artículo 1004-C, de la ley en comento, establece lo siguiente:

**Artículo 1004-C.** A quien utilice el régimen de subcontratación de personal en forma dolosa, en términos del artículo 15-D de esta Ley, se le impondrá multa por el equivalente de 250 a 5000 veces el salario mínimo general.

Como se puede observar las sanciones económicas a los patrones son elevadas al oscilar entre los 250 y 5000 veces el salario mínimo general, sanción con la cual su efecto sería que el patrón pensara más de dos ocasiones antes de tratar de utilizar la figura de la subcontratación para beneficiarse momentáneamente a sabiendas de que en cualquier momento se le puede fincar una sanción económica de esta magnitud, sanción que de acuerdo al artículo 4 del código fiscal federal es considerado como un crédito fiscal, al señalar que por crédito fiscal se entiende todo lo que tiene derecho a percibir el fisco federal; este crédito fiscal debe ser pagado voluntariamente o en su defecto será necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria y su Administración Local de Recaudación Fiscal, inicie el procedimiento administrativo de ejecución establecido en el artículo 151 del código en comento y por medio de dicho procedimiento de cobro coactivo llevar a cabo el cobro o debida garantía del crédito fiscal, así como también existieron modificaciones en relación al remate dentro de la Legislación laboral toda vez que como lo menciona (Cervantes, 2012), se introducen nuevos requisitos para su procedencia y mayor transparencia.

Máxime que el artículo 992 de la ley federal de trabajo establece que cuando en un solo acto u omisión se afecten a varios trabajadores, **se impondrá sanción por cada uno de los trabajadores afectados**. Si con un solo acto u omisión se incurre en diversas infracciones, se aplicarán las sanciones que correspondan a cada una de ellas, de manera independiente.

De igual forma el artículo 1002, señala que *“por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este Capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se impondrá al infractor multa por el equivalente de 50 a 5000 veces el salario mínimo general.”*

Por principio de certeza o certidumbre jurídica se entiende: que se tiene conocimiento claro y seguro de las consecuencias jurídicas que se pueden provocar ante tal situación, no se deja a la libre apreciación de las autoridades toda vez que las disposiciones legales deben ser claras y precisas en las consecuencias que trae el no

cumplir con determinadas disposiciones legales de tal o cual forma.

Por todo lo expresado es que se propone que los patrones deben vigilar que el contratante cumpla con todos los requisitos legales para llevar a cabo la contratación y cuente con los elementos para responder a sus trabajadores ya que de lo contrario la relación laboral entre trabajadores subcontratados y patrón es directa y por lo tanto debe cumplir con las obligaciones laborales y fiscales en relación con esos trabajadores, no obstante que ello afectaría al patrón económicamente, beneficiaría a la autoridad fiscal, al obtener mayor recaudación ya sea por las multas que se le impongan, por la retención de impuesto sobre la renta por concepto de salarios o por las aportaciones de seguridad social que recibiría el instituto que le proporcione seguridad social.

Asimismo se propone se modifique en el apartado de:

## **Responsabilidades y sanciones**

### **Cuarto párrafo del artículo 992**

#### **Dice:**

Quando en un solo acto u omisión se afecte a varios trabajadores, se impondrá sanción por cada uno de los trabajadores afectados. Si con un solo acto u omisión se incurre en diversas infracciones, se aplicarán las sanciones que correspondan a cada una de ellas, de manera independiente.

#### **Debe decir:**

Quando en un solo acto u omisión se afecte a varios trabajadores, se impondrá sanción por cada uno de los trabajadores afectados, sin perjudicar de manera desproporcionada la capacidad económica del infractor. Si con un solo acto u omisión se incurre en diversas infracciones, se aplicarán las sanciones que correspondan a cada una de ellas, de manera independiente.

### **El artículo 1002**

#### **Dice:**

**Artículo 1002.** Por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este Capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se impondrá al infractor multa por el equivalente de 50 a 5000 veces el salario mínimo general.

#### **Debe decir:**

**Artículo 1002.** Por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este Capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, **siempre y cuando no contravengan las disposiciones legales de las legislaciones aplicables al caso concreto**, se impondrá al infractor multa por el equivalente de 50 a 5000 veces el salario mínimo general.

Al realizar la anterior reforma propuesta consideramos que se cumpliría

con el principio de certeza jurídica, toda vez que el patrón conocería el alcance de la norma jurídica y al considerar que efectivamente se puede hacer acreedor a una sanción económica, pero ésta no puede ir más allá de lo establecido en la legislación, siempre y cuando no se contravenga la aplicable al caso concreto establecido; asimismo le otorgaría certidumbre jurídica el conocer que las sanciones no pueden ser infinitas, sino que se le sancionará, de manera proporcional y con justicia sin afectar el patrimonio en su totalidad.

En relación con la autoridad tributaria las exageradas cantidades impuestas como créditos fiscales resultarían incobrables y por el contrario solamente efectuarían erogaciones de los dineros públicos para su cobro sin obtener al final del procedimiento de cobro pago alguno.

## Bibliografía

- Bautista, R. (2007). *Reforma Laboral y Globalización en México*. México: Porrúa. p. 154.
- Breña, F. (2013). *Ley Federal del Trabajo comentada y concordada*. México: Oxford. p. 9.
- Cervantes, H. (2012). *Análisis integral y comentarios prácticos a las reformas laborales*. México: ISEF. p. 97.
- Fisco Agenda 2014. “Ley del Impuesto Sobre la Renta”. México: ISEF. p.12.
- Martínez, J. (2012). *Régimen laboral y fiscal del outsourcing*. México: ISEF. p.15.

# Patrones de la nueva reforma laboral: La ausente cultura laboral y el incremento de la precarización del trabajo

Roberto Fernando Ochoa García

## Introducción

Se discute como la ausencia de la nueva cultura laboral, entendida como los principios para construir una nueva relación entre trabajadores y empleadores, entre el sector productivo y el gobierno, ha permitido que la industria petroquímica tradicional con mercados internos de trabajo, pasé a un mercado dual, fragmentada en diferentes clases de trabajadores, que con propósitos de mejorar la productividad y competitividad de las empresas, a cualquier precio, no toma en cuenta la situación del trabajador y su familia, y deteriora las condiciones de los trabajadores.

México ante los retos que representaba la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio firmado con Estados Unidos y Canadá, (1994), requería importantes cambios en las industrias petroquímicas, que ante la contracción de la demanda y la desprotección gubernamental se vieron obligadas a realizar cambios en la organización de la producción y en la organización del trabajo.

Las empresas y los sindicatos ante las nuevas prácticas de empleabilidad que se veían venir, convinieron en la necesidad de revisar las bases que establecían las relaciones laborales para estabilizar el empleo y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y la competitividad de las empresas.

Es en el año de 1995, cuando la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) firmaron un convenio que sentó las bases de lo que se llamó la Nueva Cultura Laboral, (NCL) cuyos objetivos establecidos eran elevar la competitividad de las empresas mexicanas en un mercado global, ponderar la responsabilidad social, la productividad y la calidad a través de la educación y la capacitación. De esta manera, la misión de la Nueva Cultura Laboral se centra en la promoción y el desarrollo de los trabajadores, procurando aumentar su nivel de calidad de vida, y al mismo tiempo, mejorando la calidad y productividad de las empresas, y facilitando la inclusión de grupos vulnerables a la vida laboral (Cepeda, Casanova, y Ochoa, 2007).

El planteamiento de la idea de crear una nueva forma de relación laboral surgió en el sector empresarial y en las cúpulas sindicales obreras, como respuesta a la entrada en vigor del Tratado Libre Comercio firmado entre Estados Unidos, Canadá y México, nuestro país entró en una dinámica económica que originó cambios en materia de competitividad empresarial; siendo el propósito que la planta productiva cumpliera con la calidad que exigían los mercados de bienes y servicios internacionales (Cepeda, Basilio, Ochoa, 2007)

Existe toda una filosofía sobre la Nueva Cultura laboral (NCL), en la que se

reconoce al trabajador como una persona y no únicamente como mano de obra. Ése es el objetivo de la NCL: proveer de nuevos valores, actitudes y normas a la organización a favor del empleado. Esta visión laboral está muy lejos de ser lo que ahora se entiende como la relación obrero-patronal (STPS, 2006).

La NCL tenía como propósitos principales mejorar los hábitos y costumbres en los mercados de trabajo, las prácticas productivas y los valores en el mundo laboral, con el fin de alcanzar mayor productividad, competitividad y equidad, y en ese tenor elevar el nivel de vida de los trabajadores y de sus familias. Sin embargo el contexto laboral de los mercados de trabajo por parte de los actores era de una ineficiente educación formal, de ausencia de la capacitación profesional y la carencia de una cultura laboral sólida sobre el trabajo con responsabilidad social, eran las características de la realidad laboral en México (STPS, 2006).

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social es, por parte del gobierno federal, la institución responsable de impulsar la relación de trabajo de patrones y sindicatos; y de aportar los recursos económicos para promover y difundir los objetivos de la NCL. Este esfuerzo de articulación del gobierno y la sociedad empresarial y sindical, para impulsar a la NCL, tuvo un seguimiento importante en los sexenios presididos por Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

En el periodo del presidente Felipe Calderón, (2012) se aprueba la reforma laboral que modifica sustancialmente los artículos de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo los cambios se inclinaron a favor del sector empresarial, limitando y disminuyendo las posibilidades de mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

Con respecto a la reforma laboral del 2012, ésta sustenta en sus objetivos el aumento de la productividad y competitividad de México, considerando estas metas en un mayor número de empleos, la regulación de instituciones y sindicatos, y sobre todo “brindar mayor equidad, protección y seguridad al trabajador”. Sin embargo, los resultados han sido desalentadores puesto que se sigue teniendo una relación obrero-patronal inequitativa, con condiciones laborales deprimentes; la paga de la mano de obra es mínima en comparación a las horas laboradas, adicional a que se tienen sindicatos mal organizados y que no benefician a sus agremiados. (Sotelo 2013).

La reforma laboral a la fecha ha traído pocos beneficios al sector productivo, tanto a nivel nacional como en el estado, advirtió Mauricio Kuri González, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), señala “que las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, que se aprobaron en diciembre del 2012, no han cumplido las expectativas de generar 1 millón de empleos planteadas por el ejecutivo federal en aquel momento, ni han logrado elevar en mayor medida el nivel salarial”. (*El Economista*, 10 de Agosto, 2014)

La historia inicia hacia finales de los años sesenta y durante los años setenta del siglo pasado, cuando la evolución en el comportamiento de las organizaciones en varios países industriales, con cambios profundos en la legislación social de los derechos tanto individuales como colectivos. Es decir las plantas petroquímicas de

Altamira desde que inician sus operaciones en los años 70 y 80, se encuentran en un modelo económico que sustentaba que el Estado debía apoyar a las industrias nacientes, con políticas públicas que beneficiaban a tanto a los industriales como a sus trabajadores.

En ese tono de política pública las industrias se organizaron y crecían con mercados internos fortalecidos, con la influencia de los sindicatos, parte importante en la construcción de los mercados de mano de obra interna; Por su parte la empresa formaba su organización con empleados de puestos directivos, administrativos y de producción, considerados como de confianza, éstos recibían en los primeros años de las industrias años 70, los mejores salarios de la región del Sur de Tamaulipas.

Ante estos tiempos, los mercados de trabajo se formaron como respuesta para una mejor protección contra el despido arbitrario y una extensión de los derechos de negociación colectiva sobre las decisiones de la empresa, que pudieran tener un efecto desfavorable sobre el empleo. (Marsden, 1994: pp. 25). Los problemas actuales suscitados por los cambios de la legislación laboral y las nuevas formas de organización, muestran que existe un vínculo entre los mercados laborales, las fuerzas institucionales y normativas y los comportamientos de los empleadores, los asalariados y sus sindicatos.

Existen diversas propuestas teóricas con respecto a la adaptación del mercado de trabajo y las instituciones y del grado que exista realmente un mercado laboral subdividido en varios sub-mercados y de la homogeneidad del reglamento a la que subyace la adaptación de cada uno de los sub-mercados. La primera versión de la teoría de los Mercados Internos de Trabajo (MIT) presentada por los autores Doeringer y Piore (1971), descansa en el concepto del capital humano específico.

La inversión del capital humano aumenta la productividad marginal de las personas, Becker comenta:

en formación la formación completamente general aumenta la productividad marginal de las personas exactamente igual en las empresas que proporcionan la formación que en las demás empresas... [...] hay algunos tipos de formación que no aumentan la productividad... (cuando) la formación que aumenta la productividad en las empresas que la proporcionan se llamará formación específica. La formación completamente específica se puede definir como la formación que no produce en la productividad de los formados ninguno de los efectos que serían útiles en otras empresas" (Becker, 1983:49).

Doeringer y Piore (1971) definen a los MIT:

como una unidad administrativa, como una planta industrial, dentro la cual el precio (salario) y la asignación del trabajo, se rigen por un conjunto de normas y procedimientos administrativos (pp.43).

Según dichos autores, las empresas crean MIT, si con ello reducen sus costos, y estos costos se ven reducidos, cuando el capital humano utilizado en el proceso productivo

es específico a la empresa, evitando así los costos de la rotación laboral.

El desarrollo de mercados internos puede disminuir las presiones competitivas de los mercados de trabajo sobre empleadores y asalariados, a causa del coste más altos de los despidos y salidas voluntarias (Marsden, 1994:189).

Sin embargo la ausencia de la nueva cultura laboral, aunada a las nuevas formas de organización han disminuido los costos de los despidos y de las prestaciones sociales.

Para Edwards (1983), en su referencia de los MIT, lo señala como una estructura de reglas y control burocrático, con una supervisión sistemática e institucionalizada que incentiva la antigüedad y estabilidad de los trabajadores. A través del control que ejercen los empresarios y sus supervisores en las relaciones laborales con los trabajadores, ejercida a través de las normas y procedimientos administrativos, tienen un mayor poder para suspender o incentivar a los trabajadores. Las nuevas reformas laborales han contribuido a que los MIT, se reconfiguren en mercados de trabajo segmentados con diferentes clases de trabajadores en la misma empresa. La Ley Federal del Trabajo cumplió dos años de su actualización y por primera vez se incorporó a la subcontratación como una forma de contratación.

Esta idea de que se ha producido una dicotomización de los mercados de trabajo, se conoce como la teoría del mercado dual. (Piore, 1983) La teoría dual analiza los mercados primarios y secundarios y pretende con su explicación, definir los aspectos relacionados con las características de los puestos, la formación en el trabajo y la asignación de los salarios.

Es decir la teoría del mercado dual intenta reforzar las causas que originan las diferencias y similitudes que presentan la organización en un mismo mercado de trabajo, con procesos productivos y perfiles de trabajadores funcionalmente iguales y que se desarrollan en el mismo espacio, sin embargo las diferencias salariales son abismales.

La hipótesis del mercado dual de trabajo de (Piore, 1983) guarda una importante relación con el funcionamiento de los mercados internos de trabajo.

“El sector primario encuadra a los empleadores relativamente grandes con escalas de promoción interna bien definidas, que ofrecen un empleo estable, buenas posibilidades de promoción y (de ordinario) salarios y condiciones relativamente buenos. En el mercado secundarios hay ausencia de estas características” (Reynolds, 1984: 127).

Los dos mercados segmentados tienen diferentes características en su comportamiento laboral y en la utilización de las prácticas de empleo. Algunos autores sostienen que: los puestos de los mercados primarios se caracterizan por elevados salarios, estabilidad laboral, buenas condiciones de trabajo, posibilidades de ascenso, y



normas justas de administración laboral.” [...]” La inseguridad del empleo que se manifiesta en los mercados secundarios se caracteriza por bajos salarios, malas condiciones de trabajo, pocas posibilidades de ascenso y una supervisión arbitraria y caprichosa (Piore y Doeringer, 1985:242).

En los mercados secundarios regularmente los supervisores mantienen una relación directa y personalizada con los trabajadores, la cual en muchas ocasiones se realiza de manera autoritaria. Entonces, los mercados primarios y secundarios estructuran sus sistemas de empleo de manera diferente, donde la formación en el trabajo y los contenidos de los puestos se consideran como factores, que inciden en las diferencias de ambos mercados.

Entre los principales defensores de la teoría de la segmentación laboral se encuentran los autores Gordon, Edwards y Reich (1986), quienes abordan el tema de la segmentación de los mercados de trabajo, analizando las relaciones sociales de la producción. Estos autores consideran que la segmentación, es fruto de un proceso histórico de las persistentes divisiones políticas y económicas de los trabajadores de los Estados Unidos, y como resultado de un capitalismo monopolista, que con nuevos métodos de control en el proceso de trabajo, fomentó las divisiones de los mercados laborales en segmentos diferenciados, con distintas clases de empleos, como consecuencias de las experiencias productivas y sociales de los trabajadores (Gordon, Edwards, Reich, 1986).

Se obtiene una clasificación tripartita compuesta por los dos sectores superior e inferior del mercado primario y el mercado secundario. Se entiende que la segmentación laboral es el resultado de dos procesos de divergencia que crearon tres segmentos laborales distintos de trabajos y de mecanismos de funcionamiento del mercado de trabajo.

La división de mercado primario y secundario sufre matizaciones, se refieren al tipo de trabajador que ocupa los puestos de trabajo. Esta segmentación nueva distingue entre el mercado de los trabajadores de nuevas calificaciones y el de los descalificados o de calificaciones tradicionales concentrados en ramas atrasadas, o contratados por tiempo parcial, en forma eventual o por subcontratistas (De la Garza, 1998).

Es importante reconocer que los procesos productivos han experimentado cambios en sus sistemas y métodos de trabajo, en la tecnología, y principalmente en la relación de la fuerza de trabajo con los procesos productivos. El propósito de estos cambios en el proceso productivo, es adecuar las formas tradicionales de organización de trabajo a los nuevos paradigmas productivos. Estos nuevos paradigmas productivos son en parte las nuevas formas de organización del trabajo (NFOT). Éstas permiten adecuar el trabajo y la tecnología, porque la empresa cambia o introduce modificaciones a sus procesos de producción o de organización (De la Garza, 1998).

Las NFOT rompen con los principios predominantes en el taylorismo, mediante la flexibilización de la división del trabajo y las funciones rígidas de los puestos de trabajo.

Implica la movilidad interna de los trabajadores vía la polivalencia y las multitareas. Los equipos de trabajo evitarían el aislamiento de las funciones de producción, de mantenimiento, supervisión y trabajo directo, incluyendo a los trabajadores de producción y otros niveles de autoridad. Las reglas son menos rígidas y detallistas, dejando oportunidades para las iniciativas personales o del equipo de trabajo.

Para algunos estudiosos, los principales cambios en la forma de organizar el trabajo son el ajuste flexible de la cantidad de la fuerza de trabajo según las necesidades de la producción y mercado. Esta dimensión puede tomar las formas de reajuste de personal de base, el empleo de eventuales, empleo de subcontratistas, empleo de personal de confianza (De la Garza, 1998); Así el empleo de eventuales y subcontratistas es una modalidad que cada vez aumenta en las grandes empresas, con la cual se pretende disminuir los cargos sociales de los trabajadores directos.

En la reforma laboral aprobada por el senado de la República para su promulgación, se encuentra el *outsourcing*, contratos a prueba y de capacitación; pago por hora; jornada discontinua; salarios vencidos y causales de despido, entre otros. También el trabajo a distancia, la prohibición de la discriminación y acoso a trabajadores; mayores medidas de protección a las madres trabajadoras o con embarazo; garantías para las trabajadoras domésticas, y mayores sanciones para los abogados que aletarguen los juicios de los trabajadores. (*El Economista*, 13 de noviembre del 2012)

Esta modalidad de forma de organizar la producción y el trabajo es la más extendida en la actualidad por las industrias y se materializa a través de las subcontrataciones de la fuerza de trabajo; se le ha denominado a este fenómeno como “tercerización”, es decir la contratación a través de terceros; o también denominada “subcontratos” y se realiza a través de empresas o personas llamadas contratistas. Esta subcontratación, tiene por finalidad evitarle a las empresas las responsabilidades contractuales y de seguridad social con los trabajadores.

Sin embargo, la regulación del *outsourcing* en la reforma laboral “no funcionó”, pues la industria de la tercerización se vio afectada por la cantidad de candados que se incorporaron en el Artículo 15 A de la Ley Federal del Trabajo, reconoció el secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida. (*El Economista*, 25 de diciembre, 2013). En este proceso se inicia la precarización de la clase trabajadora de los mercados primarios y secundarios, al manifestarse la incertidumbre de que pueden perder su empleo de un día para el otro, con la anuencia de la nueva reforma laboral.

Al respecto la iniciativa privada, los sindicatos y académicos, consideran que no hay efectos positivos en la reforma laboral, ya que hacen falta definiciones en la reglamentación, sobre todo en las formas de contratación. Bensunsán (2014), especialista laboral de la UAM, comentó que la reforma ha sido insuficiente para contrarrestar el crecimiento del empleo informal y, por el contrario, incrementar la contratación colectiva, “se apostó todo a la flexibilidad laboral, pero mal, porque se pusieron una cantidad de candados que no resolvieron el problema de la subcontratación”.

El dirigente de la Coparmex Juan Pablo Castañón, indicó que:

como sociedad, estamos en deuda de ofrecer trabajo decente que además proteja a las familias, les dé certidumbre y posibilidades de una vida que atienda las necesidades mínimas del bienestar”. Y resalta que “Esta es una responsabilidad compartida del Estado Mexicano en la que el gobierno establezca las garantías y políticas de aliento al empleo, al reparto de utilidades, a brindar prestaciones y alentar la capacitación y la productividad, mientras el sector privado aporta su vocación de emprender, invertir y crear satisfactores de calidad y precio para la población (*El Economista*, 01 de Mayo, 2014).

## Hallazgos

Con el apoyo de las políticas públicas y favorecidas por el proteccionismo de la economía, las tres primeras décadas de operación de las plantas petroquímicas, la rentabilidad permitía generar altas utilidades que de acuerdo a la Ley Federal de Trabajo, debe repartirse entre los empleados. Los trabajadores sindicalizados y empleados de confianza recibían de monto de reparto de utilidades cantidades que representaban un año de sueldo extra. En base a datos estadísticos se observó en esta rama manufacturera que la antigüedad de los trabajadores es muy elevada, pese a la debilidad de la progresión de los salarios por antigüedad, sin embargo el reparto de utilidades, les daba una recompensa salarial que los mantenía apegados y con sentido de pertenencia a la empresa.

En base a nuestra investigación exploratoria encontramos que el sector industrial petroquímico mantiene el comportamiento de un mito estructurado y consolidado, y presenta las características del mercado primario de los mercados duales y que la segmentación laboral que presenta, contiene empleos primarios y secundarios al interior de esta industria.

Las industrias petroquímicas se construyen como un mercado primario, conformado por una estructura organizacional, con sistemas de promoción, normas para el ascenso interno, calificaciones y categorías, con formación en aula y en campo. Además les garantiza a los trabajadores con experiencia que si forman a los aprendices, no existe la amenaza para la seguridad del empleo y de sus ganancias. Pero estas garantías con las nuevas reformas se reducen a una constante incertidumbre y renuncia de conquistas sindicales.

El sindicato y sus trabajadores, reconocen de manera formal que no pueden tomar decisiones sobre el funcionamiento de la empresa. En el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) celebrado entre la empresa petroquímica de DMT Miramar y el sindicato se reconoce que:

El Sindicato reconoce que la Dirección de la Empresa tiene el derecho exclusivo de Planear, Organizar, Dirigir, Administrar y Supervisar todos los trabajos que se realicen en la Empresa. Por lo tanto, a ella compete exclusiva y directamente el

dar las instrucciones y órdenes para el desarrollo conveniente de los trabajos de la Empresa, incluyendo todas las disposiciones técnicas y administrativas que juzgue convenientes, por lo que los trabajadores a su servicio, quedan sujetos a su autoridad en todo lo concerniente al trabajo contratado, sin que esto implique contravenir a lo expresamente establecido en este contrato. (CCT, 2008).

Con la participación relativa del sindicato en los procesos de capacitación y promoción, han logrado mantener un clima laboral estable de trabajo. Sin embargo, las relaciones contractuales de las empresas, con el sindicato se han caracterizado por ser negociaciones complicadas, donde el sindicato a partir del año del 1995 a la fecha, han cedido a muchas de sus conquistas sindicales con el propósito de que la empresas se mantengan competitivas.

Entonces encontramos que como un efecto de la reestructuración los factores y elementos centrales que conforman los mercados internos se han desestructurado con políticas menos rigurosas, con procedimientos laxos, y en contra de los convenios colectivos, la empresa ha retrocedido en las prestaciones y condiciones laborales. Y aunque se mantienen las buenas relaciones entre los empresarios y las agrupaciones empresariales, las negociaciones formales se han convertido en fuertes y largas discusiones antagónicas, las cuales han mermado la fuerza del sindicato.

Además con el pretexto de la maximización de los beneficios, los empresarios del mercado primario han trasladado sus actividades productivas al mercado secundario de trabajo con la intención de evitar costos incurridos con los mercados internos altamente estructurados. En otras ocasiones, convierten el empleo primario en secundario a través de las nuevas formas de organización, destacando la subcontratación (*outsourcing*) y el empleo temporal, perdiendo oportunidad los trabajadores secundarios de ocuparse en el sector primario.

Esta modalidad de flexibilidad es la más extendida en las industrias y se materializa a través de las subcontrataciones de la fuerza de trabajo; se le ha denominado a este fenómeno como “terciarización”, es decir la contratación a través de terceros; también denominada “subcontratos” y se realiza a través de empresas o personas llamadas contratistas. Esta subcontratación, tiene por finalidad evitarle a las empresas las responsabilidades contractuales y de seguridad social con los trabajadores. Además esto tiene una significación puramente económica, se trata de transferir a terceros la gestión de los trabajadores, todo lo cual constituye en el fondo, una disminución del valor de los salarios directos e indirectos y todo el valor de la administración de los trabajadores.

Pero la precarización laboral no solo se manifiesta en el riesgo de perder el empleo, sino también en la posible deterioración de los salarios, las condiciones de trabajo y la reducción de las prestaciones sociales. En este sentido el proceso de precarización en México, cada vez afecta más al conjunto de trabajadores, disminuyendo o borrando las diferencias que existen entre los trabajadores de empleo superior y empleo inferior.

Entonces los objetivos de la reforma aprobada en el 2012 y ratificada en su totalidad en el 2013, no se han cumplido. Juan Pablo Castañón, presidente de la Coparmex, recordó en entrevista que en el último año (2013), se avanzó en la construcción de acuerdos con sindicatos y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para regular el *outsourcing* de manera que asegure los derechos de los trabajadores. No obstante, señala que “aún no se cumplen los objetivos principales de la reforma laboral: crear empleo, dar seguridad jurídica a la inversión, mejorar el ingreso de los trabajadores y la productividad de las empresas” Y señala en un comunicado, que “se deben retomar los principios de una nueva cultura laboral que propicie el diálogo social entre trabajadores y empresarios” (*El Economista*, 01 de Mayo, 2014).

Entonces la ausencia de una nueva cultura laboral, aunada a la generalización de prácticas productivas de subcontratación y de tercerización en los mercados internos de trabajo de la petroquímica de exportación de Altamira, ha contribuido al aumento y vulnerabilidad de la precarización del trabajo de estas industrias en México. Es decir, en la relación patronal y trabajador, no coinciden ambas partes en sus principios de cultura laboral, dejando al empresario la forma de contratar y la decisión final de la relación laboral.

Se encuentra que la nueva reforma laboral prolonga los efectos de las leyes anteriores, dejando más desprotegido a los trabajadores de la industria exportadora de la petroquímica de Altamira, que aún con mercados internos de trabajo con políticas benefactoras, pero con las nuevas formas de organización de la subcontratación y la tercerización, ha segmentado los empleos en mercados duales, convirtiéndose éstas en las principales formas de organización y producción, como fin de alcanzar la competitividad internacional.

## Discusión

Resulta interesante describir como ha impactado en un sector industrial exportador con mercados internos de trabajo organizado y estructurado bajo sistemas de calidad internacionales y con sindicatos bien orientados hacia sus trabajadores, la ausencia de la llamada *nueva cultura laboral*, que tenía como ingredientes para mejorar las condiciones del trabajo de los trabajadores y de los empresarios. Se revisan datos estadísticos de años anteriores; os salarios y prestaciones de los trabajadores de la petroquímica, para describir los efectos de las prácticas productivas de subcontratación y de tercerización en los mercados internos de trabajo de la petroquímica de exportación de Altamira.

Las empresas petroquímicas desde los años 95 al presente, para evitar el reparto de utilidades utilizaron como una nueva forma de trabajo la subcontratación (*outsourcing*) a una empresa filial del corporativo contratando al mismo personal que requiere la producción y comercialización de las plantas. Los sindicalizados son el mercado primario superior y los empleados de niveles superiores. El mercado primario del segmento inferior son los empleados de niveles medios que son subcontratados por

otra razón social. El mercado superior lo conforman los trabajadores subcontratados a empresas pequeñas que en ocasiones tienen sueldos bajos, no tienen promoción y las prestaciones laborales son casi inexistentes.

Un cambio organizacional importante que realizó la mayoría de las industrias petroquímicas fue separar a los trabajadores de estos dos niveles legalmente de la empresa, los agruparon y los contrataron en otra razón social, del mismo corporativo. A esta nueva empresa se subcontrató el mismo personal, con el propósito de que realizaran las funciones de la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de la organización y producción. Se encuentra una razón puramente económica, se trata de transferir a terceros la gestión de los trabajadores, todo lo cual constituye en el fondo, una disminución del valor de los salarios directos e indirectos y todo el valor de la administración de los trabajadores.

Se puede considerar que uno de los efectos importantes fueron los cambios en los métodos de organización del trabajo, pasando de una forma de organización de trabajo rígida del estilo taylorista-fordista característico de los mercados internos a otra nueva forma de organización de trabajo (NFOT), impulsada con trabajadores polivalentes con tareas enriquecidas y mayor participación de éstos dentro de diversos sistemas como los sistemas de los círculos de calidad y el trabajo en equipo.

La industria investigada es de las pioneras en la zona en llevar la administración y el control de la producción a través de terceros, con la subcontratación de los servicios de personal de confianza, con la estrategia de reducir los costos directos de la producción. El propósito que tuvo la subcontratación (outsourcing) entre los beneficios de reducir las prestaciones sociales fue evitar específicamente el pago de reparto de utilidades.

Por lo tanto si se entiende a la nueva cultura laboral, como los principios para construir una nueva relación entre trabajadores y empleadores, se evidencia una ausencia de esta cultura laboral en la nueva reforma laboral, que ha permitido que la industria petroquímica tradicional con mercados internos de trabajo, pasé a un mercado dual, fragmentada en diferentes clases de trabajadores, que con propósitos de mejorar la productividad y competitividad de las empresas, no toman en cuenta la situación del trabajador y su familia, y deteriorando las condiciones de los trabajadores, principios contrarios a la nueva cultura laboral.

## **Conclusiones**

De acuerdo a la nueva reforma laboral, señala que la subcontratación debe ser justificada, y no que no podrá abarcar la totalidad de las actividades de una empresa. Sin embargo la falta de candados al respecto ha permitido que cualquier área pueda ser subcontratada sin ser justificada, y con trabajadores iguales en la misma área. Pero como la empresa únicamente decide, se ha incrementado la subcontratación y la tercerización contribuyendo a reducir los salarios y las prestaciones sociales, y

aumenta la constante deshumanización de la persona, del trabajo y de la economía.

Entre las medidas utilizadas cada vez más por las empresas es el uso de nuevas formas de subcontratación, descargando las obligaciones sociales contraídas con los trabajadores. Los empresarios pretenden mejorar las condiciones del proceso de valorización del capital, a costa de trabajadores con menores salarios evitando la contratación directa por la empresa y deshumanizando el valor del trabajo. Los trabajadores permanentes están siendo desplazados por trabajadores subcontratados. Además de la seguridad del empleo que ofrecía la industria al trabajador de base, las prestaciones sociales retrocedieron, a causa de las nuevas formas de la organización legalizadas en la nueva reforma laboral 2014 y reconocidas por el sindicato corporativo. Es decir, la estabilidad laboral se ha perdido, existiendo la libertad del empresario en dar en cualquier momento por terminada la relación contractual entre los trabajadores y la empresa.

Entonces la ausencia de la filosofía de la cultura laboral en las relaciones de patrones y trabajadores, y con las nuevas formas de organización del trabajo aprobadas en la actual reforma laboral, han coadyuvado a transformar los mercados internos de trabajo orientándolos a comportarse como unidades administrativas con políticas y procedimientos flexibles, principalmente en las prácticas del empleo y en las relaciones laborales que han deteriorado los salarios directos e indirectos de los trabajadores y afectado sus prestaciones.

Las empresas petroquímicas mexicanas lo hacen para elevar la competitividad y productividad y mantener elevadas rentas a costa de la degradación de los salarios y condiciones de los trabajadores. La ausencia de la nueva cultura laboral en las nuevas formas de organización, reduce las garantías de los trabajadores dentro de la empresa.

Si en nuestro país se entendiera que tener trabajadores mejor pagados y con certidumbre laboral es una herramienta fundamental para el crecimiento, el enfoque de la reforma laboral sería muy distinto. Los mexicanos necesitamos más que unas cuantas adecuaciones a la ley actual, es momento de tener cambios certeros que le den un verdadero valor a nuestro trabajo. El reto de la nueva reforma laboral es incluir en la implementación de sus políticas los principios de la nueva cultura laboral.



## Bibliografía

- Becker, G. S. (1983). Inversión en capital humano e ingresos. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 9-39). Madrid: Alianza Editorial.
- Capelli, Peter, (1999). *El Nuevo Pacto en el Trabajo*, Barcelona, Granica S.A, pp 11-12, 15-20.
- Cepeda, Casanova, Ochoa, (2007). *Impacto de la nueva cultura laboral en el sur de Tamaulipas*, Pensar la publicidad, Revista internacional de investigaciones publicitarias, Vol. I, n.2, pp223-250. Universidad de Valladolid, Publicaciones universidad complutense de Madrid.
- Contratos Colectivos de DMT Miramar, 1995 al 2008
- De la Garza, E., (2003). “NAFTA, Reestructuración Productiva y Relaciones Laborales en México”, Ponencia presentada en el XXIV International Congreso de LASA, Dallas, Texas.
- (1998) “*Modelos de industrialización en México*”, UAM, Iztapalapa. México.
- (1993) “*Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*” UNAM, UAM Azcapotzalco, primera edición.
- (1992) El Tratado de Libre Comercio en América del Norte y las relaciones laborales en México. en: *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC. México: El Colegio de México*, pp. 275-291.
- (1990). “Reconversión industrial y polarización del aparato productivo”, en Garavito, R. A. y Bolívar, A. (coords.) *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras*. México: UAM Azcapotzalco, El Cotidiano.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1983). Los mercados internos de trabajo. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 341-388). Madrid: Alianza Editorial.
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1985). *Mercados internos de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Edwards, R. (1983). Conflicto y control en el lugar de trabajo. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 141-191). Madrid: Alianza Editorial.
- Edwards, R. C. (1983). Las relaciones sociales de producción de la empresa y su estructura del mercado de trabajo. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 395-422). Madrid: Alianza Editorial.
- El Economista, México, Diciembre 2012, a Noviembre 2014.
- Hernández, Daniel, (2000). “*Efectos e implicaciones de la integración económica internacional en el desarrollo local: la industria petroquímica en el municipio de Altamira*”, tesis de maestría, México, El Colmex, pp. 70.
- López, L., Banderas, M., de la Cueva, L., García, S. y Guerrero, H. (2005): «Sentido de la trascendencia en la cultura laboral». *Universidad Vasco de Quiroga*. [En línea] disponible en: <http://multimedia.ilce.edu.mx/riel/resultados/sentidodetrascendencia.pdf>; Fecha de consulta: 03 de marzo de 2014.
- M. Gordon, D., Edwards, R., & Reich, M. (1986). *Trabajo segmentado, trabajadores*



- divididos La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y seguridad social.
- Marsden, D. (1989). *Mercados de Trabajo Límites sociales de las nuevas teorías*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Osterman, P. (1988). Introducción: La naturaleza y la importancia de los mercados internos de trabajo. En P. Osterman, *Los mercados internos de trabajo* (págs. 13-34). Madrid: Ministerio de trabajo y seguridad social.
- Osterman, P. (1988). Los mercados internos de trabajo de los empleados. En P. Osterman, *Los mercados internos de trabajo* (págs. 187-215). Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de trabajo y seguridad social.
- Piore, M. J. (1983). El dualismo como respuesta al cambio y a la incertidumbre. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 223-254). Madrid: Alianza Editorial.
- Piore, M. J. (1983). Los fundamentos tecnológicos del dualismo y de la discontinuidad. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 255-282). Madrid: Alianza Editorial.
- Piore, M. J. (1983). Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo. En L. Toharia, *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones* (págs. 193-281). Madrid: Alianza Editorial.
- Publicación del R. Ayuntamiento de Altamira, “Altamira, mucho más que industria, un gobierno cerca de ti”, (1999-2001).
- Publicación del R. Ayuntamiento de Altamira, “Altamira, Un bastión en el sur de Tamaulipas”. 1999, pp 18-19.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2000): *Nueva Cultura Laboral 1995 – 2000*. México,
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2005): *Una nueva visión de la Política Laboral*. México, Colección Editorial del Gobierno del Cambio Hemerografía
- Secretaría del Trabajo Y Previsión Social (2006) «Observatorio Laboral». [En línea] disponible en: <http://www.observatoriolaboral.gob.mx/index.asp?index=4>; Fecha de consulta: 12 de octubre de 2014.
- Sotelo Valencia, Adrián, (2013) “*México: Reforma laboral y precariedad social*”, Pacarina del Sur [En línea] disponible en: [www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/676-mexico-reforma-laboral-y-precariedad-social](http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/676-mexico-reforma-laboral-y-precariedad-social); Fecha de consulta: 04 de noviembre del 2014.

# Democracia participativa en el marco de la reforma política en México

Ernesto Casas Cárdenas  
Mariela Marisol Martínez Cadena

## Introducción

“Estábamos mejor cuando estábamos peor”, es la frase de un campesino mexicano rescatada por Schmidt (1997) en su compilación sobre la capacidad de gobernar en México. Aunque sencilla, la frase está llena de sabiduría y eleva la pregunta existencial de la democracia: ¿es la democracia la mejor forma de gobierno? Lo único que se puede aseverar es que no hay democracia perfecta ni sistema de gobierno perfecto, pero no por ello se puede dejar de señalar que la democracia es una forma justa de llevar a una nación al desarrollo, dado que normativamente todos los integrantes de un país tienen la misma oportunidad de participar en los asuntos públicos. Con la experiencia de practicar la democracia electoral, resulta que cada vez se va convirtiendo en un fenómeno confuso difícil de asumir y mantener.

En México, es a través de la representación que vivimos la democracia, dado que se ha limitado al ciudadano a hacerlo así. En este marco, los intereses de los ciudadanos han sido reemplazados, si es que algún día fueron considerados, por los intereses de los partidos, por el beneficio propio de los políticos y las instituciones públicas. Con el paso del tiempo, los ciudadanos han vivido y observado que el tema central de la nación ya no es el pueblo. Derivado de esto, la democracia participativa ha venido ocupando un lugar al menos en el debate público, para devolverle al ciudadano ese poder que siempre ha sido suyo pero que nunca lo ha poseído.

La importancia de la práctica de la democracia más allá del voto, impacta directamente en la gobernabilidad del país. Si el país deja a un lado los principios básicos de la democracia, la gobernabilidad se ve disminuida, al no ver la sociedad que sus demandas son respondidas de manera eficaz por el gobierno, el cual cabe destacar que la misma sociedad colocó y eligió, presumiendo que sus intereses serían ponderados en las decisiones que marcan el rumbo del país.

Ante la falta de un gobierno representativo de los intereses del pueblo, la sociedad se ve sometida a un sinfín de arrebatos que, acumulados, se convierten en una bomba de tiempo para un estallido social de reclamo, situación que propiciaría la inestabilidad del sistema político mexicano en su conjunto.

De cara a este contexto habría que interpretar la reforma política del 2012, que contempla la figura de participación ciudadana denominada Consulta Popular, como derecho del ciudadano para emitir su opinión sobre asuntos públicos. Esta reforma abre la puerta a los ciudadanos para que formen parte en las decisiones sobre asuntos relevantes para el país. A través del mecanismo de Consulta Popular

el ciudadano no requiere de un representante para que su opinión o voluntad sea considerada en las decisiones públicas. En América Latina este mecanismo ha sido un parteaguas en la historia política de países como Chile y Ecuador.

A raíz de esta reforma política, los tres partidos políticos cuantitativamente más importantes, presentaron propuestas ante la Cámara de Diputados para someter a consulta popular los temas de: aumento de salario mínimo (Partido Acción Nacional); disminución de diputados y senadores plurinominales (Partido Revolucionario Institucional); y aprobación o rechazo a la reforma energética (Partido de la Revolución Democrática). Siendo éstos los primeros ejercicios de participación impulsados en el marco del nuevo orden jurídico.

## Gobernabilidad

Si bien la democracia es una forma de gobierno en la cual el poder emana del pueblo, los países democráticos parecen no haber aprendido las lecciones que les ha dejado el triunfo de la democracia sobre el autoritarismo, de tal forma que a la fecha las instituciones enfrentan un reto mayúsculo para mantener la gobernabilidad por vías cívicas y pacíficas. La gobernabilidad juega un rol importante en los tiempos contemporáneos, debido a que conceptualiza y materializa la relación gobierno-sociedad. El término gobernabilidad se ha venido discutiendo particularmente en el último decenio del siglo XX (Tomassini, 1998); debido a ello, la literatura sobre su definición es diversa y parte de perspectivas peculiares en función de contextos específicos.

De acuerdo a Dieter Nohlen (1992), la gobernabilidad tiene que ver con la interacción entre gobernante y gobernado, entre las capacidades de gobierno y demandas de los ciudadanos, establece las capacidades del gobierno como propiedades del sistema en su conjunto. En el mismo tenor, Camou (2001) afirma que la gobernabilidad debe ser entendida como un equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político. La gobernabilidad tiene que ver con el gobierno y la sociedad, sin embargo, la gobernabilidad de un país recae en los tomadores de decisiones del sistema político, específicamente en la forma en que actúan sobre los asuntos públicos buscando por la vía del bien común la estabilidad política y social.

México ha estado acostumbrado a gobernar sin contrapesos, descansando en la fuerza de un partido político y con control de los procesos económicos (Meyer, 1997). La crisis actual de la gobernabilidad en México yace, fundamentalmente, en la nueva forma en que se presentan las demandas al gobierno: múltiples, contradictorias, conflictivas y con mayor agresividad de los sectores que las plantean (Meyer, 1997). A raíz de sucesos políticos y económicos que enfrentó el país en la década de los ochenta, la estabilidad de las instituciones públicas comenzó a perderse en detrimento de su legitimidad y, en consecuencia, el gobierno se fue debilitando como Estado Benefactor, ante una creciente sociedad más organizada y plural.

## Gobernabilidad democrática

Desde el punto de vista de Dahl (1971), un gobierno democrático tiene como principal característica la de responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin tener distinciones entre ellos. Bobbio (2001), por su parte propone que la democracia debe ser caracterizada por un conjunto de reglas en dónde se establece quién toma las decisiones colectivas y cómo se toman esas decisiones. Por otro lado, Held (2006), ha expuesto que la democracia engloba modelos que han evolucionado a través del tiempo, de la democracia directa a la deliberativa; para éste la idea de democracia es tan trascendental como el valor de la libertad, la igualdad o la justicia. Desde su perspectiva, la democracia tiene que ser concebida como un fenómeno de doble sentido que da cabida a la reforma del poder del Estado y a la reestructura de la sociedad civil.

Como se ha dicho, la gobernabilidad es una cualidad o propiedad de un sistema de gobierno. A pesar de que la forma de gobierno sea una democracia, ello no equivale a afirmar que se cuenta con un gobierno democrático con legitimidad garantizada, dado que ese sistema de gobierno está sometido a mediciones que contemplan una serie de cualidades o propiedades que pueden orientar el nivel o grados de gobernabilidad de un país.

Para cristalizar el concepto de gobernabilidad democrática, el modelo representativo ha dado lugar a un gobierno integrado por sujetos electos que, en teoría, están preparados y tienen la capacidad para responder a las demandas de la sociedad; no obstante, a través del tiempo este gobierno de pocos se ha enquistado en élites políticas ocupadas en operar para llegar y mantenerse en el poder como un fin en sí mismo (Casas, 2012). La democracia en México está supeditada a la participación electoral, siendo que la democracia debía otorgar al ciudadano mucho más que eso.

Además de ofrecer un gobierno de pocos, el modelo representativo tiene límites que evitan que el interés ciudadano sea el factor predominante a considerar en las acciones de los representantes políticos. Algunas de estas limitantes son el tener una participación política limitada a grupos de poder consolidados, la presencia de una ciudadanía pasiva, un sistema de partidos tendente al favoritismo y un régimen constitucional y jurídico restringido por intereses dominantes de facto (Kaplan, 2001). Aunado a esto, un reto aún mayor se manifiesta al tener un modelo representativo que no alcanza para dar respuesta a la pluralidad social inherente a las sociedades actuales altamente complejas.

## Participación ciudadana

De acuerdo a Cunill (1991) la participación ciudadana se da cuando la sociedad civil organizada interviene en la esfera pública para la reivindicación o postulación

de intereses colectivos. Por su parte Fleury (2000), expone que no puede denominarse participación social a movimientos sociales que no logran un cambio reflejado en una política pública o en nuevas disposiciones gubernamentales. El derecho al sufragio no es sinónimo de democracia en un sentido amplio y limitarlo a ello es limitar la participación ciudadana, de ahí el valor cívico del trabajo que ha realizado la sociedad para ser escuchada. La participación ciudadana no debe ser concebida como sólo la acción de votar, no obstante que el voto es un derecho básico que tiene el ciudadano estipulado en la constitución; sin votos no hay democracia, pero ésta debe ir más allá.

A pesar de que en México han existido mecanismos de participación ciudadana que rebasan al instrumento del voto, por diversas razones ligadas básicamente a las condicionantes de los propios procesos participativos y sus alcances, la participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos ha sido muy limitada.

De modo que a la democracia representativa le ha sido asignada la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad y por ende la estabilidad del sistema; y en general esta forma de gobierno ha funcionado ante la imposibilidad de ejercer una democracia directa al momento de tomar decisiones en asuntos públicos, principalmente porque el tamaño de la población dificulta el proceso de participación, así como a la luz de los exigüos resultados que se han alcanzado mediante los ejercicios participativos.

Sin embargo, la democracia representativa presenta retos reflejados en el descontento de la sociedad ante la falta de interés de los representantes hacia sus representados. Además, la falta de credibilidad en las instituciones públicas debilita la capacidad del gobierno para dar solución a las demandas de la sociedad. Ante ello, la participación ciudadana constituye el medio por el cual la sociedad intenta llenar los vacíos de la democracia representativa.

La participación ciudadana ha pasado de ser generada por el gobierno a ser demandada por los ciudadanos a través de diversas vías como los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y las manifestaciones de inconformidad por vías no institucionales (Bolos, 2002), demandando achicar el abismo prevaleciente entre el gobierno y la sociedad en temas de transparencia, rendición de cuentas, políticas sociales y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En general, los instrumentos de participación ciudadana han sido similares donde se registran formas de intervención civil en alguna fase de las políticas sociales (Caruso, 2004), tanto a nivel conceptual como práctico. En México, en 27 entidades federativas y en el Distrito Federal existen mecanismos de participación ciudadana directa en sus legislaciones, con excepción de Campeche, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León (Rosa, 2010). Con sus variaciones, los mecanismos de participación ciudadana que las leyes estatales contemplan, son: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa popular, Consulta vecinal, Colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos de los Presidentes Municipales. La trascendencia de la democracia directa ha marcado la historia de países como Chile que, a través del plebiscito, en 1988 pasó de la dictadura a la democracia; Ecuador en 1978 a través del referéndum

recuperó la democracia al aprobar una nueva Constitución; en total en el periodo de 1958 a 1982 se realizaron diez consultas populares en América Latina (Rosa, 2010).

### **La última reforma política: una puerta abierta a la democracia directa**

El nueve de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia política. En la llamada Reforma Política se reformaron los artículos siguientes: Párrafo primero y la fracción II del artículo 35; fracción III del artículo 36; párrafo segundo del artículo 71; fracción XXVI del artículo 73; párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; fracción II del artículo 76; fracciones IV, VI y VII del artículo 78; artículo 83; párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a ser cuarto y quinto) del artículo 84; párrafos primero, segundo y tercero del artículo 85; fracciones II, III y IV del artículo 89; y fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122.

Aunado a ello, se adicionaron las fracciones VI, VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71; una fracción XXIX-Q al artículo 73; los párrafos segundo y tercero, recorriéndose en su orden los subsecuentes y un último párrafo al artículo 84; un segundo y tercer párrafos al artículo 87; un octavo párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente a la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De las disposiciones constitucionales contempladas en la reforma política sobresalen las disposiciones que, en aras de aumentar la participación ciudadana y el ejercicio de una democracia directa, dan lugar a una nueva fase en la participación ciudadana a través de 1) *candidaturas independientes*, señala la fracción II del artículo 35 que los ciudadanos tienen el derecho de poder ser votados para todos los cargos de elección popular sin mediación de un partido político; 2) *iniciativa popular*, en la fracción VII del artículo 35 y fracción IV del artículo 71 se otorga el derecho a los ciudadanos de iniciar leyes y decretos de reforma; y 3) *consulta popular*, la fracción VIII del artículo 35 estipula que el ciudadano tiene el derecho de votar en consultas populares y de presentar petición de convocatoria a consulta sobre temas de trascendencia nacional.

Además, la reforma política hace referencia a las nuevas formas de rendir protesta al cargo de Presidente de la República, párrafos segundo y tercero del artículo 87; se le otorga atribución al Senado para nombrar o remover a más funcionarios de alto nivel, fracción III del artículo 89; ampliación del plazo para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la cuenta pública, párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74 y la modificación a la “cláusula de gobernabilidad” de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122. Para efectos del presente estudio se enfatizará en la Consulta Popular, por ser el instrumento de la democracia directa recientemente experimentado en el país. La Consulta Popular es un mecanismo en el que los ciudadanos pueden opinar

sobre un tema de orden público, una decisión de gobierno o en torno a una disposición jurídica a través del voto, con consecuencias preestablecidas en la ley que le da origen. En esta reforma ya no se distingue entre referéndum y plebiscito.

## **Ley Federal de Consulta Popular**

El 14 de marzo de 2014 se publicó el decreto de Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), la cual es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35. En la Ley se señala que la consulta popular es “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”. Asimismo, se señala que el objeto de la Ley es “regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares”.

La consulta popular, de acuerdo al art. 12 de la LFCP, podrá ser solicitada por: el Presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o los ciudadanos en un número equivalente, mínimo, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

De acuerdo a la LFCP, serán objeto de consulta “los temas de trascendencia nacional”, entendiéndose por ésta que el tema propuesto a consulta contenga elementos como: repercusión en la mayor parte del territorio nacional y que impacte en una parte significativa de la población. Para determinar si el tema propuesto es de trascendencia nacional, la ley estipula que será el Congreso de la Unión quien lo determine, excepto cuando la propuesta provenga de los ciudadanos, en ese caso será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolverá. La fortaleza que radica en este mecanismo es que el resultado de la consulta popular es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y las autoridades competentes, siempre que la participación total sea del cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

La LFCP señala que no se puede someter a consulta popular los temas sobre: la restricción de los Derechos Humanos reconocidos en la constitución; los principios doctrinarios contenidos en el artículo 40 de la misma, como la forma de gobierno y la organización federal; la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente. La petición de consulta popular podrá presentarse del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura, y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal.

Por cualquiera de las tres vías sobre la petición de consulta popular será la SCJN quien resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, si resulta que el tema objeto de la consulta popular es inconstitucional se publicará su resolución y se considera asunto concluido. Caso contrario, se procederá a realizar los procedimientos formales para la Convocatoria a la consulta popular. En cualquiera de



los casos, su resolución será definitiva e inatacable.

Al Instituto Federal Electoral (IFE), actualmente denominado Instituto Nacional Electoral, le corresponderá verificar el porcentaje mínimo de ciudadanos para solicitar la consulta; así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la misma. Por única ocasión, el periodo de recepción de consulta popular inició a partir del día siguiente de la entrada en vigor del decreto.

## Consultas populares: Experiencias PRI, PAN y PRD

En el año 2014 los partidos políticos, PRD, PAN y PRI, presentaron ante la Cámara de Diputados sus respectivas peticiones para someter a Consulta Popular los temas de reforma energética, salario mínimo y disminución de diputados y senadores en el Congreso, respectivamente. En calidad de ciudadanos, los representantes de estas organizaciones presentaron ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en tiempo y forma la documentación señalada en los artículos 21 y 23 de la LFCEP.

Previo a la convocatoria de Consulta Popular el Congreso debe enviar a la SCJN la petición, para que ésta verifique que: el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; el objeto de la consulta sea constitucional; y la pregunta no contenga juicios de valor y ofrezca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

En el caso de la propuesta de César Octavio Camacho Quiroz y diversos ciudadanos (PRI), realizada el 20 de agosto de 2014, se presentó en relación con la modificación a la Constitución Federal para que se reduzca el número de diputaciones federales plurinominales de 200 a 100 y se eliminen 32 senadurías plurinominales. La pregunta que se formuló en la propuesta fue: “¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”.

La SCJN declaró **inconstitucional** la Materia de la Consulta Popular presentada por César Octavio Camacho Quiroz, por considerar que el objeto de la consulta es **materia electoral**, restringida por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o. de la Constitución Federal.

En la notificación, publicada en la Gaceta Parlamentaria, sobre la inconstitucionalidad sobre el objeto de la consulta, la SCJN argumentó:

Dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que acarrea diversas consecuencias sobre los efectos de la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos –y, en su caso, de candidatos independientes– en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno



arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, provenientes del PRD, Martí Batres Guadarrama y José de Jesús Zambrano Grijalva, presentaron la petición relacionada a la reforma energética. En la primera petición, la pregunta que se planteó fue: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”; mientras que en la segunda, la pregunta formulada fue: “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”

En ambos casos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraron que el objeto de la consulta es contrario a lo que estableció el Constituyente Permanente en el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que no podrán ser objeto de consulta popular los temas relacionados con los ingresos y gastos del Estado”.

Finalmente, el diez de septiembre del 2014, Gustavo Enrique Madero Muñoz, del Partido Acción Nacional, presentó en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la petición de Consulta Popular: “Ingreso Digno para los Trabajadores”. En este caso, la SCJN resolvió como **inconstitucional** el objeto de consulta básicamente por “encuadrar de las prohibiciones establecidas en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Federal: a) Ingresos y Gastos del Estado y b) Restricción de derechos humanos reconocidos por la Constitución”. Se argumentó que la materia incidía en los ingresos y gastos del Estado porque “el salario mínimo no podía desvincularse de otros aspectos, elementos y ordenamientos que lo utilizan como referente en legislaciones de orden tributario y financiero”.

De esta forma fue como las primeras peticiones de Consulta Popular bajo el nuevo ordenamiento jurídico se quedaron en la propuesta, a pesar de haber cumplido los criterios de trascendencia nacional y su impacto en gran parte de la población, así como claridad en la pregunta en cuestión, no obstante las propuestas de los tres partidos fueron desechadas. La reflexión sobre este ejercicio ha dado oportunidad a los detractores de la democracia directa, en tanto que ésta se presta al oportunismo y son los partidos los que toman la bandera para incrementar su popularidad y presencia.

Los tres temas que propusieron los partidos: reforma energética, aumento de salario mínimo y disminución de plurinominales, ciertamente, son temas de relevancia nacional y, en su momento, polémicos, como el caso de la reforma energética, que dan pie a una polarización política y, se puede inferir, a desatar movimientos sociales en contra o a favor de la propuesta. Estos ejercicios dejan entre ver que la Consulta Popular tendrá que ver no solamente con el tema sujeto a consulta sino también con el contexto social, económico y político del país, no por la resolución que emita la SCJN

sino por el costo político que tendrán que asumir los partidos que promuevan la consulta, quedando al margen la mayoría de los ciudadanos.

En México se tiene un camino largo por recorrer en el tema de la democracia directa; el camino está abierto para usar las herramientas de participación directa, lo que viene es aprender a utilizarlas y exigir a la representación política que legisle para hacer viables los mecanismos, no para obstaculizarlos. Con los tres ejercicios referidos, queda en evidencia que el aprendizaje queda a medias, pues habría que disponer de un ejercicio llevado hasta sus últimas consecuencias para poder evaluar sus resultados efectivos.

## **Conclusiones**

La reforma político-electoral del 2012 abre un abanico de oportunidades al fortalecimiento de la democracia mexicana. En términos de participación ciudadana, la reforma permite contar con mecanismos para ampliar la participación de los ciudadanos en asuntos públicos y que no quede circunscrita la participación a las elecciones de los representantes políticos.

En otro sentido, la participación ciudadana representa un reto para el gobierno si desea fortalecer la gobernabilidad del país. Como se comentó, la gobernabilidad está en función de la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas de la sociedad, por lo que en la medida en que la sociedad este satisfecha con la acción del gobierno, éste podrá disfrutar del respaldo y la aceptación ciudadanas. Un punto interesante que destaca en esta dinámica de participación ciudadana directa prevista ahora en la Constitución, es que la clave de facto para la procedencia o no de las propuestas a Consulta Popular está influida por el contexto social, económico y político del país; mientras sean los partidos los que promuevan las consultas, éstas estarán supeditadas a las agendas de dichos institutos, que irónicamente no siempre coinciden con las de los ciudadanos. A diferencia, de lo que podría suceder si las propuestas son promovidas por organizaciones civiles autónomas.

Cabe subrayar que la deliberación pública extensa e intensa, con el concurso directo de la ciudadanía y de las organizaciones civiles autónomas, que debiera preceder a la votación sobre cualquier tema de trascendencia nacional, sometido a un proceso de Consulta Popular, es prácticamente soslayada en la reforma constitucional y en la ley respectiva.

## Bibliografía

- Bolos, S. (2001). *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*. Universidad Iberoamericana-Santa Fe. Estados Unidos.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1917). Ley No. 001. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 7 de julio de 2014. México. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- (2014). Ley No.134. Ley Federal de Consulta Popular. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014. México. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Camou, A. (Coord.). (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. FLACSO-IISUNAM. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>
- Caruso Larrainci, A. (2004). Instrumentos de participación y políticas sociales. UNAM. México.
- Casas Cárdenas, E. (2012). *Participación ciudadana en la democracia: Experiencias contemporáneas en España y México*. México: Universidad Autónoma de Tamaulipas; Porrúa.
- Dahl, Robert. *La Poliarquía*. 1971.
- Dieter, N. (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Recuperado de: <http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/1419/icps63?sequence=1>
- Fleury, Sonia (2000). Reforma del Estado. BID, INDES.
- Flisfisch, A. “Gobernabilidad y consolidación democrática” (1987) en Revista Mexicana de Sociología, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 113
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. 3ª. Ed. Gran Bretaña: Stanford University Press.
- Kaplan, M. (2001). Estado, democratización y gobernabilidad en la globalización: La problemática Latinoamericana. En Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Democracia y Gobernabilidad* (pp. 105-144). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=93>
- Koffi Annan (2004) en Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Meyer, L. (1997). El sistema político y la gobernabilidad mexicana. En S. Schmidt. *La capacidad de gobernar en México*. Pp. 69-89. México: Aguilar.
- Rosa Hernández, G. (2010). *Formas de participación ciudadana: el plebiscito*. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Recuperado de: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/>

GonzaloJulianRosaHernandez.pdf

Sartori, G. (2011). *¿Qué es la Democracia?* México: Taurus.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gaceta Parlamentaria. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx>

Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo.

# La reforma constitucional en materia electoral sobre coaliciones: su adecuación y repercusión en Tamaulipas

Marcia Laura Garza Robles

## Introducción

En México la transición a la democracia ha tenido como constante punto de referencia a las reformas electorales y al fortalecimiento paulatino de los partidos de oposición que han fungido como mecanismos fundamentales para el cambio político, es decir que se ha llevado una democratización por la vía electoral.

En los últimos 35 años se ha vivido un complicado y lento proceso de democratización que terminó con la vigencia de un régimen político caracterizado por el predominio indiscutido de un solo partido, favorecido por una normatividad y unas instituciones político-electorales que estructuraron una competencia sumamente desigual.

El sistema de partido hegemónico, que tuvo su época dorada entre 1946 y 1976, poco a poco dio paso a una competencia político-electoral real, en la cual el ganador no está asegurado de antemano.

Es por todos aceptado que la evolución del sistema electoral en México ha seguido la tendencia de reforma-elección-reforma; pareciera que la inconformidad en la manera en que se desarrolla el proceso electoral anterior y los resultados que se obtienen del mismo es lo que propicia y condiciona la vigencia de la normativa en la materia; pues una vez que bajo dichas reglas ha triunfado el partido en el poder, posteriormente se realizan modificaciones que aparentemente garantizan una contienda más justa para los próximos comicios.

México hoy vive una vez más cambios estructurales consecuencia de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en materia político-electoral aprobó la mayoría del Senado de la República y que fueron promulgadas por el Presidente de la República y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014. Así mismo, derivado de dichas reformas, el Congreso de la Unión expidió tanto la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como la Ley General de Partidos Políticos el 23 de Mayo siguiente.

En cuanto a las coaliciones electorales, estos cambios consisten en la obligación que imponen las leyes generales recién expedidas en la materia, para efecto de homologar la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales a través de la figura de las coaliciones en todas las elecciones ya sean federales o locales. Esto es, los principales puntos de análisis se refieren a lo relativo al emblema de la coalición, las reglas para contabilizar los votos de la coalición en relación con la prohibición expresa de distribución de votos mediante convenio de coalición y el aumento del umbral mínimo requerido a los partidos políticos para conservar su registro.

¿Pero a quiénes benefician estas reformas? ¿Se trata de una normatividad que

beneficie a la sociedad o se trata de reglas que privilegian a la clase política en el poder? ¿Estas nuevas leyes consolidan la democracia y empoderan la voluntad del ciudadano expresada a través de su voto en las urnas? ¿Se fomenta el espacio plural de competencia política o se condiciona el voto libre de los votantes?

Al final de la investigación se podrá afirmar que las normas electorales juegan un papel decisivo en la configuración y funcionamiento del sistema político, dado que determinan la representación de los ciudadanos; y al estar constituido nuestro país como una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero bajo los principios de la ley fundamental, las disposiciones generales contenidas en la reforma constitucional de 2014 en materia electoral deberán insertarse en la legislación de Tamaulipas, por lo que se considera que en el siguiente proceso electoral local se verá impactada de manera significativa la composición del congreso, pues como se demostrará en las siguientes páginas, la reforma electoral no tiende a fortalecer la representación, ni al sistema de partidos, sino al contrario, reduce la posibilidad de garantizar la pluralidad de ideologías que puedan expresarse en el poder legislativo, elemento básico que debe existir en un sistema democrático, donde la toma de decisiones supone un consenso logrado después del respectivo proceso deliberativo que incluya la expresión de las minorías.

## Resultados y discusión

Es importante establecer de inicio que de conformidad con el artículo 41 de la Carta Magna, los partidos políticos son instituciones de interés público que participan dentro del proceso electoral y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, de ahí que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su momento, y ahora la Ley General de Partidos Políticos, establezca ciertas prerrogativas y obligaciones para la consecución de tales fines, encontrándose dentro de sus derechos la posibilidad de formar coaliciones para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Para Flavio Galván Rivera las coaliciones electorales son:

Las uniones temporales, transitorias, emergentes de los convenios celebrados entre dos o más partidos políticos nacionales, en el orden federal, o bien entre partidos políticos nacionales y estatales o sólo estatales, en el orden local, con la finalidad de postular los mismos candidatos a cargos de elección popular. (Galván, 2004: 135).

Las coaliciones representan el derecho de los partidos políticos para agruparse y organizarse durante la contienda política, a efecto de postular candidatos a cargos de elección popular en la contienda electoral, ya sea en las elecciones de

presidente, gobernador, senadores, diputados federales y locales, y/o miembros de los ayuntamientos, así como jefe de gobierno, asamblea legislativa y delegaciones del Distrito Federal.

Las coaliciones de conformidad con el momento en que se producen, pueden ser clasificadas en pre-electorales y post-electorales; las primeras tienen como característica esencial que dichas alianzas se hacen antes de las elecciones, que los partidos políticos que participan en las mismas no se presentan como entidades independientes, sino como una sola fuerza que impulsa un mismo candidato y que la coordinación de las estrategias partidistas es hecha pública. (Golder, 2005). Las coaliciones post-electorales se refieren a las alianzas realizadas por partidos políticos en un momento posterior al proceso electoral, una vez que han sido celebrados los comicios, y también son conocidas como “Gobiernos de Coalición”.

Para efectos del presente estudio solamente se hará referencia a las coaliciones pre-electorales, es decir, se estudiará la reglamentación relativa a las alianzas que forman los partidos políticos como coordinación estratégica para participar en las elecciones bajo la propuesta de un mismo candidato que representa una competencia conjunta.

De conformidad con la Reforma Constitucional de 2014 (Artículo transitorio segundo) y a Ley General de Partidos Políticos (Artículo 88), las coaliciones pre-electorales se clasifican en: totales, parciales y flexibles. Una coalición total es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral; por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas de un mismo proceso federal o local bajo una misma plataforma; y una coalición flexible será en la que los partidos políticos postulen al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

La fracción I, inciso f), del Transitorio segundo de la constitución señala que se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales; esta fracción se adicionó en la reforma de febrero de 2014 y establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la constitución.

La legislación federal marcaba ciertas normas relativas a las coaliciones electorales que pudieran formarse para los procesos de renovación del presidente de la república, senadores y diputados federales, sin embargo se permitía que cada entidad federativa regulara de manera local lo referente a la normatividad aplicable a las coaliciones en los procesos locales para la renovación de gobernadores, ayuntamientos y diputados en cada estado.

En el caso de Tamaulipas, existen grandes diferencias en la regulación de la figura de las coaliciones electorales que actualmente señala el Código Electoral

vigente con lo regulado en su momento por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que se reproduce en las nuevas leyes secundarias, que ahora tienen aplicación en todo el territorio nacional, por lo que la legislación de Tamaulipas deberá adecuarse a los nuevos lineamientos ordenados. A continuación se presentan de manera particular los puntos con contenidos diferentes que deberán reformarse en las leyes locales.

Para lograr definir a quién beneficia esta reforma constitucional en materia política en relación a las coaliciones electorales y determinar si la misma consolida la democracia y fomenta el espacio de competencia política; la discusión versará sobre el análisis comparativo de las normas que regulan la participación de los partidos políticos en los procesos electorales mediante la figura de las coaliciones tanto a nivel federal como local en tres puntos fundamentales: 1) el emblema de la coalición, 2) la distribución de votos de la coalición y 3) porcentaje mínimo de votación requerido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y para la conservación de registro de los partidos políticos: umbral mínimo. Análisis que se hace de conformidad con lo siguiente:

### **1. El emblema de la coalición**

Un emblema es un símbolo o jeroglífico que representa una idea, un objeto, una empresa, y, en el caso que nos ocupa, la imagen distintiva de un partido político. El artículo 39, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que para que un partido político pueda obtener su registro, debe de contar dentro de sus estatutos, entre otros elementos, con una denominación y un emblema. Ello con el objetivo de que se le caracterice de manera clara y sencilla de otros partidos o asociaciones políticas existentes, y a efecto de que puedan ser fácilmente identificados tanto por los ciudadanos como por las autoridades electorales.

El emblema juega un papel indispensable en la vida de un partido político, con independencia de si se encuentra coaligado o no, ya que permite que mediante dicho emblema se posea en el recuerdo o ánimo de la ciudadanía en general; a continuación se detalla de qué manera se ha regulado el emblema en las coaliciones.

### **Regulación federal**

Dentro de los artículos 35 al 39 y 87 al 92, de la Ley General de Partidos Políticos se establecen los requisitos y obligaciones para la constitución y registro.

En estos artículos se establece la obligación de los partidos políticos de formular una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y dentro de los estatutos a su vez, deben establecer la denominación del partido, el emblema y el color que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos, acotando que el emblema debe abstenerse de alusiones religiosas o raciales.

Establece como una de las prerrogativas de los partidos políticos el que



puedan formar coaliciones; para esto tiene que existir un convenio de coalición, y los partidos políticos que la integren, independientemente de la elección de que se trate, aparecerán con sus propios logos en la propaganda electoral que utilicen.

Por lo que respecta a las boletas que son utilizadas el día de la jornada electoral, los emblemas de cada partido político aparecerán por separado, con el mismo tamaño y espacio en la boleta electoral para los participantes.

### **Regulación local**

Por lo que se refiere al Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, los artículos del 53 al 64 regulan lo relativo a la constitución y registro de los partidos políticos locales, y al igual que en el ámbito federal, también señala como requisito para que se puedan constituir y registrar partidos políticos en el estado de Tamaulipas, que cuenten con estatutos que normen su vida interna, y a su vez dentro de dichos estatutos, que se establezca la creación de un emblema para que se distinga de otros entes políticos, y también se hace la acotación de que dicho emblema debe de pasar por alto las alusiones religiosas y racistas, y el emblema debe contar con los colores y diseño que se distinga de los demás emblemas de los entes políticos.

En el caso de la legislación local es importante destacar que, cuando se forma una coalición con el objeto de postular candidatos comunes en un proceso electoral, dicha coalición actúa como si se tratara de un solo partido político (Artículos 112 al 114 del Código Electoral de Tamaulipas).

Esto quiere decir que:

- En el convenio de coalición se establecerá el nombre y emblema que identifique a los partidos políticos que la forman, como si se tratara de un nuevo partido político que se crea para un proceso electoral determinado.
- La coalición deberá formar una plataforma electoral común que ofrecerán la coalición y el candidato;
- Presentar una lista única de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, en caso de que la coalición participe en cuando menos las dos terceras partes de la totalidad de los distritos electorales uninominales.

### **Diferencias**

Los partidos políticos que integren una coalición se identificarán con sus propios emblemas, es decir, que aunque tengan candidatos en común, su propaganda electoral, e incluso la boleta electoral, presentará de manera independiente el emblema de cada uno de los partidos que integran la coalición.

En las elecciones locales cuando dos o más partidos políticos integren una coalición, en el convenio quedará estipulado el emblema que se utilizará para la campaña electoral en una elección determinada, así como los colores y signos que identifiquen la coalición de los demás partidos políticos, incluso de los emblemas de los

propios partidos coaligados. La estructuración y normatividad relativa al emblema de las coaliciones se presenta en dos sentidos muy ajenos en cuanto a lo federal y lo local. Trasciende el hecho de que a nivel federal se da tratamiento independiente a los partidos políticos que la integran, y en el ámbito local se “crea” un nuevo ente jurídico temporal como un todo, situación que genera muy distintas consecuencias; sin embargo, en virtud de la reforma político-electoral de 2014, el artículo transitorio segundo inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata el establecimiento de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo que significa que para el siguiente proceso electoral a realizarse en Tamaulipas en el año 2016, los partidos políticos que decidan participar coaligados, deberán hacerlo bajo los nuevos lineamientos señalados en la Ley General de Partidos Políticos, esto es, con emblemas independientes y apareciendo en las boletas de votación de manera separada.

## **2. Distribución de votos de la coalición**

En primer término, para poder establecer lo que se conoce como la distribución de votos obtenidos por la coalición, que es un elemento primordial en la vida democrática de un país, aclaremos lo que se entiende por voto.

El voto como tal, tiene su nacimiento en el derecho que tienen todos los ciudadanos para ser partícipes en la designación de los candidatos para que ocupen un puesto de elección popular, es el derecho de participación política por excelencia y se puede describir como un voto positivo, el cual cuenta con las siguientes características:

- **Universal:** se refiere a que los votos de los ciudadanos en las urnas valen lo mismo; no se ponderan, sólo se cuentan bajo la premisa de la democracia constitucional de que el voto tiene un valor igual, lo que se expresa comúnmente con el aforismo “una persona, un voto”; el ejercicio del voto es de cualquier ciudadano, sin distinción de clase, raza, sexo o nivel educativo, sólo se limita por las restricciones establecidas previamente en la ley como la mayoría de edad por ejemplo.
- **Libre:** el ciudadano debe emitir su sufragio sin presión alguna, de manera consciente el día de la jornada electoral. Sólo el ejercicio del derecho de voto sin interferencias, presiones o coacciones puede garantizar la manifestación de la voluntad del ciudadano elector.
- **Secreto:** La secrecía del voto constituye un requisito necesario de la libertad de ejercicio del derecho de sufragio y de la autenticidad de la manifestación de la voluntad del ciudadano elector. Dicha secrecía debe ser anterior, concomitante y posterior al acto jurídico por medio del cual el elector manifiesta su voluntad a favor de alguna de las opciones políticas. Sólo la persona que emite el voto sabe por quién o por quiénes ha votado, y solamente él puede, si así lo considera, hacer público el sentido de su voto.
- **Directo:** el voto es directo porque los candidatos reciben los sufragios de los

ciudadanos, sin que nada ni nadie se encuentre de mediador.

- **Personal e intransferible:** el voto sólo puede efectuarlo una persona, en este caso el ciudadano, y el cual no puede dársele a otra para que lo ejerza, es un derecho propio, en el que se debe respetar la voluntad del ciudadano.
- **Indivisible:** Que el voto no se puede dividir, cuenta como un todo y no por fracciones.

Esta última característica del voto, dio lugar para que en el año dos mil ocho se realizará una reforma al entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (sustituido actualmente por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) por cuanto hace a la distribución de votos, ya que anteriormente, en el caso de las coaliciones, los propios partidos políticos integrantes de la misma determinaban como realizar la distribución de los votos obtenidos a favor de la coalición, situación que se consideró inconstitucional conforme a lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

En los siguientes puntos se analizarán con mayor abundamiento los argumentos de la Suprema Corte para declarar inconstitucional la transferencia de votos entre partidos políticos coaligados, desde este momento se expresa que la interpretación que se ha dado en este sentido, consiste en privilegiar la voluntad de los electores por la cual ejercen su soberanía a través de la emisión del sufragio a favor de un determinado ente político. Esto es, lo que se tutela en primera instancia, más allá del sistema de partidos, es la intención de voto del ciudadano, que sea éste en única instancia quien decida favorecer con su voto a un partido político determinado, y que no exista posibilidad de que esa voluntad se vea violentada ni negociada al interior de los partidos políticos por medio del clausulado de los convenios de coalición.

### **Regulación federal**

Antes de mencionar la regulación federal vigente en cuanto a la distribución de votos de las coaliciones electorales, es importante precisar el contenido del párrafo quinto del artículo 96 del COFIPE que señalaba lo siguiente:

...Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida.

A este contenido normativo se le conoció como “la cláusula de vida eterna” pues permitía que un partido político le regalara votos a uno o más de sus aliados de minoría para que sobrevivieran y conservaran su registro, es decir, se consentía que un ente político que no obtuvo suficiente fuerza electoral en las urnas ciudadanas para alcanzar o conservar el registro, en su caso, y acceder a la representación ciudadana, obtuviera un porcentaje de sufragios que no alcanzó realmente.

Sin embargo, mediante sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de Julio de 2008 dentro de la Acción de Inconstitucionalidad identificada con el número de expediente 61/2008 y acumuladas, los ministros decretaron la inconstitucionalidad del párrafo 5 del artículo 96 del COFIPE que permitía la transferencia de votos de un partido político a favor de otro que hubiera alcanzado el uno por ciento de la votación requerida, con el fin de aumentar su porcentaje de votación, bajo el argumento principal de que dicha práctica afecta el régimen de partidos y las reglas democráticas de la contienda electoral, porque ese traspaso de votos traería como consecuencia que se apliquen a una fuerza política que no corresponde a la voluntad de los electores y, en consecuencia, se desnaturalizara el objeto y fin de la institución del sufragio. Señalaron que para que una elección sea libre y auténtica (principio constitucional de las elecciones) el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo.

La SCJN estableció que de conformidad con las características del régimen legal de coaliciones de nuestro país, en el que los electores mediante el sufragio tienen la posibilidad de votar por alguno de los partidos coaligados marcando en la boleta el cuadro que contenga el emblema del partido político de su preferencia (dentro de los que aparecen coaligados) pretende transparentar la fuerza electoral de cada uno de los partidos que se coaliguen, según se haya expresado directamente en las urnas; por lo que el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos de un partido político a otro altera, menoscaba y manipula la voluntad expresa de un elector manifestada a través del voto a favor de un determinado partido político coaligado, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido de la coalición que si bien alcanzó el uno por ciento de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Además, como se argumenta en la sentencia referida, la transferencia de votos resulta inconstitucional también por el hecho de que violenta el principio de equidad en la contienda, ya que al permitir la ley a un partido la posibilidad de preocuparse sólo de la obtención de los votos necesarios para obtener el uno por ciento de la votación total emitida por el sólo hecho de estar coaligado con otro u otros partidos políticos, coloca a ese partido en una posición de privilegio y ventaja en relación con los demás partidos minoritarios que no pudieron o no quisieron coaligarse, los cuales tendrían que buscar la obtención del voto ciudadano con mayor trabajo, esfuerzo y desigualdad, ya que dichos partidos estarían ocupados en

alcanzar el dos por ciento de la votación total emitida, que es el umbral necesario para mantener el registro como partido político.

Ahora se estudiarán las normas que estuvieron vigentes durante el último proceso electoral para la distribución de votos de una coalición; y que no han tenido modificación de fondo en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta distribución de votos de las coaliciones electorales se regulaba en el artículo 95, párrafo 9, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora corresponde casi textualmente al artículo 87 numeral 12 de la Ley General de Partidos Políticos), donde se establece que “los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos”; es importante señalar que para efecto de las elecciones por el principio de representación proporcional, cada partido político coaligado presentará su propia lista de candidatos.

En algunas ocasiones el día de la jornada electoral el ciudadano marca los emblemas de dos o más partidos políticos que pertenecen a una coalición, y no solamente un emblema como debe de ser. Anteriormente, los lineamientos del COFIPE establecían que en la casilla correspondiente, al realizarse el cómputo de todos los votos, se separarían los que tuvieran dicha característica, pero se contabilizaban a favor del candidato de la coalición, y se debía asentar dicha situación en las actas respectivas. Una vez hecho lo anterior, el día del cómputo distrital, ya sea de la elección de diputados, senadores o de presidente de la república, se sumaban los votos que fueran separados por ser emitidos a favor de dos o más partidos coaligados, y en la suma distrital dichos votos se distribuían de manera igualitaria entre los partidos que integraran la coalición y si existía fracción, los votos correspondientes se asignaban a los partidos de más alta votación, conforme lo prevenían los artículos 295, párrafo 1, inciso c), 297, párrafo 1, inciso a) y 298, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe precisar que, si bien en el año dos mil ocho la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la transferencia de votos era inconstitucional porque atentaba contra la característica de la indivisibilidad del voto, la distribución mencionada en los artículos que antecede, constituía una manera de repartir los votos que no estaban determinados para algún partido político, pero sí para la coalición, obedeciendo al principio de equidad de una manera legal, tal y como lo estableció en su momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XIX/2009, que a la letra dispone:

**COALICIÓN. EL SISTEMA LEGAL DE DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EMITIDOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA INTEGRAN, ES CONFORME A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.-** De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso e); 93, párrafo 2; 95, párrafo 9, y 295, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales, se desprende que el sistema legal de distribución de votos, previsto para el cómputo de los emitidos a favor de dos o más partidos políticos coaligados, respeta los principios constitucionales de certeza, objetividad y equidad, rectores del proceso electoral. Lo que genera certidumbre respecto al destinatario del voto y permite determinar la voluntad de los electores, para ser reflejada en los resultados, al establecer reglas específicas para su asignación en los diversos supuestos de marca en las boletas. Así, lo establecido por el legislador en el sentido de que los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán en forma igualitaria y, de existir fracción, los votos correspondientes serán asignados a los partidos políticos de más alta votación, atiende a los principios de indivisibilidad y efectividad del sufragio; además, para computar la totalidad de los votos, resulta lógico y necesario que el legislador federal determinara el destino de esa votación, así como de las fracciones resultantes de la distribución igualitaria.

Cabe reafirmar que la distribución señalada se realizaba exclusivamente el día del cómputo distrital, y era efectuada por la autoridad administrativa electoral, y no el día de la jornada electoral dentro de la casilla, con lo cual se le daba certidumbre y legalidad a distribución de votos en la elección; además que en dichos supuestos no se modificaba o manipulaba la voluntad de los electores, sino que, al ser indeterminada la intención del voto de los ciudadanos por haber marcado el emblema de dos o más partidos políticos coaligados en la boleta electoral, se establecía un mecanismo equitativo que permitía conservar la validez de dichos sufragios.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dentro de sus artículos 12, 288, 290 y 311, de manera textual ya contempla que cuando los partidos políticos participen coaligados, sus emblemas aparezcan de manera individual en la boleta, por lo que el ciudadano debe seleccionar la opción del partido político de su preferencia; sin embargo, para el caso de que se marcaran dos emblemas en la boleta, siempre y cuando correspondan a partidos políticos coaligados para la elección de que se trate, dichos votos en primer término se contabilizarán para el candidato, y en la sesión de cómputo distrital correspondiente se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integren la coalición, y en caso de existir fracción, los votos sobrantes se asignarán al partido de más alta votación.

### **Regulación local**

En el estado de Tamaulipas, la distribución de votos de los partidos políticos coaligados, se realiza conforme a lo establecido en el convenio de coalición registrado ante el Instituto Electoral de Tamaulipas, lo anterior de conformidad con el artículo 114, fracción III, del Código Electoral para el estado.

A nivel local la distribución de votos se encuentra al arbitrio de los propios partidos coaligados, puesto que la ley les permite convenir, previo a la jornada electoral, la forma en que habrán de repartirse los sufragios obtenidos a favor de

la coalición, pues desde el momento en que queda registrada como coalición, actúa como un solo partido político, y presenta una sola lista de candidatos para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional.

La legislación local autoriza a los partidos políticos coaligados para que en el convenio de coalición respectivo, se establezca el orden para conservar el registro de los partidos que la integran, en caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición en la elección de diputados según el principio de mayoría relativa no sea equivalente al 1.5% por cada uno de los partidos políticos coaligados.

Es importante señalar que, durante el proceso electoral local 2012-2013 se interpusieron medios de impugnación en contra de los convenios de coalición celebrados por distintos partidos, en los que se pactaron precisamente éste tipo de transferencia de votos para el caso de que un partido político coaligado no obtuviera el porcentaje de votación necesario para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en donde la argumentación principal de la parte actora consistía en considerar inconstitucionales y por lo tanto inválidas las cláusulas del convenio de coalición que permitían la transferencia de votos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al momento de resolver el Juicio de Reconsideración 96/2013 estableció los siguientes criterios:

- El régimen legal de las coaliciones políticas es distinto en los ámbitos federal y local, por lo que no pueden trasladarse definiciones de inconstitucionalidad planteadas en su oportunidad en el ámbito federal en lo relativo a la “transferencia de votos”, de manera inexacta a una disposición local.
- El legislador del Estado de Tamaulipas puede y tiene competencia para establecer la posibilidad normativa de que los partidos políticos participen en forma coaligada en los procesos electorales locales, y pueden determinar los términos y las condiciones respectivas, siempre que no resulten arbitrarias, innecesarias, desproporcionadas o no cumplan con criterios de razonabilidad.
- En el régimen legal federal los emblemas de los partidos coaligados son presentados en forma separada, lo que permite conocer a qué partido coaligado otorga su voto el elector al momento de emitir su sufragio; en tanto que a nivel local los partidos políticos aparecen en la boleta con un mismo emblema que representa a todos los integrantes de la coalición, por lo que el legislador ordinario está facultado para regular los efectos jurídicos y consecuencias de dichos convenios de coalición, especialmente en cuanto se refiere a la distribución de los votos obtenidos por la coalición respectiva.
- El modelo adoptado en el Estado de Tamaulipas permite que los partidos coaligados participen identificados en un solo recuadro en la boleta electoral, lo que no hace posible identificar si el elector determinó votar por un partido en específico; decisión que debe interpretarse como que el elector votó por los



partidos que integran la coalición a sabiendas de que el voto se contabilizará a favor de los candidatos postulados pero al mismo tiempo a favor de uno solo de los partidos que integran la misma, de acuerdo con lo pactado en el convenio de coalición respectivo.

- El hecho de que el ciudadano del estado de Tamaulipas, cuando vota por una coalición, no está en posibilidad de expresar su apoyo a favor de una sola de las opciones políticas que conforman la coalición, per se no deviene inconstitucional, porque no se vulnera el derecho de votar consagrado en el artículo 35 Constitucional, ni afecta los principios rectores de la función electoral, ya que la Ley Fundamental no establece parámetros específicos que deban seguirse respecto a la distribución de votos recibidos por la coalición a favor de los partidos que la integran.
- En el caso del estado de Tamaulipas se está en presencia de la distribución de los votos obtenidos conforme lo previsto en la legislación local y no de la “transferencia de votos” de manera arbitraria o artificial, puesto que los votos emitidos a favor de una coalición, dadas las características de la boleta electoral no permiten distinguir el sentido del voto ciudadano a favor de alguno de los partidos políticos que integran una coalición; de ahí que dichos votos deban distribuirse de alguna forma, siendo la que más se aproxima al principio de certeza jurídica, la pactada de manera previa en los convenios de coalición, mismos que son de los conocimientos de los electores y de las demás fuerzas políticas, previo a la celebración de la jornada electoral.

## Diferencias

La distribución de votos es la diferencia sobresaliente y palpable en las elecciones federales y locales, ya que mientras que a nivel federal se distribuyen los votos de acuerdo al número de sufragios obtenidos individualmente por los partidos políticos coaligados, y en su caso ciertos votos característicos se distribuyen por la autoridad administrativa electoral a los integrantes de la coalición después de la jornada electoral; a nivel local la distribución de votos de la coalición está sujeta a un convenio de coalición que se presenta meses antes del día de la jornada electoral, es decir, los partidos políticos coaligados deciden antes del día de la elección los porcentajes de votación para cada uno de los coaligados con independencia de cuantos votos reciban.

Lo anterior se presta a que cuando sólo se realizan coaliciones parciales, la coalición le otorga al partido político identificado como minoritario, la cantidad de votos necesarios para que alcance el umbral mínimo especificado en la ley, que si bien, en los casos de coaliciones que se han presentado en el estado, los institutos políticos que no han obtenido ese umbral mínimo no pueden perder el registro porque son partidos políticos nacionales, pero esto sí les permite tener acceso a un escaño en el congreso local por haber alcanzado dicho umbral mínimo de votación.

En este punto cabe precisar que, derivado de las reformas constitucionales



y legales en materia político-electoral, la normatividad respectiva y el escenario para Tamaulipas ha cambiado, puesto que ya el artículo Segundo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión expedirá una ley general que regule, entre otras cosas, el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, en donde se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, así como las reglas conforme a las cuales aparecerán los emblemas de los partidos en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

En cumplimiento a lo anterior, el 23 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos, misma que contiene las disposiciones aplicables a los procesos electorales tanto federales como locales, y de manera específica, en relación al tema que nos ocupa, dentro del artículo 87 estipula que independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, y señala de manera expresa que los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición; situación que seguramente tendrá como consecuencia que celebrar coaliciones para participar en las elecciones locales deje de ser atractivo para los “partidos grandes” o con un porcentaje de votos elevado, y los partidos menos representativos se verán obligados a participar solos con el riesgo de no obtener el umbral mínimo de votos necesarios para conservar su registro.

Bajo estas nuevas disposiciones normativas que se han analizado, probablemente en Tamaulipas se observe una tendencia hacia el bipartidismo dentro del congreso local, pues la experiencia en los resultados de por lo menos los últimos cuatro procesos electorales arroja que sólo dos partidos en el estado cuentan con la mayoría de la simpatía de los votos del electorado, por lo que las demás minorías probablemente podrían quedar excluidas de una representación dentro del órgano legislativo.

De lo anterior podemos inferir que la reforma política reduce la posibilidad de garantizar la pluralidad dentro del congreso local, lo que se traduce en un obstáculo para la subsistencia y consolidación de los partidos minoritarios de oposición, y donde no existe pluralidad y oposición real, el mecanismo de competencia y rendición de cuentas deja de operar.

### **3. Porcentaje mínimo de votación requerido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y para la conservación de registro de los partidos políticos: umbral mínimo.**

Los entes políticos para poder participar en la asignación de cargos de representación proporcional y para conservar su registro como partidos políticos ante el Instituto Nacional Electoral, deben alcanzar el porcentaje de votos que establezca la ley, a lo que se le conoce como “barrera legal” o umbral mínimo de votación.

Giovanni Sartori señala que el sistema de representación proporcional busca

transformar de manera proporcional los votos en escaños (Sartori, 2003). Por su parte, Dieter Nohlen dice que la representación proporcional trata de reproducir con la mayor fidelidad posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos existentes en la población (Nohlen, 1998).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 6/1998 ha sostenido que el principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.

Es claro que la finalidad del sistema de representación proporcional es minimizar la diferencia que existe entre el porcentaje de la votación nacional obtenida por un partido político y los espacios que ocupe en un órgano colegiado electo popularmente.

Como se observa, el umbral mínimo que determinen las leyes de cualquier país juega un papel primordial en el sistema político y en la representación de las diferentes ideologías existentes en el mismo, por lo que resulta indispensable analizar las reglas contempladas al efecto en la reforma constitucional y legal de 2014.

### **Regulación federal**

El artículo 41 constitucional reformado estipula: “El partido político nacional que no obtenga, al menos, tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del poder ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro”. Así mismo, el artículo 54 señala que “todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

La Ley General de Partidos Políticos dentro del artículo 94 establece como causas de pérdida de registro de un partido: “No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local”.

La reforma constitucional incrementó el porcentaje mínimo de votos requeridos para conseguir representación en el congreso y para la conservación del registro de dos por ciento a tres por ciento.

## Regulación local

El artículo 65 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas establece que “a un partido político local le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.... fracción II... por no obtener por lo menos el 1.5% de la votación estatal emitida en la elección para diputados según el principio de mayoría relativa.

Por su parte tanto el artículo 27, fracción II de la Constitución local como el 24, fracción I del Código Electoral del Estado señalan que a todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 1.5% del total de la votación estatal emitida, se les asignará un diputado.

## Diferencias

La reforma constitucional incrementó el porcentaje mínimo de votos requeridos tanto para conservar el registro de los partidos políticos como para conseguir representación en el congreso; en el caso de las elecciones federales pasó del dos al tres por ciento; y en el caso de Tamaulipas el cambio resulta más drástico, pues del 1.5% que actualmente señala el Código Electoral, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, en los próximos comicios los partidos deberán obtener el doble de votos, esto es un 3%.

Un cambio de un punto porcentual en una regla que pocos conocen parece poco, pero en términos relativos es un aumento de 50% en el umbral de entrada a nuestro sistema de partidos; y para el caso de Tamaulipas el cambio resulta más drástico como se ha precisado.

Dada la mala fama pública que tienen los partidos políticos, no sorprende que dificultar la entrada al sistema de partidos genere simpatías entre muchos ciudadanos, y los partidos políticos que ya cuentan con registro tienen obvios incentivos para hacer cada vez más difícil la entrada de nuevos partidos que podrían hacerles competencia en las urnas.

Pero tres por ciento como umbral mínimo ¿es mucho o es poco? Países como Alemania o Bolivia también tienen un umbral de tres por ciento, Rusia uno de cinco por ciento, mientras que Japón no tiene un umbral mínimo. Para poner este umbral en contexto, en la pasada elección presidencial votaron alrededor de 50 millones de electores, en aquel año bastaba conseguir alrededor de un millón de votos para mantener el registro como partido político, ahora bajo las nuevas reglas que introduce la reforma constitucional en materia político-electoral, los partidos políticos deberían conseguir más de millón y medio de votos para mantener el registro.

## Conclusiones

Para Tamaulipas resulta inminente adecuar su normativa local conforme a las disposiciones tanto de la Constitución Federal como de la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la aparición de los emblemas de los partidos políticos coaligados en las boletas electorales,

y en lo relativo a la prohibición de transferir votos entre partidos mediante convenio de coalición, así como en el aumento del porcentaje de votación requerido a los partidos políticos para conservar su registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo que probablemente traerá como consecuencia dos escenarios: a) seguramente ya no resulte tan atractivo para los partidos políticos pequeños celebrar convenios de coalición, puesto que ya no se podrán ver beneficiados con la fuerza política de los partidos grandes y deberán contabilizar sus votos de manera individual, con el riesgo probable de no alcanzar el porcentaje de votación requerido tanto para la conservación del registro como para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo que nos lleva al segundo escenario; b) probablemente en Tamaulipas se observe una tendencia hacia el bipartidismo dentro del congreso local, pues la experiencia en los resultados de por lo menos los últimos 4 procesos electorales arroja que sólo dos partidos en el Estado cuentan con la mayoría de la simpatía de los votos del electorado, y las demás minorías seguramente quedarán excluidas de una representación dentro del órgano legislativo.

En ese contexto, si bien es cierto que la intransferencia de votos empodera al ciudadano y garantiza el respeto a su voluntad soberana ejercida en las urnas; también lo es que al relacionarse esto con el aumento al umbral mínimo (porcentaje de votos requerido para la designación de diputados por el principio de representación proporcional y para la conservación del registro), impide el crecimiento de las oposiciones.

La reforma política reduce la posibilidad de garantizar pluralidad en los órganos legislativos, pues al contabilizar los votos de los partidos políticos que participan en coalición de manera individual, aunado al hecho de elevar el umbral necesario para participar en la designación de plurinominales y para conservar su registro, se traduce en un obstáculo para la subsistencia y consolidación de los partidos minoritarios de oposición

Las nuevas reglas aprobadas en lo referente al régimen de coaliciones y al aumento del porcentaje de votación requerido a los partidos políticos para conservar su registro y acceder a la designación de diputados por el principio de representación proporcional perjudican a los partidos minoritarios, limitan el multipartidismo y reflejan una tendencia hacia un bipartidismo o tripartidismo controlado.

## Bibliografía

- Ackerman, J. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia, El caso de México*. México: UNAM. 156Pp.
- Becerra, R. y Salazar, P. (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción General*. México: Fondo de Cultura Económica. 234Pp.
- Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, Periódico Oficial del Estado, 12 de Junio de 1995.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 15 agosto de 1990.
- \_\_\_\_\_ 24 de Septiembre de 1993.
- \_\_\_\_\_ 22 de Octubre de 1996.
- Código Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, 12 de Febrero de 1987.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 3ª Edición, México, UDUAL, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.
- Galván, R. (2004). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México. 335 Pp.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Derecho Procesal Mexicano*. México: Editorial Porrúa. 228Pp.
- Golder, S.N. (2005). *Pre-electoral Coalitions in Comparative Perspective: A test of existing Hypothesis*. EEUU: Electoral Studies. 663Pp.
- Larrosa, M. (2005). *Régimen de partidos políticos en México*. México: POLIS. 167Pp.
- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 1977.
- Ley Electoral Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de Diciembre de 1951.
- \_\_\_\_\_ 7 de Enero de 1946.
- Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas, *Periódico Oficial* número 26, 1º de Abril de 1989.
- Ley Federal Electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de Enero de 1973.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.
- Ley General de Partidos Políticos, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.
- Nieto, S. (2009). *Distribución de votos entre partidos políticos coaligados: notas para una posible reforma electoral*. México: UNAM. 247Pp.
- Nohlen, D. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México: UNAM. 196Pp.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica. 182Pp.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. 155 Pp.
- Olvera, A. (2009). *El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal*.

- México: UNAM. 182Pp.
- Patiño, C. (2006). *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. México: UNAM. 217Pp.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica. Obras de Política y Derecho. 344Pp.
- Sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de Julio de 2008 dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.
- Tesis Jurisprudencial XIX/2009, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *COALICIÓN. EL SISTEMA LEGAL DE DISTRIBUCIÓN DE VOTOS EMITIDOS A FAVOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LA INTEGRAN, ES CONFORME A LA CONSTITUCIÓN*

## Políticas sectoriales de inclusión y equidad: Las políticas educativas en Tamaulipas, México

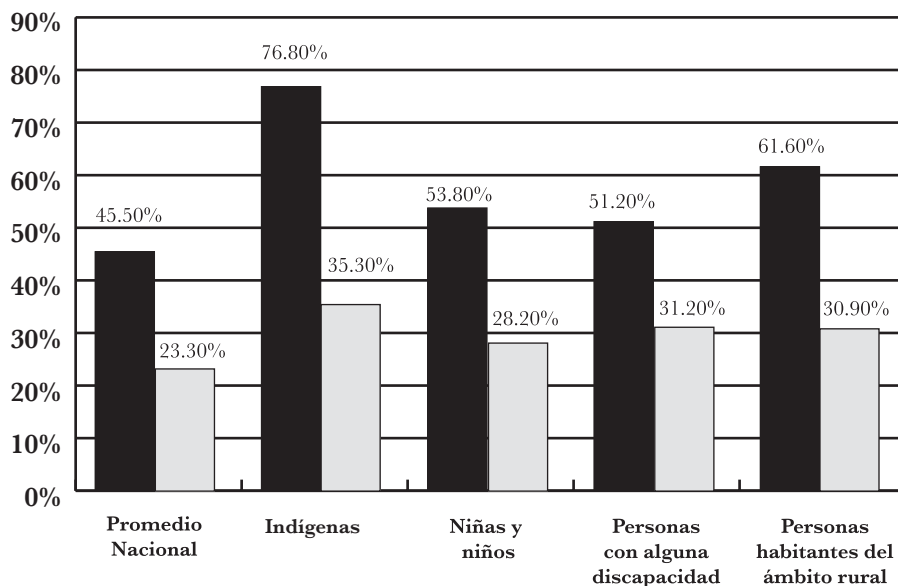
Rocío Jazmín Ávila Sánchez

Blanca Inguanzo Arias

### Introducción

Las cifras sobre pobreza y exclusión en México alertan sobre el incremento en el número de habitantes en situación de vulnerabilidad; en promedio el porcentaje de personas en pobreza es de 45.5 por ciento de la población total, pero entre personas hablantes de lenguas indígenas asciende a 76.8 por ciento; en tanto la población en edad escolar mantienen valores de 53.8 por ciento. En otro aspecto similar, el de la vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación: el promedio nacional es de 23.3 por ciento; elevándose entre la población rural a 30.9 por ciento y hasta 31.2 por ciento en personas con algún tipo de discapacidad (Imagen 1).

**Imagen 1. Pobreza en grupos vulnerables**



■ **Personas en condición de pobreza, según su pertenencia a grupos discriminados**

□ **Personas vulnerables por carencia de acceso a la alimentación**

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Coneval. 2013.

Estos datos, además de ilustrar que la pobreza sigue siendo un problema nacional y que la desigualdad y la exclusión avanzan, cuestiona la eficacia de las políticas públicas

implementadas en los últimos años para garantizar un mínimo de satisfactores para la población nacional.

En materia educativa, la discriminación sigue siendo uno de los principales obstáculos que existen en México. El reporte sobre la Discriminación en México, 2012: “considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales.” La discriminación por lo tanto dificulta que se elimine la pobreza y frena el desarrollo de la nación en su conjunto.

En este sentido se han implementado distintas políticas educativas que buscan, a través de programas compensatorios, disminuir la marginación y la polarización en el ámbito escolar, de ellos analizaremos tres programas: Mejora del logro educativo, Educación migrante y Escuela segura.

El siguiente documento de trabajo es el resultado de una investigación exploratoria realizada en los 43 municipios del estado de Tamaulipas. El universo de estudio son 2 273 escuelas primarias generales del estado y en ellas se analiza la implementación de los programas: Mejora del logro educativo, Educación para niñas y niños migrantes y Escuela Segura, los cuales desde distintas perspectivas tienen como finalidad favorecer la inclusión social y la equidad educativa.

El objetivo es observar si la implementación de estos tres programas se ha realizado con base en las necesidades específicas de cada región, dando prioridad a población estudiantil en condiciones de vulnerabilidad, para ello, con base en los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval) para medir el grado de marginación, se ha dividido el estado en cinco zonas de acuerdo a esta variable: Muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo; asimismo se analiza la correlación entre grado de marginación y logro educativo (Anexo 1).

## **Planteamientos teóricos y conceptuales**

### **Políticas educativas de inclusión**

De acuerdo con la Asamblea General de Naciones Unidas 66/288, se estableció como uno de los compromisos incluido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015, “el de lograr la plena participación de las mujeres y los hombres, en particular de los jóvenes. Al respecto, se destaca la necesidad de asegurar la igualdad de acceso a la educación para las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las comunidades locales, las minorías étnicas y las personas que viven en zonas rurales”. El Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 en el numeral VI.3 México con Educación de Calidad, señala como objetivo “Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo”, y como una de sus estrategias “Ampliar las oportunidades



de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población”, para tal fin, incluye algunas acciones que tiene como fin “Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión”, “Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales” así como “Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad”; para lo cual de manera consistente el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, prevé asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.

Aunado a lo anterior, el concepto de inclusión educativa ha evolucionado en los últimos años, ya que suele asociarse con estudiantes que viven en situaciones de pobreza extrema o que tienen necesidades especiales. Actualmente se ha logrado un mayor consenso entre los países de América Latina al ampliar el concepto para lograr un mayor acceso educativo pero con una educación de calidad, sin discriminación alguna, considerando a los niños y niñas con discapacidad, poblaciones indígenas, poblaciones rurales, migrantes o estudiantes que han abandonado el sistema educativo.

La inclusión parte de la premisa fundamental de que la sociedad está integrada por la diversidad y en el ámbito educativo, es un derecho el aprendizaje de todos e independientemente de sus características individuales, se debe ofrecer educación de acuerdo a sus necesidades. La educación es un derecho universal que incluye a todos a los que se encuentran amparados bajo ese derecho, sin discriminación, combate la inequidad y promueve sociedades más justas, iguales y democráticas.

En cambio, la exclusión y marginación en educación son el resultado de una multiplicidad de factores externos e internos a los sistemas educativos (personales, sociales, culturales y económicos), algunos de los cuales han sido ampliamente documentados. Superar o minimizar este conjunto de barreras pasa necesariamente por el desarrollo de políticas intersectoriales que las aborden de manera integral (Blanco, R., 2014, p.19).

La medición multidimensional de la pobreza, construida por el Coneval, brinda elementos que nos permiten asumir que persiste la discriminación en contra de ciertos grupos de población: quienes viven con algún tipo de discapacidad, son parte de comunidades indígenas y poblaciones rurales; así como en contra de las niñas, niños y adolescentes. Con base en estos resultados se han implementado programas compensatorios destinados a disminuir la brecha entre los alumnos que habitan en comunidades con alto grado de marginación y los que se ubican en zonas consideradas de baja marginación.

## **Políticas sectoriales en materia de educación en Tamaulipas**

Sánchez Vázquez expresa que “hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y

complejo, comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda acción que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación” (p.34).

Por políticas sectoriales en educación nos referimos a las acciones del Estado con relación a las prácticas educativas que atraviesa la totalidad social, en términos sustantivos, del modo a través del cual se resuelve la producción, distribución y apropiación de conocimientos (Imen: 2008). En términos jurídicos, éstas se plasman en la legislación y se concretan a través de programas específicos que establecen los objetivos, las metas y los procedimientos necesarios para alcanzarlos.

La reciente modificación al Artículo Tercero Constitucional y en concordancia con la actual Reforma Educativa, garantiza que todo individuo pueda tener el derecho a la educación de calidad y para ello el Estado deberá asegurar “el acceso universal de todos los niños y jóvenes a escuelas bien equipadas en términos de sus condiciones materiales y recursos humanos, asimismo, debe garantizar que los alumnos permanezcan en las aulas, transiten oportunamente entre grados y niveles educativos, y adquieran una formación integral y aprendizajes significativos” (INEE, 2014).

## **Programas de inclusión y equidad orientados a la educación**

La fragmentación social, cultural y espacial de los países latinoamericanos se reproduce en los sistemas educativos, que se caracterizan por un alto grado de segmentación que da lugar a circuitos educativos muy diferenciados, donde existen escuelas muy homogéneas en cuanto a la composición de su alumnado y de muy desigual calidad en términos de recursos, procesos pedagógicos y resultados de aprendizaje. Las escuelas públicas, sobre todo las que están en la zona rural o en contextos muy desfavorecidos, suelen contar con menores recursos y con personal menos cualificado, a pesar de tener mayores necesidades. Es decir, a las desventajas con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se suma su acceso a escuelas de menor calidad respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que se traduce en una desigualdad en las trayectorias educativas y los logros de aprendizaje (CEPAL, 2010). En este sentido las políticas implementadas desde los distintos niveles de gobierno para disminuir la brecha entre los alumnos de educación básica con altos índices de pobreza y aquellos que se encuentran en un nivel satisfactorio resultan fundamentales.

Existe la clara conciencia que la educación es un fenómeno complejo y delicado. Complejo por la cantidad y diversidad de factores, actores y funciones que la conforman; delicado por las poderosas fuerzas que lo atraviesan y por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad (A. Hernandez, 2008).

En el estado de Tamaulipas, como consecuencia de la organización política,

confluyen acciones implementadas por el gobierno federal, el estatal y el municipal, quienes desde su competencia establecen programas que buscan elevar las condiciones en los ambientes de aprendizaje para impactar favorablemente en el logro educativo en su más amplia acepción, disminuyendo la brecha entre los alumnos de distintos niveles socioeconómicos.

Lograr que el acceso a la educación sea universal es un desafío que persiste no sólo en el sistema educativo estatal, sino en el mexicano en su conjunto, sobre todo donde las brechas se acentúan, en los jóvenes que se encuentra en los grupos más marginados, con menores recursos que requieren avanzar a los siguientes niveles educativos, en quienes influyen su origen, la menor asistencia escolar y los déficits en el aprendizaje.

Por ejemplo, quienes asisten con mayor regularidad a la escuela tienen mejor probabilidad de continuar y concluir, no es así para todos, nuevamente quienes presentan mayores carencias tienen más probabilidad de rezagarse.

Bajo estas premisas, hemos elegido los tres programas que a continuación se detallan, debido a que todos cuentan con financiamiento federal y responden a problemáticas específicas de la entidad, por lo que permiten realizar un análisis comparado entre los 43 municipios de la entidad.

## **Mejora del logro educativo**

### **Atiende los niveles de Primaria y Secundaria**

Tiene como objetivo mejorar el logro educativo de los centros de trabajo en los que el cincuenta por ciento o más de su matrícula obtienen el nivel de insuficiente en pruebas estandarizadas nacionales, enriqueciendo la gestión educativa estratégica a partir de la formación de redes de tutoría personalizadas.

El programa inició en el 2010, con cobertura a nivel estatal. Entre los retos por atender destaca: seguimiento a las 344 escuelas focalizadas (105 primarias, 64 secundarias generales, 68 secundarias técnicas y 107 telesecundarias) con el propósito de fortalecer las acciones de aprendizaje.

## **Binacional de educación migrante**

Tiene como objetivo garantizar la continuidad en los estudios de los niños, niñas y jóvenes que transitan entre los sistemas escolares mediante el uso del documento de transferencia, asegurándoles el acceso a los servicios de educación básica, además de propiciar una experiencia formativa en los maestros mexicanos y estadounidenses que permitan establecer programas de colaboración educativa que enriquezcan el rendimiento escolar de los niños y jóvenes migrantes.

El programa ha permanecido desde 1999 a la fecha, con cobertura a alumnos en situación migratoria atendidos en educación básica; en educación primaria 9 623,

en educación secundaria 2 772; 4 Documentos de transferencia emitidos en 2014; 2 Intercambios de docentes México – Estados Unidos.

Entre los retos por atender destacan: Difusión del documento de transferencia, fomentar la participación de más de docentes para el intercambio entre México y Estados Unidos, Capacitación a docentes para la atención a niños migrantes.

Entre los temas de mayor relevancia destacan: Capacitar a docentes en zonas fronterizas del estado para la atención adecuada a niños y jóvenes en situación migrante.

## **Escuela segura**

Tiene como objetivo contribuir a mejorar la formación integral de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, mediante la gestión de ambientes escolares seguros.

Cobertura: El programa es de carácter nacional, se instrumenta mediante la firma de convenios de coordinación con el gobierno del estado, a través de la secretaria de educación y municipios participantes. De 2008 a la fecha, se han incorporado escuelas de educación básica en 13 municipios: Altamira, Madero, Mante, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Tampico, Victoria, Miguel Alemán, Valle Hermoso, San Fernando y Soto la Marina.

En los otros 30 municipios restantes se realizan acciones de capacitación, distribución de materiales relacionados con prevención de adicciones, accidentes, fortalecimiento a la cultura de la legalidad, la autoprotección y el auto cuidado de los alumnos. Se capacitó a 550 directivos de educación básica, en la definición de líneas de acción para mejorar la convivencia y la seguridad escolar, así como a 400 docentes en primeros auxilios con personal de la Cruz Roja de los municipios de Tula, Nuevo Laredo, Miguel Alemán, Matamoros, Reynosa, San Fernando, Victoria, Altamira, Tampico, Aldama y Mante, 405 en dirección de grupos corales y 224 Asesores técnicos pedagógicos en prevención de adicciones. Se formaron 950 grupos corales de música tradicional en los que participaron más de 19 000 alumnos de educación básica.

Destacan entre sus retos: Otorgar apoyo, capacitación y seguimiento a los planteles incorporados al programa. Identificar y disminuir los factores de riesgos internos y externos. Superar las metas establecidas en el 2013 por la coordinación nacional del programa escuela segura. Lograr la participación comprometida de las instancias coadyuvantes de los tres órdenes de gobierno, en la solución de los problemas. Dar seguimiento al programa de capacitación a docentes de educación primaria y secundaria para prevenir adicciones.

Son temas de relevancia: Prevención de la violencia y las adicciones. Prevención de accidentes. Seguridad en el interior y exterior de los planteles. Vinculación las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

## **Evidencias y resultados de la investigación**

### **Implementación, cobertura y resultados**

Los programas implementados en Tamaulipas se diseñaron con el objetivo de tener cobertura estatal; para agosto de 2013 se observa que el programa: mejora del logro educativo se ha implementado en un total de 339 escuelas, el binacional de educación migrante en 92 y el de escuela segura en 1,395.

En términos estrictamente cuantitativos el programa de escuela segura es el que más penetración ha tenido en el estado, al abarcar el 61.37 por ciento de las escuelas, muy por debajo se ubica el programa de mejora del logro educativo, con tan sólo 14.91 por ciento del total estatal; en tanto las 92 escuelas en las que se ha implementado el programa binacional de educación migrante sólo representan poco más del cuatro por ciento.

A partir de estas cifras se puede observar que sólo uno de los programas tiene cobertura en más de la mitad de las escuelas del estado, aunque es necesario recalcar que para considerar que una escuela ha participado del programa basta con que se hayan entregado materiales didácticos, impartido cursos de capacitación a profesores y directivos, impulsado la creación de grupos artísticos o implementado labores de asesores técnicos pedagógicos, por lo que es difícil aislar las variables relacionadas exclusivamente con el objetivo del programa escuela segura, ya que muchas de las actividades mencionadas forman parte de las responsabilidades habituales de las autoridades educativas.

El Programa de Mejora del Logro Educativo, ha estado focalizado en aquellas escuelas con bajos indicadores de aprovechamiento escolar, de allí que sólo se observe en poco menos del 15 por ciento de las escuelas.

Sus resultados han sido cuestionados, ya que su implementación en determinadas escuelas no ha impactado en la mejora de los indicadores de logro educativo, motivo por el cual su permanencia en el catálogo de programas sectoriales está comprometida.

Si bien el programa binacional de educación migrante, no se implementa en un gran número de escuelas, es fundamental en un estado fronterizo como Tamaulipas, históricamente caracterizado por su población flotante, de la cual un gran porcentaje son menores en edad escolar. Principalmente el programa se ha enfocado en los municipios ubicados en la frontera norte: Matamoros, Reynosa y Nuevo Laredo, aunque en los últimos años se ha hecho énfasis en la necesidad de abarcar la zona de Tampico, Madero y Altamira, donde según datos del Instituto Tamaulipeco de los Migrantes hasta 6 000 niños son excluidos de las escuelas por carecer de alguno de los requisitos solicitados para inscribirse en las escuelas, fundamentalmente los relacionados con su estancia legal.

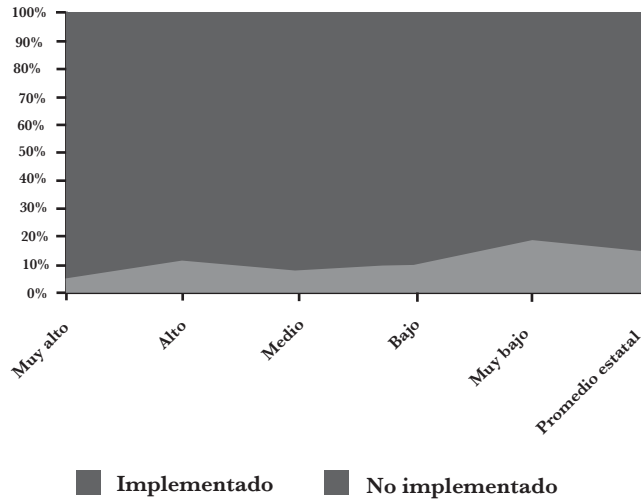
En conjunto, estos programas han surgido con el objetivo de disminuir la brecha entre los alumnos menos favorecidos y aquellos que cuentan con las mejores condiciones de vida, sin embargo un análisis de la implementación de estos programas

en la geografía del estado, muestra que en las escuelas con alta tasa de marginación se han desarrollado menos programas que en el resto.

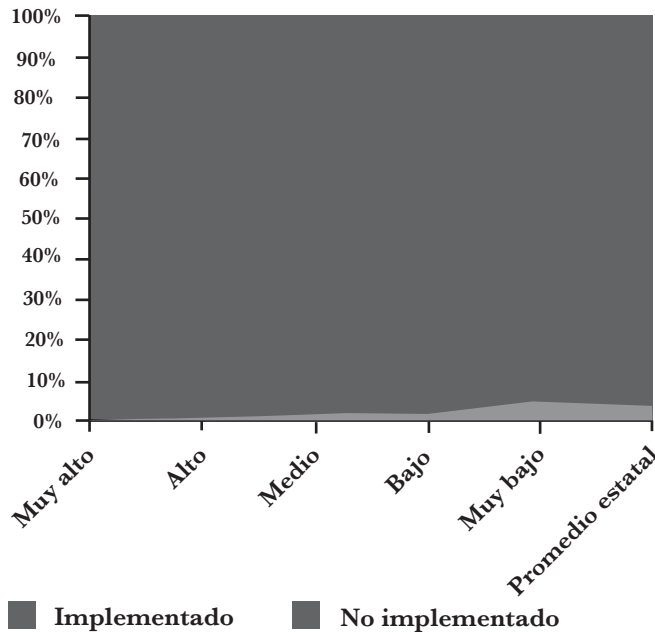
Como consecuencia de la aplicación de más programas en zonas desarrolladas se corre el riesgo de ampliar la brecha social, objetivo contrario al plasmado en el diseño (Imagen 2).

**Imagen 2. Programas implementados en las distintas zonas del estado por grado de marginación.**

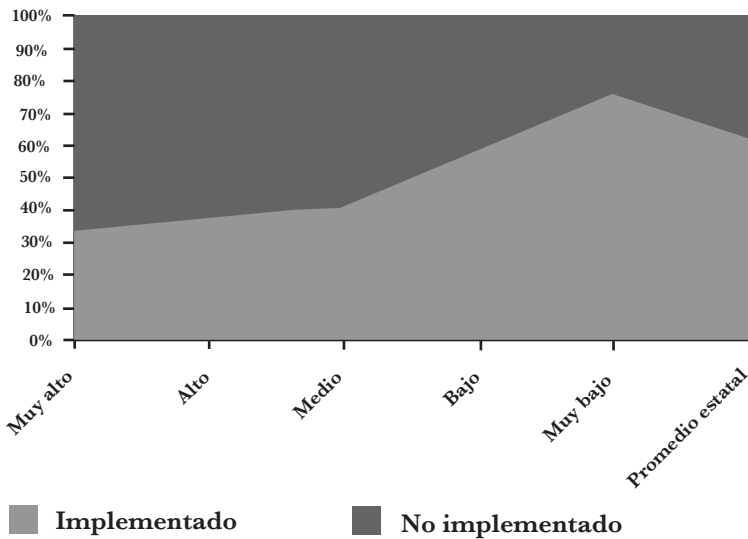
**Mejora del logro educativo**



**Binacional de educación migrante**



## Escuela segura



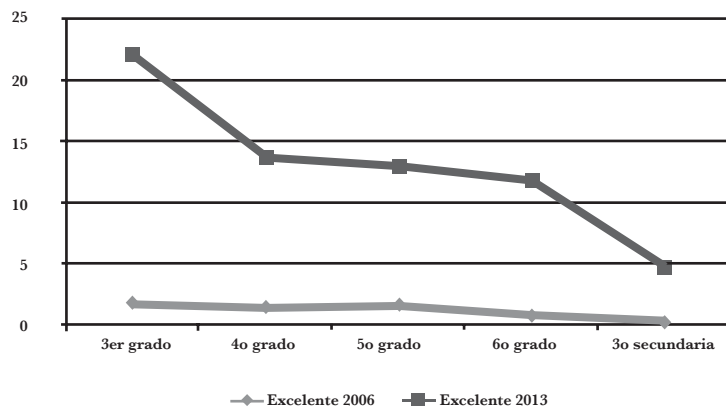
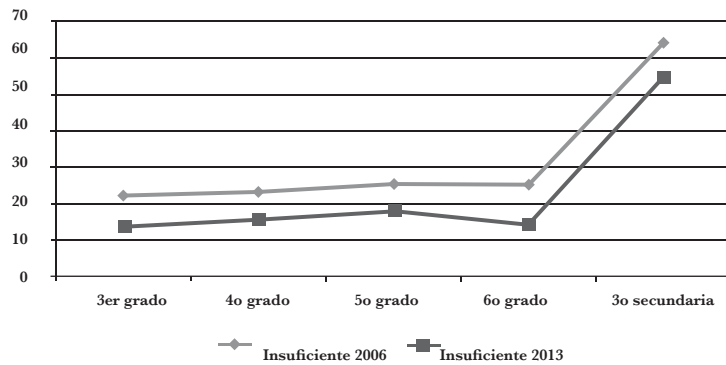
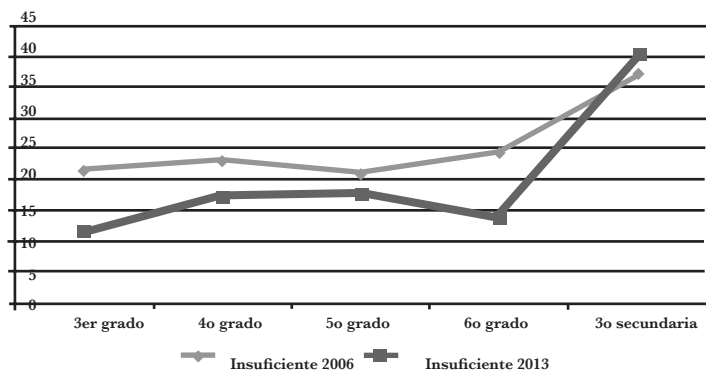
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública.

La evidencia empírica muestra que el hecho de que los programas estén basados en un formato de capital concurrente limita la participación de los colectivos ubicados en las zonas de mayor pobreza, obstaculizando el cumplimiento de los objetivos de inclusión y equidad que inspiran los programas analizados.

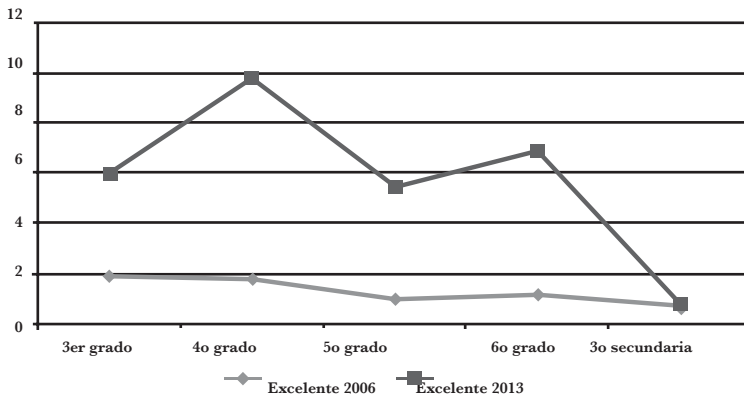
En este sentido, es importante apuntar que la desigualdad y la exclusión, en la mayoría de los casos están relacionadas con la pobreza, por lo tanto condicionar el ingreso de la escuela al programa con base en la aportación económica de su comunidad, profundiza la brecha social y limita la participación de las zonas con mayor grado de marginación.

## Desigualdad, escolaridad y logro educativo en Tamaulipas

Los resultados de las evaluaciones sobre logro educativo en Tamaulipas no son halagüeños, ya que si bien en un comparado entre los resultados obtenidos en 2006 y 2013 se observa que en las áreas de matemáticas y español ha existido un incremento significativo en el número de alumnos evaluados como excelentes y un descenso considerable en los alumnos calificados como insuficientes, un estudio diacrónico muestra que conforme avanza el grado escolar de los alumnos, disminuye el logro educativo (Imagen 3 y 4).

**Imagen 3. Logro educativo en matemáticas****Imagen 4. Logro educativo en español**

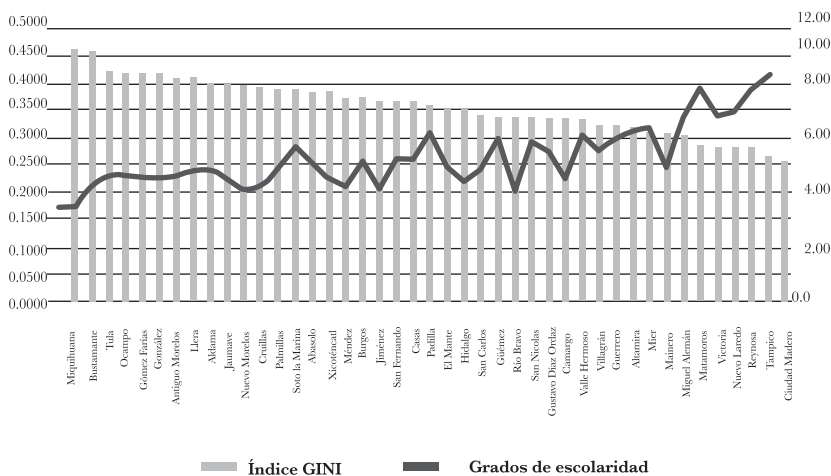




Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Educación Pública

Mediante el índice de Gini (en el cual un valor de 0 representa una equidad perfecta y un valor de 100 representa una inequidad perfecta) se puede establecer una correlación positiva entre equidad y escolaridad en los municipios de Tamaulipas, dónde los valores más altos de inequidad que corresponden a los municipios de Miquihuana, Bustamante y Tula tienen valores de escolaridad de entre cuatro y cinco años. En contraparte los municipios de Madero, Tampico y Reynosa tienen índices que señalan una distribución del ingreso más equitativo y en promedio nueve años de escolaridad (Imagen 5). Estos datos validan la importancia de disminuir la brecha social a través de programas sectoriales que impacten directamente en el logro educativo, ya que a mayor escolaridad se incrementa la probabilidad de obtener mejores ingresos.

**Imagen 5. Desigualdad, escolaridad y logro educativo en Tamaulipas**



Fuente: Elaboración propia con datos del INEE, 2006.

Resulta preocupante que los alumnos disminuyan su desempeño escolar conforme avanzan en su trayectoria académica, porque alerta sobre fallas multifactoriales en el sistema educativo estatal, cuyas consecuencias tendrán impacto no sólo en el nivel educativo, sino en el desarrollo de la nación en su más amplia acepción.

## Implementación de programas y grado de marginación

Los programas de inclusión social y equidad educativa implementados en los municipios tamaulipecos ubicados en el polo de alta marginación son significativamente menores que los desarrollados en zonas de baja marginación, donde más del 30 por ciento de la población tiene condiciones favorables; o en los polarizados, en donde al menos 30 por ciento de la población que vive en condiciones favorables convive con población en pobreza (ver Imagen 2).

Estos datos ponen en entredicho el objetivo fundamental de las políticas educativas implementadas desde la Secretaría de Educación, en lo federal y en lo estatal, para abatir el rezago educativo y la exclusión de grupos vulnerables en el estado de Tamaulipas (Tabla 2).

**Tabla 2. Logro educativo en municipios según su grado de polarización.**

Categoría	Municipios	Español	Matemáticas
POLARIZADO	CINCO	61.44%	64.63%
POLO DE ALTA MARGINACIÓN	TRES	58.60%	62.66%
POLO DE BAJA MARGINACIÓN	DIECISIETE	67.20%	70.26%

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014).

La evidencia empírica obtenida muestra que el rezago y la pobreza están correlacionados y que a mayor grado de marginación los indicadores de logro educativo descienden, ante esta realidad las principales zonas objetivo de las políticas de inclusión social y equidad educativa deben ser las que se encuentran en los polos de alta marginación, seguidas de aquellas que se encuentran ubicadas en las zonas polarizadas.

## Conclusiones

Los programas sectoriales que tienen como objetivo lograr una educación más inclusiva y equitativa han enfrentado obstáculos para alcanzar sus metas, que van desde el proceso de diseño, durante el cual se carece de la información completa sobre la población objetivo; la implementación, en la cual la selección de las escuelas y el modelo de capital concurrentes tienen efectos más bien excluyentes; y la evaluación que al no ser sistemática dificulta replantear objetivos, estrategias y metas. La evidencia empírica ilustra que los programas Mejora del Logro Educativo, Educación para Niñas y Niños Migrantes y Escuela Segura, diseñados para disminuir la brecha entre los alumnos con mejores condiciones socio-económicas y los menos favorecidos, no necesariamente se están implementando en las comunidades que más lo requieren; asimismo se ha observado que el grado de marginación sigue siendo determinante en el logro educativo de los alumnos, por lo que de mantenerse la tendencia actual será muy difícil revertir el rezago educativo en los municipios con polo de alta marginación.

Adicionalmente, se encontraron datos que muestran una disminución notable en el logro educativo conforme los alumnos de zonas marginadas avanzan de grado; siendo el cambio de primaria a secundaria el más significativo, lo que aunado a la deserción representa un reto mayor para el sistema educativo no sólo de Tamaulipas, sino del país.

## Bibliografía

- Blanco, R. (2014), “Inclusión educativa en América Latina: caminos por recorrer” en *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica*, Educación Inclusiva, OEI, p.19. Disponible en: [www.oei.es/publicaciones/Metas\\_inclusiva.pdf](http://www.oei.es/publicaciones/Metas_inclusiva.pdf)
- CEPAL (2010), citado en Blanco, R. (2014), “Inclusión educativa en América Latina: caminos por recorrer” en *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica*, Educación Inclusiva, OEI, p.23. Disponible en: [www.oei.es/publicaciones/Metas\\_inclusiva.pdf](http://www.oei.es/publicaciones/Metas_inclusiva.pdf) .
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s/f), [En línea] disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion\\_Social.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx) .
- Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios (2005), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/59.htm> .
- DOF. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Última Reforma publicada al DOF 02-10-2014). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández., J.C. (2008), La evaluación y el diseño de políticas educativas en México, Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública, [en línea], disponible en: [www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Educacion\\_docto\\_35.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Educacion_docto_35.pdf)
- Imen, Pablo (2008), “Políticas Educativas y modos de trabajo docente en Argentina: un recorrido por las imposiciones y resistencias entre la reproducción y la emancipación”, en *Perspectiva*, Florianópolis, v. 26, n. 2, 401-432.
- INEE (2014), El Derecho a una Educación de Calidad. Informe 2014. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, disponible en: [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)
- ONU (2012), El futuro que queremos, en Asamblea General de las Naciones Unidas. [En línea] Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S)
- Rizvi, F. y Bob L. (2013), *Políticas Educativas en un mundo globalizado*, España: Morata
- Sánchez Vázquez, R. (1998), , edit. Porrúa, México, p. 34

## Anexo 1

### Grado de polarización

Tamaulipas	Programa emergente para la mejora del logro educativo				Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes				Programa Escuela Segura				Grado de Polarización
	Si	No	X	Total	Si	No	X	Total	Si	No	X	Total	
Abasolo	0	14	0	14	0	14	0	14	10	4	0	14	Sin polo
Aldama	6	55	0	61	0	61	0	61	29	33	0	62	Polarizado
Altamira	12	90	0	98	4	98	0	102	85	29	0	114	Polo de baja marginación
Antiguo Morelos	3	11	0	14	0	14	0	14	6	8	0	14	Polarizado
Burgos	1	9	0	10	0	10	0	10	3	7	0	10	Sin polo
Bustamante	8	15	0	23	3	20	0	23	9	14	0	23	Polo de alta marginación
Camargo	2	16	1	19	0	19	0	19	6	13	0	19	Polo de baja marginación
Casas	0	14	0	14	0	14	0	14	2	12	0	14	Sin polo
Ciudad Madero	8	45	0	53	4	49	0	53	67	22	0	89	Polo de baja marginación
Cruillas	2	4	0	6	0	6	0	6	2	4	0	6	Sin polo
El Mante	25	64	0	89	4	85	0	89	72	26	0	98	Sin polo
Gómez Farías	2	21	0	23	0	23	0	23	7	16	0	23	Sin polo
González	8	38	1	47	4	42	1	47	13	34	0	47	Sin polo
Güémez	1	32	6	33	2	31	0	33	8	25	0	33	Polo de baja marginación
Guerrero	2	1	0	3	0	3	0	3	2	1	0	3	Polo de baja marginación
Gustavo Díaz Ordaz	2	13	0	15	0	15	0	15	4	12	0	16	Sin polo
Hidalgo	2	51	0	53	1	52	0	53	14	39	0	53	Polarizado
Jaumave	10	21	0	31	0	31	0	31	10	21	0	31	Polo de baja marginación
Jiménez	1	13	0	14	3	11	0	14	5	9	0	14	Sin polo
Llera	5	33	0	38	1	37	0	38	7	31	0	38	Polarizado
Mainero	0	7	1	8	0	8	0	8	6	2	0	8	Polo de baja marginación
Matamoros	24	182	0	212	19	187	6	212	164	71	0	236	Polo de baja marginación
Méndez	0	16	0	16	0	16	0	16	5	11	1	16	Sin polo
Mier	0	3	0	3	0	3	0	3	3	0	0	3	Polo de baja marginación
Miguel Alemán	3	10	0	13	2	11	0	13	15	2	0	17	Polo de baja marginación
Miquihuana	2	4	0	6	0	6	0	6	2	4	0	6	Polo de alta marginación
Nuevo Laredo	19	142	3	164	12	151	1	164	125	66	1	192	Polo de baja marginación
Nuevo Morelos	0	6	0	6	0	6	0	6	2	4	0	6	Sin polo
Ocampo	0	28	0	28	1	27	0	28	12	16	0	28	Sin polo
Padilla	1	20	0	21	2	19	0	21	10	12	0	22	Polo de baja marginación
Palmillas	1	3	0	4	0	4	0	4	1	3	0	4	Sin polo
Reynosa	69	161	1	231	7	224	0	231	202	113	0	315	Polo de baja marginación
Río Bravo	7	74	1	82	3	78	1	82	62	27	1	90	Polo de baja marginación
San Carlos	1	34	0	35	0	35	0	35	5	30	0	35	Sin polo
San Fernando	4	55	0	59	1	58	0	59	35	26	0	61	Sin polo
San Nicolás	0	4	0	4	0	4	0	4	0	4	0	4	Polo de alta marginación
Soto la Marina	3	42	0	45	2	43	0	45	33	13	0	46	Sin polo
Tampico	16	88	0	104	4	100	0	104	132	29	0	161	Polo de baja marginación
Tula	14	55	0	69	0	69	0	69	21	48	0	69	Polarizado
Valle Hermoso	3	46	0	49	0	49	0	49	44	7	0	51	Polo de baja marginación
Victoria	65	77	0	142	12	130	0	142	142	18	0	160	Polo de baja marginación
Villagrán	1	20	0	21	1	20	0	21	6	15	0	21	Sin polo
Xicoténcatl	7	29	0	36	1	35	0	36	14	22	0	36	Sin polo
Total	340	1666	14	2020	93	1918	9	2020	1402	903	3	2308	

Fuente: Elaboración propia con los valores por escuela obtenido de las bases de datos de Cemabe-INEGI

# Alcances y perspectivas de la reforma educativa: la función del docente en la reforma integral de educación básica

Fernando de la Fuente Morales  
Juana Idalia Hernández Pérez

## Introducción

México vive un proceso de acelerados y profundos cambios, en la vida económica, política y social donde se requiere que todos y cada uno de los involucrados analicen y reflexionen su actuar cotidiano y pongan a prueba su calidad ética y profesional para conducirnos hacia la manifestación plural del pensamiento con miras a entender la realidad del país y participar con una actitud madura y responsable.

El gobierno federal decidió impulsar la Reforma Educativa como uno de los primeros compromisos del pacto por México, de acuerdo con Gurría (2012) se introdujo un número importante de reformas:

- El Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, que promueve el desarrollo de estándares, buenas prácticas de enseñanza y criterios de evaluación para los maestros y directores de escuelas.
- La consolidación del Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, para elevar la calidad de los candidatos seleccionados para entrar en la docencia.
- Una reforma de los criterios guías de la Carrera Magisterial para aumentar el peso relativo del desempeño estudiantil en el criterio de evaluación de 20% a 50%.
- El establecimiento del Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas (RENAME), un padrón de maestros y alumnos por escuelas que incluirá información detallada de gran utilidad, como el nivel de formación y capacitación de cada maestro, así como los resultados obtenidos por sus alumnos.
- La Reforma Integral de la Educación Básica, que introduce nuevos estándares curriculares basados en las habilidades” (p. 42).

Con estas reformas y las aplicadas en 2013, México continúa con sus esfuerzos para mejorar el desempeño educacional de sus escuelas y alumnos. La aprobación de las reformas ha sido un éxito, pero lo más complejo viene ahora, la implementación eficaz y oportuna.

Múltiples estudios coinciden en señalar que toda reforma educativa que se plantee mejoras en la calidad de la educación como propósito, debe tener como eje central el rol del docente (Barber, 2008), en tanto es este quien tiene la tarea de traducir el currículum (sus objetivos y valores declarados) y ser un guía y

acompañante de los procesos de aprendizaje de los alumnos. En este artículo se atiende la función docente en las reformas educativas de México específicamente la “nueva” estrategia organizativa de las escuelas que el gobierno propone, los Consejos Técnicos Escolares, y los cambios curriculares que ya se anuncian en educación básica, cambios que se antojan precipitados, pues apenas en 2011 inició la articulación de la reforma integral de la educación básica (RIEB) que se define en el Acuerdo 592, publicado en el Diario Oficial en el mes de agosto de 2011, como una política pública que impulsa la formación integral de los alumnos de educación básica basada en competencias SEP (2011). Así también en el plan de estudios (2011) se afirma que:

La reforma integral de la educación básica favorece la articulación en el diseño y desarrollo del currículo para la formación de los alumnos, coloca en el centro del acto educativo a los alumnos, al logro de los aprendizajes, a los estándares establecidos por periodos escolares y favorece el desarrollo de competencias (p. 9).

El gran desafío está ahí, la clave consiste en la calidad, la eficacia y la fuerza de la implementación de toda reforma educativa. Es aquí donde la relevancia de la función docente juega un papel importante. Como eje fundamental para valorar los cambios y transformaciones que se están viviendo en la actualidad y reflexionar ante estas vivencias, que han implicado la movilización de saberes, el trabajo por proyectos y la transversalidad. Los esfuerzos de transformación curricular en el siglo XXI han buscado, sin lograrlo, resolver el modelo predominantemente verbalista, la memorización mecánica del conocimiento, las lógicas autoritarias de la pedagogía escolar, la desvinculación de la realidad social y de la situación de los educandos, el carácter poco significativo de los contenidos educativos para los estudiantes, el carácter enciclopédico, la sobresaturación de contenidos y la desvinculación que tienen entre sí y respecto a las diferentes regiones del país, en este sentido en el documento Fundamentos de la Reforma Integral De La Educación Básica (RIEB, 2010) se afirma que: “Los docentes se encuentran a medio camino entre sus convencionales prácticas pedagógicas y la exigencia de renovación que la reforma requiere” (p. 4). Considerando lo anterior la pregunta directriz de este estudio fue: ¿Cuál es el estado actual que guarda la labor docente en la reforma educativa desde dos perspectivas la política educativa y la percepción docente? A su vez planteamos las siguientes interrogantes que nos permitirán lograr el objetivo general planteado.

¿Qué impacto tienen las reformas educativas en su implementación dentro de la política educativa y el quehacer docente?

¿Actualmente, cómo está aplicando el docente la Reforma Educativa en Educación Básica?

¿Cuál es la percepción que los actores educativos tienen sobre la aplicación de la reforma en educación básica?

## Objetivo central del estudio

Proporcionar a los docentes y -demás interesados en el tema -una plataforma general sobre el estado actual que guarda la labor docente en la reforma educativa desde dos perspectivas: la política educativa, y la percepción del docente, y abonar así la edificación de nuevas perspectivas educativas.

## Objetivos específicos

Identificar el impacto que tienen las reformas educativas en su implementación dentro de la política educativa y el quehacer docente.

Examinar lo que implica la transformación de las prácticas docentes en la R.I.E.B.

Analizar la percepción que tienen los actores educativos sobre la aplicación de la reforma educativa.

## Planteamientos teóricos y conceptuales

La educación básica es de gran importancia y es por esto que los planes y programas de estudio de esta modalidad deben de estar en continuo proceso de transformación, acorde con el tiempo en que vivimos, asimismo, los docentes, deben mantenerse actualizados mediante capacitaciones y asesorías pertinentes y de acuerdo a las funciones que realizan dentro del sistema educativo. El gobierno federal y estatal, a través de sus distintas Secretarías de Educación (SEP, SET) tiene la obligación de proveer los medios a fin de que esto se lleve a cabo y los maestros puedan ofrecer una educación de calidad a la población estudiantil que ingresa a este nivel. Tal como lo establece la Constitución política Mexicana en su Art. 3º: párrafo primero.

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado –federación, estados, distrito federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica. Esta y la media superior serán obligatorias. (DOF, 9 de febrero de 2012)

Por lo tanto es responsabilidad del estado, y de la federación proveer de lo necesario a las escuelas para que este precepto se cumpla, así como también lo adicionado en el párrafo tercero del mismo artículo constitucional.

El estado garantizara la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos (DOF, 26 de febrero de 2013)



Se escucha muy bien “el estado garantizará la calidad...”, pero ¿Qué entienden por calidad las autoridades educativas? sobre todo reflejada en escuelas multigrado o escuelas rurales, en telesecundarias, donde es difícil que al docente le llegue información y materiales educativos. La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE (2011) propone “una agenda práctica de la política, con el fin de que las escuelas, directores y docentes reciban un mayor apoyo, para realizar sus tareas en México” (p. 3).

En este documento OCDE (2011) se enumeran quince recomendaciones, en las que se pone a la escuela y estudiante mexicano en el centro de las políticas educativas y se destacan las siguientes:

Profesionalizar la selección, contratación y evaluación de docentes; y vincular a los docentes y su desarrollo profesional de forma más directa con las necesidades de las escuelas” y “Redefinir y apoyar un liderazgo y una gestión escolar de excelencia (p.3).

Lo anterior propició la evolución del INEE hacia la autonomía, como órgano evaluador de los docentes. En el acuerdo secretarial de Educación 712 (2013) se retoman estas recomendaciones y se establecen las bases para la operación del programa del desarrollo profesional docente, haciéndose referencia a los Consejos Técnicos Escolares como un órgano que coadyuvará en la toma de decisiones de una escuela y lo define como:

...Encargado de tomar y ejecutar decisiones comunes, enfocadas a que el centro escolar cumpla de manera uniforme y satisfactoria su misión. Es además el medio por el cual se fortalecerá la autonomía de gestión del centro escolar, con el propósito de generar los ambientes de aprendizaje más propicios para el alumnado con el apoyo corresponsable en las tareas educativas de las madres y padres de familia (DOF 29 de diciembre de 2013)

Más adelante afirma que el Consejo Técnico escolar, está formado por:

El director del plantel y el personal docente, así como por los actores educativos que se encuentran directamente relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizaje del alumnado de las escuelas de educación básica” (DOF, 29 de diciembre de 2013).

Tanto la OCDE como el acuerdo, no han tomado en cuenta las características propias de la organización de cada escuela, al líder sindical o al empoderamiento del director, el matiz que cada uno de los centros escolares adquiere a lo largo de su evolución, la cultura que acuñan en los años de formación de estos centros escolares, y que es diferente en cada uno.

Otra recomendación por parte de la (OCDE, 2011) que también llama la atención es “las escuelas también necesitan tener una fuente de financiamiento estable que responda a sus necesidades específicas” (p. 3). Si esta recomendación que hace

la OCDE se hiciera efectiva, terminaríamos con muchos problemas que aquejan a las escuelas de educación básica, las escuelas, desde siempre han necesitado de un financiamiento que cada director toma de los padres de familia y a la cual le llaman “cuota voluntaria” y oscila entre los doscientos y quinientos pesos por alumno, con esta cuota las escuelas se proveen de los enseres que van necesitando a lo largo del año, más aun, las escuelas de tiempo completo piden a los padres de familia una cuota que va de los cinco mil a los siete mil pesos para comprarles las comidas que sus hijos requieren, pues éstos se quedan en la escuela hasta las 16:00 del día.

La (OCDE 2011) concluye: “Ciertamente se requieren años de constante esfuerzo para que la mejora se produzca pero los ejemplos de otros países demuestran que esto se puede lograr, reflexionando y siendo persistentes” (p. 4). Si se considerará que las leyes y acuerdos para la profesionalización docente y demás normatividades que se están implementando en 2013 debieron aplicarse en forma gradual, haberse tomado el tiempo para ir implantando cada uno de estos acuerdos, evaluarlo y mejorarlo, pues en un año se han establecido una gran cantidad de acuerdos y reformas que muchas de ellas no son del conocimiento general de los docentes.

### **Problematización crítica**

La Educación Básica, hasta 1993, había sido estática, no se generaban cambios, y el currículo se impartía por áreas. A través del Acuerdo Nacional para la Educación Básica (ANMEB, 1992) se inicia una transformación, se federaliza la educación básica, es decir, se otorga a los estados poder para administrar la educación estos cambios, se plantean en mayo de 1992 y se inician un año más tarde. En el currículo, se cambian las áreas por asignaturas y se pretende desarrollar un método constructivista del aprendizaje para alcanzar la calidad educativa.

Se pretendía revalorar al magisterio a través de carrera magisterial y los programas emergentes para su actualización. (ANMEB, 1992) “La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo” (p. 14).

La carrera magisterial, se establecía como un mecanismo de promoción horizontal para el docente, en el cual, se pretendía que se sintiera motivado a actualizarse y a capacitarse.

El recuento Histórico del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa, se plantea desde una perspectiva comparativa, pues es lo más similar a las nuevas reformas educativas; en el 93 se reestructuró la Educación Básica en todos sus ámbitos.

Siguieron reformas curriculares: en preescolar en el 2004 siendo el acuerdo 348 que nos confirma la obligatoriedad de este nivel (SEP, Diario oficial de la Federación, 2004), en 2006, para Educación Secundaria, en donde se emplea

un enfoque por competencias, según acuerdo 384, por el que se reforma el plan y los programas de estudio de Educación Secundaria. (SEP, Educación Básica, 2006). En 2009 en educación primaria, inicia también el enfoque por competencias (SEP, Educación Básica, 2010) y la culminación de lo que es la Reforma Integral para la Educación Básica. (RIEB). La reforma del 2011, en la cual se articulan los planes y programas de preescolar, primarias y secundarias, (SEP, ACUERDO 592, 2011). En todas estas reformas, no implicaron cambios laborales, las reformas fueron al currículo; en cambio, en el ANMEN del 92 otorgan a los estados la federalización, se cambia el plan de estudios a asignaturas, se reactivan los consejos técnicos y se agrega carrera magisterial.

Los consejos técnicos que no funcionaron, se rediseñan actualmente, carrera magisterial cambia de nombre (la profesionalización docente) y ya se vislumbran los cambios al currículo, cambios que a tres años de la articulación de la educación básica no se considera pertinente, pues aun los docentes no han asimilado que son los aprendizajes esperados, las competencias y los estándares educativos, siendo éste un propósito de la RIEB para elevar la calidad educativa. (SEP, ACUERDO 592, 2011)

Con el propósito de consolidar una ruta propia y pertinente para reformar la Educación Básica de nuestro país, durante la presente administración federal se ha desarrollado una política pública orientada a elevar la calidad educativa, que favorece la articulación en el diseño y desarrollo del currículo para la formación de los alumnos de preescolar, primaria y secundaria; coloca en el centro del acto educativo al alumno, al logro de los aprendizajes, a los Estándares Curriculares establecidos por periodos escolares, y favorece el desarrollo de competencias que les permitirán alcanzar el perfil de egreso de la Educación Básica (p. 8).

La reforma de principios de los 90 era ya necesaria, había que cambiar, modificar y reconstruir todo aquello que tuviera que ver con la educación, era pertinente el cambio. Hoy a veintiún años, se puede apreciar en las nuevas leyes y reformas de profesionalización docente similitudes que no se pueden esconder, y que si bien estas nuevas reformas, obedecen a recomendaciones que la OCDE hace para mejorar la educación de las escuelas mexicanas; también es cierto que estamos “cambiando” reutilizando métodos fallidos.

## **Evidencias y resultados de la investigación**

Se inició con el planteamiento de la aplicación de 50 entrevistas, que por condiciones desfavorables como el ausentismo de algunos maestros, las incapacidades y diversos motivos relacionados con las condiciones ambientales no se logró entrevistar el total del muestreo, aplicándose solo 33 de las 50 contempladas, siendo suficientes para un muestreo cualitativo, etnográfico, en donde se utilizaron los siguientes tipos de muestra :

de redes, por conveniencia y de casos sumamente importantes para el estudio. Para la aplicación de la entrevista sobre la reforma educativa, ésta se dividió en tres campos: Las reformas educativas, los consejos técnicos escolares, y los planes y programas de estudio.

## De las reformas educativas

En este campo se pretendió identificar el impacto que han tenido las reformas educativas en los maestros, para tener clara la percepción del docente y contrastarla con el discurso político.

Esta investigación muestra que los docentes de grupo tienen poca o escasa información acerca de las reformas educativas, siendo sus fuentes de información los periódicos, la televisión y o los compañeros de su centro de trabajo, estableciendo así redes horizontales, en las cuales es más fácil que se desinforme que se informe. Algunos de ellos refieren que ni su secretario general ha informado.

En sí no, pero me he dado cuenta por opiniones de otros maestros y por las noticias de la televisión de lo que es la reforma educativa ya que no existe hasta ahorita un secretario general de algún centro de trabajo para que explique a su personal de lo que encierra la reforma educativa ya que todos hablamos de ella, pero en realidad no la conocemos a fondo, por falta de información de parte de nuestros directivos y de nuestro sindicato el cual hasta ahora encierra un silencio ya sea por órdenes de arriba o por no comprometerse con sus agremiados (E.25.)

Podemos apreciar a un docente desinformado, desubicado, lleno de estrés, incertidumbre y angustia, que no conoce que le deparan las reformas educativas, otro opina: “No conozco la reforma educativa, nos tiene preocupados lo de las prestaciones del docente“. (E.14).

Cada uno de ellos desde su ámbito de acción realiza su trabajo cumpliendo con lo que se le indica y por lo mismo no hay tiempo para informarse.

En relación con las reformas sólo sé lo que se divulga, entre nosotros mismos que a veces no suele ser muy claro, la verdad aún hay aspectos que me generan dudas, y que al acceder a diversas fuentes me generan más. Así que intento realizar mi trabajo tratando de cumplir con los requerimientos que se me exigen. (E.10.)

Los docentes de grupo refieren que haciendo un comparativo con las reformas pasadas, encuentran que una de las diferencias significativas entre una reforma y otra a su manera de ver es que hoy, se les dificulta trabajar más con los alumnos, encuentran que los niños están más inquietos, antes el trabajo del docente era más expositivo hoy algunos se involucran más con los alumnos.

Además deben diseñar actividades de interés para los alumnos ya que ellos son el centro de los aprendizajes.

La reforma educativa pretende elevar la calidad poniendo en el centro a los alumnos, como a los aprendizajes y los estándares curriculares.

El trabajo docente es un factor clave para lograr el propósito de egresar alumnos que posean las competencias para el desenvolvimiento dentro de una sociedad. (E. 4).

En el mismo tenor opinan:

El trabajo docente es un factor clave pues somos nosotros quienes propiciamos los ambientes de aprendizaje, adecuados para el desarrollo de las actividades, además de que estas actividades deben de ser motivantes. Antes era un trabajo expositivo por parte del maestro y ahora se busca que el alumno, exponga, argumente, tome decisiones. Desde mi punto de vista las nuevas reformas no son muy favorables ya que las nuevas generaciones llegan a la escuela con muy pocos valores y eso dificulta desarrollar la clase, por equipos, argumentando, o de forma individual, pues vienen faltos de interés, no respetan, no perseveran, etc. En fin un verdadero reto (E.9).

Los resultados de este estudio apuntan a la idea que el docente debe de estar a la vanguardia, en constante actualización y aplicar con sus alumnos lo aprendido, es pieza clave en toda transformación educativa. “La educación se mejorará en la medida que el docente ponga en práctica la reforma y se apegue a ella” (E.9)

## **De los Consejos Técnicos Escolares**

La investigación llevada a cabo en distintas escuelas del nivel básico de Ciudad Victoria, nos induce a observar detenidamente el proceso que se sigue en cada consejo técnico de cada escuela, pues éste, se matiza por las características de cada centro educativo, sin embargo existen algunas generalidades que se repiten entre el número de entrevistados.

...y es que las cosas no se están haciendo bien, muchos docentes afirman no conocer lo que se pretende con los trabajos desarrollados en Consejo Técnico escolar, mucho menos la ruta de mejora, afirman que en general, el trabajo de consejo técnico es confuso, y con resultados deficientes, hay ausentismo del docente y no se atienden las problemáticas que existen en las escuelas (E16, E17, E21,E22, E22,E23,E24,E27,E28)

Otra problemática que surge es el empoderamiento de los directivos escolares en los consejos técnicos que no está orientado hacia el enfoque colaborativo, y de trabajo en equipo con su planta docente, sino a la imposición tradicionalista que vienen

arrastrando muchos directivos de escuelas, y que ahora los consejos técnicos escolares les dan mayor fuerza en “su” institución. “El director, sigue imponiendo temas, no se le da trato a la problemáticas, menos soluciones, la ruta la elaboran entre el director y sus allegados, además del ausentismo de los docentes” (E 27)

También existen, aunque en menor grado, docentes que expresan un trabajo colaborativo y encaminado a la resolución de problemáticas internas en sus instituciones, aunque estos son los menos: “Se analizan resultados de aprovechamiento por escuelas para desarrollar la ruta de mejora”. (E 28).

Sin embargo en opinión de otro docente: “Las guías están sobresaturadas de contenidos, lo cual no permite abordarlos en su totalidad. Lo bueno que les veo es que las actividades para empezar bien el día son interesantes” (E 6).

Otro aspecto que llama la atención al interior es el seguimiento a la ruta de mejora que hacen los consejos técnicos de cada institución, esta ruta, es como la planeación que se hace, se sigue por mes y se reestructura cada fin de mes, según se haya cumplido con lo planeado. El acuerdo secretarial de educación 706 (2013) la define como:

Proceso sistemático de planeación de la escuela pública de educación básica para intervenir en la mejora de su gestión, que toma como base los resultados de la evaluación interna (plan de mejora, proyecto o plan escolar, plan anual de trabajo, plan estratégico de transformación escolar, programa de mejoramiento u otros similares) (DOF, 28 de diciembre de 2013).

La ruta de mejora, en el análisis cualitativo llevado a cabo, no se cumple en su totalidad, a decir de los entrevistados; sin embargo esto es comprensible hasta cierto punto, pues si, se toman acuerdos viables al inicio del ciclo escolar, que es cuando se traza esta ruta, en muchas ocasiones no se alcanza la meta, por causas ajenas a la institución, por ejemplo, cambios climáticos, inasistencia de jóvenes o docentes por enfermedad, u otros motivos que la institución no puede prever, aunque también existe la apatía del docente que llega tarde o que ofrece a sus alumnos una clase tradicionalista: afirma un entrevistado que la ruta de mejora se lleva en: “Un 80% Motivo llegar tarde o inasistencia del docente, falta de materiales u otro factor (E3.)

Llama la atención que en algunas escuelas de las estudiadas no se esté cumpliendo con estas reuniones, o se cumpla a medias y se traten problemáticas ajenas a esta ruta de mejora, a decir de los docentes “la ruta de mejora no se lleva a cabo, del todo, ya que se aprovechan las reuniones de consejo para otras situaciones (en ocasiones)” (E 13).

Los maestros no encuentran un espacio para reflexionar ni analizar su quehacer docente, así como tampoco para hacer propuestas, coinciden los maestros entrevistados, algunos explican que por el liderazgo directivo que no les permite esta reflexión, otros que solo siguen los lineamientos que vienen en el cuadernillo que la

SEP les dio; llama la atención la afirmación que nos hace un ATP que ha estado como observador en varias escuelas. “En algunas escuelas si implementan estrategias para la mejora del logro educativo, pero en otras, los maestros solo cumplen un rato, en ocasiones las reuniones se aprovechan para tratar otros asuntos” (E13).

Otro más afirma: “Debiera ser, pero a falta de compromiso del docente y poco liderazgo simplemente no se puede dar esa reflexión” (E6).

Los consejos técnicos, a un año de ser reactivados, han sido poco favorables en sus resultados, a decir del docente han tenido poco impacto, han sido mal ejecutados como proyecto, es muy redundante, y no se sabe cuál es la finalidad y en un porcentaje de evaluación, varían en su calificación que va desde un 30% hasta el 60% (E16, E17, E19, E20, E21, E22, E27, E28).

Finalmente. Los CTE están funcionando a medias, en las escuelas en donde se realizó el estudio, será necesario reactivarlos, y mejorar el seguimiento que se hace de las mismas, siendo éste más oportuno y puntual, de otra manera, pasará como en el 93, se irán perdiendo hasta olvidarse.

El proyecto es bueno, pero debe luchar contra la inercia tradicionalista de todos sus actores, desde las autoridades estatales, que no hacen un seguimiento puntual, hasta los supervisores, directores y docentes, que están acostumbrados a hacer las cosas de otra manera. Reconstruir una cultura escolar, como afirma (Bolívar, 1996) no es sencillo, y menos, si quienes deben reconstruir, no tienen la voluntad.

## **De los planes y programas de estudio**

Considerando que uno de los objetivos específicos de este estudio fue examinar las prácticas docentes dentro del contexto de la R.I.E.B de acuerdo a las observaciones realizadas a las aulas de algunos docentes tenemos que se observa en su mayoría a un docente expositivo, quien realiza en la mayoría de las sesiones, trabajo individual, se ve muy poco el trabajo en equipo, además las actividades de los alumnos son más de copia de textos y conceptos que de producciones escritas. Se aprecia todavía cuestionario y casi nada de mapas conceptuales, o mentales. Se observa muy poco trabajo con material concreto y usado. En lo que va del ciclo escolar no han realizado visitas o actividades fuera de la institución escolar, el trabajo del aula se limita a solo a las cuatro paredes del aula. La movilización de saberes no se realiza en un cien por ciento.

En relación a las entrevistas realizadas tenemos que: Una vez más los hallazgos de esta investigación indican que los docentes están angustiados ya que en los últimos años los libros de texto han sido modificados.

En este ciclo escolar (2014-2015) los docentes de primer y segundo grado de nivel de primaria recibieron libros para el maestro y para el alumno, el cual está organizado por lecciones, siendo que el plan de estudio 2011 está diseñado por competencias y por proyectos didácticos. “Se deben empatar los programas ya que libro, plan y programa no van de la mano.”(E.9.) otro más se refiere a: “Actualización

de los programas ya que en los grados de 1 y de 2 no coinciden los contenidos del plan, con los libros de texto” (E: 2).

Los docentes indican que es importante que en toda modificación a los planes y programas de estudios se consideren las necesidades del país y al contexto institucional.

Considero que no solo bastan con hacer adecuaciones a las ya existentes, sino que debe de haber un análisis más profundo y ver si realmente es el traje a la medida o estamos usando el de otros países, con características diferentes. México necesita que los planes y programas de estudio no nazcan en el escritorio sino que surjan de las necesidades inmediatas del aula, del entorno del docente, ya que los existentes están bien estructurados pero no corresponden a los recursos materiales, y humanos con los que cuentan las instituciones educativas del país (E.4).

Además los docentes hacen referencia a otro aspecto que no se puede dejar de mencionar la ampliación de jornada escolar a escuelas de tiempo completo. Los docentes tienen más tiempo para trabajar con los niños ya que conviven con ellos más tiempo, entonces el docente tiene que tener la habilidad para desarrollar una serie de actividades más novedosas y dinámicas. Por lo que la revisión a conciencia de los planes y programas de estudio resulta indispensable.

Estoy convencida que es conveniente utilizar correctamente los planes y programas de estudio, sobre todo porque el alumno dura más de 8 horas en el salón de clases, tenemos que estar empapadas de nuevas maneras de abordar los contenidos, metodología, y estar la vanguardia día a día (E: 31).

Otro más opina:

El gobierno por medio de las reformas dice que pretende mejorar la calidad de la educación, estableciendo entre otras cosas la ampliación de la jornada escolar. Todas las modificaciones implican al docente frente al grupo de manera directa como lo establece literalmente la ley del servicio profesional docente (E: 21).

Algunos otros consideran que las escuelas de tiempo completo si beneficia a la educación en algunos aspectos.

Yo pienso que si se lleva a cabo como es, debe de haber un beneficio, por ejemplo en escuelas de tiempo completo, no se encargan tareas, los alumnos dejan la mochila en la escuela, hay un poquito más de control en el alumno, llevan lecturas de todas las clases, entonces el alumno se vuelve más sensible convive más con el maestro, platica más, veo la diferencia con el turno de la tarde, pero viene la contra que el padre de



familia paga mucho, por los alimentos son 7000 pesos al año, colegiatura, uniformes, ventas del grupo, chocolates todo esto no debe de haber se supone que el gobierno lo debe de prohibir todo esto pero se da (E: 16).

Finalmente es conveniente referir la percepción que los actores del proceso educativo tienen de las reformas educativas. Los docentes, los asesores técnico pedagógicos, los jefes de enseñanza, los supervisores y directores: Son puntuales al afirmar que hay que rescatar el liderazgo académico, administrativo y laboral del docente como pieza fundamental de toda transformación educativa.

## **Discusión sobre los resultados y presentación de propuestas**

Las reformas educativas siempre están bien fundamentadas planeadas y organizadas, sin embargo, el problema siempre será la puesta en práctica, ¿Cómo convencer a todos los actores educativos de que las reformas educativas son buenas? ¿Cómo implementar un seguimiento oportuno? El docente es el artífice de toda transformación educativa, es por esto que debe estar enterado, convencido, capacitado y actualizado en toda reforma educativa, de lo contrario, esta no tendrá éxito, como sucede actualmente en los consejos técnicos escolares, una estrategia resucitada, en donde gran parte de los docentes aun no creen en ellos y a la cual no se le da un seguimiento oportuno, es necesario informar al docente de manera oportuna y atinada hay que luchar contra los hábitos y costumbres que aún prevalecen en las escuelas. Considerando lo anterior se propone.

- Supervisar y dar seguimiento pertinente y puntual a los Consejos Técnicos Escolares; estrategia que si se trabajan de manera colaborativa en las escuelas estas podrán evolucionar hacia las sociedades del conocimiento, para ello es necesario que se rescate el liderazgo académico del director escolar y del supervisor de zona, pues son pieza clave para el cambio que se anuncia, para una transformación educativa en el país.
- Repensar el tema de regionalizar los planes y programas, pues cada estado, cada municipio cada escuela, están matizados por su propia cultura, recordemos que vivimos en un país multicultural en el cual las necesidades de cada región es diversa y no necesariamente igual a la de otra, no podemos homogenizar la educación, es tiempo de buscar fórmulas.
- Reactivar los programas de capacitación, actualización y evaluación de los docentes, con temas pertinentes y adecuados a su contexto escolar de tal manera que los productos alcanzados puedan mejorar su actuar docente, promoviendo actividades de interés para el alumno y motivándolo con el fin de desarrollar sus competencias para la vida.

De esta manera se considera que se pueden tener mejores expectativas en el actuar docente y por ende en el logro de la calidad educativa logrando mejores resultados en

la implementación de las reformas educativas.

## **Conclusiones**

Los docentes son pieza clave en toda transformación educativa, ya que a través de ellos el currículo llega a las aulas, tienen que asumir su función como una oportunidad de desarrollo, que deben aprovechar con optimismo, comprometiéndose con la tarea de formar seres humanos integrados que participen en la mejora de la sociedad, y de su país; en sus manos está el futuro de la Educación en México. SEP, (2011) “La labor docente es la que contribuirá al desarrollo de competencias en los alumnos, de ahí la importancia de una práctica reflexiva” (p.63). Es necesario que los docentes eviten las prácticas tradicionalistas y adecuen su práctica docente a los retos actuales y a las exigencias de la sociedad.

Mejorar la calidad de la educación es otro factor clave para elevar la productividad y la competitividad de México. Sin embargo, se necesitan más y mejores esfuerzos para que esto suceda. Gurria (2012) explica que:

Se podría ampliar y mejorar el modelo de prácticas profesionales. Asimismo, existe mucho margen de mejora en materia de calidad docente, especialmente en lo relativo a la preparación del profesorado. Además, el sistema podría beneficiarse si se organizara mejor la certificación profesional y se aprovecharan más las experiencias recientes en la formulación de políticas. (p. 42).

Los docentes requieren estar actualizados, bien preparados, para educar a los alumnos a ser capaces de enfrentar el mundo en el que viven, y solucionar los problemas que se le presenten entonces solo así , estaremos educando para la vida.

## Bibliografía

- Barber. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con el mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. *Preal* .
- Bolívar, A. (1996). Cultura escolar y cambio curricular. *Bordon* , 10.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 3.(Modificación D.O.F . 9 de febrero del 2012, D.O.F. 26 de febrero del 2013.) Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/4.htm?s>
- De la Fuente, F. y Hernández, J. (2014) *Guía de entrevista aplicada a 33 docentes* (E 1, E, 2, E3...E 33) Cd. Victoria. Tamaulipas. México.
- Gurría, A. (2012). Reformas estructurales ,perspectivas OECD México. México.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Seminario del ITAM sobre las reformas estructurales y las perspectivas económicas para el 2014*. México.
- OCDE., C. A. (2011). Mejorar las Escuelas. Estrategias para la acción en México. *Informe y Recomendaciones para México*. OCDE. México. D.F.
- SEP (1992). *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México D.F: ANMEB.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Instrumentos nacionales*. MEXICO D.F: Autor. pp. 26
- \_\_\_\_\_ (2010). *Fundamentos de la Reforma Integral de la Educación Básica*. MÉXICO: Autor. pp. 77.
- \_\_\_\_\_ (2011). *ACUERDO 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica*. MÉXICO: Autor. pp. 640
- \_\_\_\_\_ (2011). *Plan de estudios 2011*. MÉXICO: Autor. pp. 93
- \_\_\_\_\_ (2004). Acuerdo número 348 por el que se determina el Programa de Educación Básica. Publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 27 de octubre del 2004. Recuperado de [http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo\\_348.pdf](http://www.dgespe.sep.gob.mx/public/normatividad/acuerdos/acuerdo_348.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2006). Acuerdo número 384 por el que se establece el nuevo Plan y Programas de Estudio para Educación Secundaria. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo del 2006. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/secundaria/normatividad/Acd0384.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2013). ACUERDO SECRETARIAL número 706 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2013. México.
- \_\_\_\_\_ (2013). ACUERDO SECRETARIAL número 712 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2013. México.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Plan 2009 Educación Básica Primaria*. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/primaria/plan/PlanEstEduBas09.pdf>

# Reformas para el fortalecimiento a la calidad de la educación básica: Metas de alto nivel, estrategias para transformar y acciones sin posibilidad

Ana Campillo Hernández

Guadalupe Jasso Juárez

Hilda Rangel Almaguer

## Introducción

Las políticas educativas diseñadas en respuesta a las exigencias y necesidades de la sociedad mexicana a pesar de años de ejercicio y fortalecimiento económico aplicado, no han logrado mostrar los resultados deseados. No se alcanzan a mitigar necesidades ancestrales cuando surgen situaciones nuevas que obligan a enfrentar condiciones que la misma transformación social globalizada presenta y demanda.

El Sistema Educativo Mexicano, fortalece entre sus políticas principales los programas Escuelas de Tiempo Completo, Escuela Segura y la Estrategia Digital Nacional, que enuncia como contribución al fortalecimiento de la calidad educativa, que con las reformas estructurales en este ámbito es obligación del Estado garantizar.

Esta investigación evalúa desde una visión contextual y práctica los programas mencionados. Planteando para ello un estudio con enfoque cualitativo, de triangulación de técnicas y datos, donde las técnicas utilizadas fueron el análisis documental, la observación y la entrevista.

El análisis documental, consideró el análisis discursivo del marco normativo de los programas, a través del registro y selección de datos destacables. Para la observación, se empleó el registro de notas y bitácora. Mientras en el caso de la entrevista, se diseñó una guía de preguntas semiestructuradas, donde se consideró la perspectiva del docente sobre aspectos ideológicos, metodológicos y prácticos del programa.

El universo de estudio para el análisis documental se conformó considerando el marco normativo de implementación de los Programas Escuela de Tiempo Completo, Escuela Segura y Estrategia Digital Nacional. Para la observación se tomaron 4 escuelas de educación primaria en contexto rural de organización multigrado, 2 escuelas de educación primaria en contexto urbano de organización completa, 2 escuelas de educación primaria en contexto urbano de organización multigrado y 2 escuelas de educación preescolar en contexto urbano. Siendo éstas de los municipios de Victoria y San Carlos, Tamaulipas, México.

La entrevista fue desarrollada con 14 docentes de educación primaria en contexto rural y organización multigrado, 28 docentes de educación primaria en contexto urbano y organización completa, 10 docentes de educación primaria en contexto urbano y organización multigrado y 25 docentes de educación preescolar en contexto urbano. Para la *selección de la muestra*, en el análisis documental se recabaron

las fuentes primarias que conforman el marco normativo de implementación de los Programas Escuela de Tiempo Completo (Acuerdo 704; SEP, 2013), Escuela Segura (Acuerdo 705; SEP, 2013) y la Estrategia Digital Nacional (Gobierno de la República, 2013).

La selección de los centros escolares para la observación, se basó en el muestreo estratificado intencional (Izcara Palacios, 2014:77), considerando, de igual forma, las facilidades brindadas por las autoridades escolares para nuestra inmersión en el campo. La intención de considerar varios contextos fue tener la oportunidad de contar con distintos escenarios que permitieran distinguir el funcionamiento de los programas estudiados, en virtud de las características contextuales propias en las que se circunscriben los centros escolares seleccionados.

La entrevista se aplicó a la totalidad de docentes y directivos que laboran en dichos centros educativos, conformando un total de 77 docentes en una temporalidad de ocho semanas de duración.

## Planteamientos teóricos y conceptuales

En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en el 2000, se declaró que en el periodo comprendido hasta el 2015, se deberían ofrecer los medios necesarios para cursar el ciclo completo de la enseñanza primaria a todos los niños, omitiendo toda referencia específica a la calidad de ésta. Sin embargo, tanto en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 como en el Marco de Acción de Dakar de 2000, se afirmó que la calidad “constituye el centro de la educación”. Por lo que las naciones se comprometieron a velar por el acceso de todos a una enseñanza primaria “de buena calidad” (Objetivo 2), así como a “mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos, resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas, esenciales para la vida diaria” (Objetivo 6), habiendo de cumplir estas premisas para el año 2015.

Sin embargo, a corta distancia de finalizar el periodo planteado para el cumplimiento de dichos objetivos, y viendo los resultados que en materia educativa se han obtenido, en México, se inició en 2013 un proceso de reformulaciones normativas, que en el ámbito educativo implicó la reforma al Artículo 3o. Constitucional, adicionando a sus disposiciones el término “calidad”. Donde para garantizar su cumplimiento se modifican tres de sus fracciones (III, VII y VIII) y añade una más (IX). En las que se determinan los criterios de evaluación del desempeño y profesionalización docente.

La reforma educativa impulsada por el gobierno federal desde el inicio de la actual administración, plantea el fortalecimiento de la educación *pública, laica, gratuita* y con la reforma al artículo 3º Constitucional, busca una educación de *calidad*. Entendiendo la “calidad” en el ámbito educativo como la condición que configura el sentido cualitativo de la educación; concebida además por la UNESCO desde dos principios; el primero, considera el desarrollo cognitivo del educando como el objetivo

explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido; el segundo, hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando. Definiciones que hacen difícil su métrica y las comparaciones entre países.

La naturaleza de los retos y prioridades educativas del país se ha ido transformando. Hasta hace un par de décadas, el esfuerzo educativo nacional estuvo concentrado en la alfabetización y en atención a la cobertura de una población que durante el siglo XX se multiplicó diez veces. Si bien todavía falta completar la tarea de inclusión educativa para todos los grupos de la población, hoy el reto mayor es mejorar la calidad de la educación.

Con la intención de atender esta necesidad, en distintos momentos, México ha invertido recursos importantes, y desarrollado programas y acciones de gran calado, sin lograr el impacto que se esperaba en la calidad de la educación. Entre estos programas se encuentra el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), Programa Escuela Segura (PES) y la ahora Estrategia Digital Nacional (EDN), antes atendida en el Programa de Habilidades Digitales para Todos (HDT), entre otros. Donde, de acuerdo a los informes realizados por CONEVAL en 2012, las evaluaciones a dichos programas indican que no es posible detectar resultados de impacto, situación que obedeció principalmente a que los recursos terminaron por ser absorbidos en el esfuerzo de aumento de cobertura, haciendo insuficiente lo que el sistema educativo hacía para atender y asegurar la calidad; además de señalar que a lo largo del periodo de ejecución de los programas, se siguieron ajustando aspectos relacionados con la gestión y operación del mismo. Lo que indica que desde su estructura operacional aun cuando contaba con una serie de elementos (objetivos, estrategias, líneas de acción y componentes), no logró una definición que permitiera claridad de las acciones necesarias para su funcionamiento

Además, dichas evaluaciones basan sus análisis considerando una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) que obtiene sus datos a partir del informe que cada dependencia rinde al finalizar determinados periodos, y no bajo observaciones directas en el ámbito estudiado, lo que en la mayoría de los casos limita el conocimiento de lo que sucede en la práctica.

## **Problematización crítica**

Ante lo anterior, la presente investigación analiza tres programas federales que en el marco de las Reformas Estructurales al Sistema Educativo Básico de 2013, fueron reformulados y en su diseño pretenden el fortalecimiento a la Calidad Educativa. Para lo cual se plantea, a través de un estudio cualitativo de triangulación de técnicas y datos (Izcara Palacios, 2014:129), evaluar, en el discurso, la congruencia entre las

metas trazadas, objetivos, estrategias y acciones; esto desde el marco normativo de implementación y; la realidad educativa en la práctica a través de la observación y entrevista.

## **Evidencias y discusión de los resultados de la investigación**

### **Programa Escuela de Tiempo Completo**

El marco normativo del PETC, señala su incorporación al Sistema Educativo Básico, con la finalidad de elevar la calidad de la educación, a través de la ampliación de la jornada, que permita alcanzar mejores logros académicos en los alumnos.

Mientras en este contexto, el 90% de los docentes entrevistados, expresan que se observa distancia entre los lineamientos y los beneficios que permiten operar con éxito esta modalidad; sin embargo, reconocen en el diálogo que el 90% de los padres de familia, ven esta ampliación de la jornada como una oportunidad para cubrir sus demandas de horario laboral, además otro 65% manifiesta que los padres consideran esta modalidad como un apoyo de alimentación para sus hijos y espacio para mayores aprendizajes (ver Anexo 2, tabla PETC-1).

Menciona el 95% de los maestros, que cuando aceptaron este servicio no se les brindó la información de manera sistemática y continua al personal directivo y docente; sin embargo el 85% lo considera como un oportunidad para brindar mayores aprendizajes a los alumnos, a pesar de que el 100% expresa que los materiales para el maestro solo se entregaron en archivo digital y el 80% desconoce la gran cantidad de literatura que existe para apoyar su labor, considerando de manera específica el 80% que en el caso de los preescolares, no se tienen libros de texto de apoyo, todo lo anterior refleja obstáculos que se presentan para desempeñar con calidad su labor docente.

Se identifica que el marco normativo de esta política, tiene estrecha relación entre sus metas y objetivos, brindando el sustento jurídico, que en su conjunto se orienta hacia la mejora de la calidad de los aprendizajes; sin embargo en la observancia realizada a los centros escolares, refleja en sus documentos de Ruta de Mejora que el 100% plasma acciones encaminadas a colocar el aprendizaje como el centro de la acción del colectivo, que conforme transcurre el ciclo escolar, gira su atención hacia las actividades administrativas de infraestructura y de gestión, alejándose del centro de la prioridad general de mejora del aprendizaje, el cuál es ocasionado en gran parte por los requerimientos de la misma autoridad educativa, lo que complica la optimización del tiempo escolar de manera efectiva, para realizar con eficacia la tarea escolar de educar, a través de una revisión periódica, que permita realizar las intervenciones de manera oportuna para alcanzar la meta nacional de una educación de calidad tendiente al logro del perfil de egreso de la educación básica (ver Anexo 2, tabla ETC-2).

En la contrastación entre acciones y metas se reconoció que las acciones del nuevo modelo de Escuela de Tiempo Completo no opera conforme el cronograma Federal y Estatal para su implementación, que les permita cumplir con la meta trazada, es

decir, el recurso económico que se les proporciona a las ETC que participan en este programa, no garantizan el avance del logro de competencias de los alumnos; lo anterior, porque en el aspecto de fortalecimiento a la asesoría y seguimiento, en su objetivo señala fomentar el desarrollo de la capacidad de la comunidad escolar, para la operación adecuada de la modalidad, sin embargo se aleja de la realidad, porque no llevan esta acción a nivel estatal, no se cuenta con equipo técnico pedagógico en la coordinación del programa, que permita extender sus acciones y mecanismos para el acompañamiento a las escuelas de las diferentes zonas escolares, ni tampoco se han creado exclusivas para llevar esta modalidad de tiempo completo, como se señala en las acciones federales. Además, tampoco se cuenta con instrumentos confiables y válidos acerca de la funcionalidad del programa en las escuelas; que permita el análisis y la reflexión para la toma de decisiones (ver Anexo1, Tabla CAM).

Entre los requerimientos que plantea el programa para el cumplimiento de objetivos y metas, implica apoyos en infraestructura que van desde el acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares, la adquisición de materiales educativos para uso de los alumnos en las escuelas participantes, el apoyo para el suministro de alimentos en las escuelas, la compra de insumos y enseres vinculados con la prestación de servicio de alimentación.

En cuanto a la gestión, señala que es necesario crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del sistema educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines y contar con los recursos para desarrollar las acciones del fortalecimiento de la autonomía de la gestión para que la escuela incluya en su ruta de mejora escolar apoyar al sistema básico de mejora educativa, y fomentar ambientes propicios para el aprendizaje. Pero es importante señalar que no se otorga conforme lo establecen al inicio del ciclo escolar, a pesar de desarrollar una serie de acciones para distribuir los recursos con oportunidad debido a la burocracia estatal y federal.

Referente a lo pedagógico y al acompañamiento, se considera de manera global al vincularse de manera ineludible, para alcanzar las metas nacionales de elevar la calidad; es decir señala que las escuelas beneficiadas recibirán asesoría y apoyo de las autoridades educativas locales, para fortalecer las capacidades de los docentes, directivos y supervisores, sin embargo reflejan incertidumbre, y necesidades de orientación permanente que les permita reconocer y retomar el rumbo para la mejora de los aprendizajes.

## **Programa Escuela Segura**

El Programa Escuela Segura (PES) es una iniciativa de la Secretaría de Educación Pública, y busca la creación de espacios educativos seguros propicios para el aprendizaje, a través de la gestión escolar, la participación social y el desarrollo de competencias, promoviendo una cultura de paz para consolidar una escuela que



contribuya a la cohesión y la integración social de las comunidades escolares.

Se realizaron entrevistas a docentes y directivos para conocer la percepción que tienen del programa, donde el 50% manifestó un desconocimiento total, mencionan que son pocas las escuelas que cuentan con este programa, un 35% lo conoce pero no lo implementan en su institución, manifestando que tiene un buen sustento y fundamento teórico, que el programa es una respuesta a las necesidades actuales del país, pero en la realidad no es pertinente para lo que están viviendo en la actualidad los centros educativos, que los apoyos económicos son insuficientes para las adecuaciones de los centros de trabajo, además contado con una inadecuada aplicación del recurso, un 15% lo conocen, pero aplica algunas estrategias que les son útiles, mencionan que el programa promueve estrategias que son rescatables y aplicables a su contexto.

Al realizar el análisis sobre el vínculo de las políticas educativas desde el planteamiento internacional y nacional, se encontró que se tiene una concepción de educación de calidad, esta concepción es la que viene encadenando todas estas políticas educativas y como consecuencia surgen los programas transversales como estrategia para el logro de la misma. Atendiendo a esto se les preguntó a los encuestados si en la ruta de mejora escolar se incluyen actividades relacionadas con el PNEs, el 90% contestó que no, que solamente tienen contempladas actividades y estrategias que promueven la lectura, escritura, comprensión lectora y razonamiento lógico matemático, con el fin de lograr mejores niveles de aprendizaje, esto quiere decir que los docentes no reconocen en los programas transversales un aporte que conlleva a la mejora de una educación de calidad y que en las rutas de mejora escolar no se aterrizan como se especifica en la normatividad (ver Anexo 3, tabla PES-2).

Al realizar el análisis sobre las metas y acciones que promuevan estas políticas educativas se les preguntó a los encuestados si los objetivos, las líneas de acción y las estrategias implementadas son pertinentes para el logro de una educación de calidad. Por lo cual un 90% de los encuestados respondieron que no, “Se quedan cortas en la operatividad, en teoría están bien sustentadas” Vázquez-Velázquez (2014, comunicación personal), “Son líneas de acción, estrategias y objetivos que no se ajustan a nuestro contexto y a la realidad de inseguridad que estamos viviendo” Flores-Aguilar (2014, comunicación personal), “las escuelas no cuentan con una infraestructura adecuada para brindar seguridad, no es cuestión de gestión, es de presupuestos” Cepeda-Rodríguez (2014, comunicación personal).

El Programa Nacional de Escuela Segura, tiene como objetivo generar las condiciones favorables en seguridad para que las escuelas de educación básica, para hacer una valoración sobre estos logros, se realizó un análisis a través de cuatro componentes, infraestructura, gestión escolar, acompañamiento y pedagógico.

En cuanto a infraestructura el programa no menciona un requerimiento, solamente nos habla de un acondicionamiento adecuado para propiciar espacios seguros, a través de un apoyo técnico y económico.

A través de la gestión el programa propone el desarrollo de acciones para

las organizaciones en los planteles educativos, favorece la discusión y el análisis sobre situaciones de riesgos, promueve la toma de acuerdos y decisiones, propicia la resolución de problemas a beneficio de la comunidad escolar. Sin embargo, los docentes encuestados manifiestan que en los centros escolares no hay gestión escolar, hace falta el liderazgo directivo, los centros escolares tienen diversas necesidades materiales.

En el componente de acompañamiento el programa lo pretende lograr a través de la participación social, la mayoría de los docentes encuestados, manifestaron que los planteles educativos donde laboran existe muy poca participación de padres de familia, maestros y autoridades educativas, se muestra indiferencia hacia el programa por desconocimiento o por las cargas administrativas.

## **Estrategia Digital Nacional**

El estado teórico o discursivo de la Estrategia Digital Nacional (EDN), la caracteriza como una política pública que en el ámbito educativo busca integrar las TIC al proceso de enseñanza – aprendizaje y la gestión escolar. Situación que representa ya una necesidad de formación social.

Fundamenta y justifica su pertinencia en el ámbito educativo al considerar las exigencias de una nueva sociedad globalizada que se inserta en la multiplicidad de la información y la comunicación, debiendo buscar el camino al conocimiento, para lo que reconoce a las TIC como un instrumento potencial para el desarrollo de una sociedad; además de tener presente la posición que actualmente ocupa México en índice de digitalización, entre los países de la OCDE y América Latina, lo que representa un panorama preocupante (Gobierno de la República, 2013). Sin embargo, todo lo anterior lo sustenta en resultados obtenidos y condiciones observadas en el orden mundial, y no bajo estudios que den cuenta de las condiciones presentes en el contexto mexicano, de forma que la estrategia en su concepción, diseño y prioridades, garantizara la atención a las necesidades reales de un contexto que, aunque conformado de características muy variadas, de igual forma constituye un ente muy particular, al que no es posible trasladar prácticas observadas en contextos diferentes pretendiendo los mismos resultados.

De la entrevista realizada a docentes y directivos de los centros escolares estudiados se obtuvo que un 16% de los entrevistados desconocen la EDN o iniciativas que busquen la incorporación de TIC a la enseñanza, mientras que un 50% de ellos tienen una idea distinta a lo que ésta plantea, y sólo un 27 % de los docentes la relaciona al PEA, siendo ésta la intención de la EDN (ver Anexo 4, tabla EDN-1); sin embargo, la concepción que tienen los docentes sobre dicha estrategia se basa en la experiencia previa con el programa Habilidades Digitales para Todos (HDT), que tuvo lugar durante el periodo 2010-2012, sustentado en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012; pues argumentan que de la EDN no ha llegado información alguna.

De igual forma, un 28% de los docentes desconoce la intención de las políticas públicas que atienden la incorporación de TIC al ámbito educativo, un 55% tiene una idea ajena a la planteada por la estrategia, y sólo un 34% la ve como apoyo al PEA. Y aunque un 89% de los entrevistados justifiquen la presencia de este tipo de políticas públicas en su contexto, el argumento a través del cual lo han hecho ha sido construido con base a su experiencia, situación que representa un mayor valor práctico y metodológico, aunque sólo un 27% lo ha logrado establecer bajo el enfoque que en el discurso enmarca de EDN (ver Anexo 4, Tabla EDN-1).

De acuerdo a lo establecido en el marco de la EDN (ver Anexo 4, Tabla EDN-2), se observa una estrecha concordancia entre las metas y objetivos de ésta y las metas nacionales, las cuales apuntan hacia los parámetros más elevados en educación “Calidad”. Sin embargo, de las visitas de observación realizadas a los centros escolares seleccionados se identificó, en su documento de Ruta de Mejora, que sólo el 50% las escuelas de educación primaria en contexto urbano incorporan actividades mediadas por las TIC; en el caso de las escuelas primarias en contexto rural, sólo una de ellas las incluía, al igual que en el nivel preescolar. Donde las actividades para las que se considera la tecnología están más bien orientadas en actividades y eventos sociales, así como en procesos administrativos.

La meta de esta estrategia es lograr una “Educación de Calidad” a través de una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional, para lo cual en sus líneas de acción plantea: 1.- Dotar de infraestructura TIC a todas las escuelas del sistema educativo; 2.- Ampliar las habilidades digitales entre los alumnos mediante prácticas pedagógicas; 3.- Crear contenidos digitales alineados con los planes curriculares e impulsar la evaluación de estos planes con el objetivo de incorporar el uso de las TIC; 4.- Incorporar las TIC en la formación docente como herramienta de uso y enseñanza (ver Anexo 1, Tabla CAM).

En primera instancia, el aspecto cualitativo “Calidad” en educación, debe ser mensurable y equiparable de acuerdo a estándares internacionales, por lo que referirnos a lograr una “Educación de Calidad” en ningún término es algo sencillo.

Siguiendo la idea de que se proveyera todo lo planteado en las líneas de acción, con respecto a la mencionada política nacional de adopción y uso de TIC en el proceso de enseñanza, ésta implica una serie de elementos que simplemente con la dotación de infraestructura tecnológica y creación de contenidos digitales, no se garantiza una adopción de la misma. Afirmación que se asume con base a la observación y entrevistas realizadas. En tanto a la ampliación de habilidades digitales en los alumnos, refiere que será a través de prácticas pedagógicas, para lo que indica la incorporación de las TIC en la formación docente como herramienta de uso y enseñanza; sin embargo, cuando el docente no ha logrado comprender la necesidad de las TIC en la enseñanza ante una nueva generación de alumnos y no ha logrado concebir un vínculo dialéctico entre éstas y el Proceso de Enseñanza – Aprendizaje (PEA), sería indispensable voltear más hacia el tipo de formación que haga llegar a

la convicción y no se quede sólo en un conocimiento técnico del objeto. Dicha aseveración resulta de las entrevistas realizadas, en las que los docentes expresan que en la experiencia del anterior programa de incorporación de TIC al PEA, se les ofertó una doble certificación en habilidades digitales. Una certificación internacional, que consistió en actividades de manejo técnico de Microsoft Office (Word, Excel y Power Point), en lo cual se les programaban actividades prácticas en línea, mismas que les ayudarían posteriormente para la aprobación de exámenes presentados en plataforma. Por lo que esta certificación estuvo orientada al manejo de software, sin establecer vínculo alguno con la enseñanza. La segunda certificación fue de orden nacional, la cual prometía a los docentes una formación que permitiera alcanzar un estándar internacional, el cual se refería a la creación de proyectos educativos utilizando los medios tecnológicos, sin embargo, expresó uno de los docentes:

Para esta certificación únicamente nos llamaron a una reunión que duraría a lo mucho unos 30 minutos, en la que se nos dijo a grandes rasgos todo lo que debía contener el proyecto que debíamos elaborar y se nos pasó en una memoria USB un ejemplo de un proyecto elaborado. Después de eso cada uno buscó la manera para cumplir con el requisito, pero muchos nos quedamos sin poder concretarlo” Walle-Vázquez (2014; Comunicación personal).

Lo anterior apunta a que, aun cuando se plantea una formación en TIC de índole pedagógica y no se clarifican los términos, tiempos y posibilidades operativas que requiere para efectuarse, sus resultados distarán de los deseables.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la EDN considera aspectos básicos que pueden integrarse para su análisis desde cuatro componentes: infraestructura, gestión, acompañamiento y pedagógico (ver Anexo 4, Tabla EDN-3).

Entre sus requerimientos relacionados a Infraestructura, plantea, que todas las escuelas del Sistema Educativo cuenten con infraestructura de TIC; situación a la que indica responder a través del Habilitador de conectividad, además de la presencia en este ciclo escolar del Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), el cual tiene como objetivo dotar a todos los alumnos de escuelas públicas de una computadora o dispositivo portátil en quinto grado de primaria, sin embargo en este ciclo escolar únicamente se consideran los estados de Colima, México, Puebla, Sonora y Tabasco.

Y donde, de la observación realizada en los centros escolares seleccionados, aun siendo éstos de diferentes contextos, organización y nivel educativo, se obtuvieron resultados similares, indicando que el equipamiento disponible no es suficiente para cubrir las necesidades de matrícula escolar, pues el número de equipos es reducido, además de que la mayoría de estos requiere de mantenimiento. Sin embargo, aun contando con equipamiento tecnológico, sólo un 34% de los docentes hace uso de las TIC para la enseñanza. Lo que lleva a argumentar que el equipo disponible no garantiza

uso efectivo. Por lo que el hecho de equipar en TIC debe estar acompañada de acciones pedagógicas formadoras que las hagan trascender al proceso de enseñanza.

En el componente de Gestión, plantea la necesidad de herramientas digitales que faciliten la gestión educativa en cada centro y dependencia educativa, además de la generación de bases de datos que integren la información del Sistema Educativo Nacional en el Sistema de Información y Gestión Educativa. Indicando como respuesta este requerimiento el Habilitador Marco Jurídico, el cual considera la generación de un marco normativo que permita alcanzar el máximo beneficio de las TIC en la generación de conocimiento. No obstante, aun con la existencia de un marco normativo no se da garantía de una efectiva gestión educativa; prueba de esto es, que como resultado de la observación se reconoció a un Consejo Técnico Escolar que cuenta con un marco normativo establecido, donde a cada cual se le confiere responsabilidad y participación, sin embargo, que no ha logrado comprender ni asumirse como parte activa e importante para el correcto funcionamiento de este organismo.

Una muestra clara de lo anterior es que el 86% de los docentes observados y entrevistados, realiza las programaciones de escuela y de aula con la única intención de cumplir con un requisito, y participa de programas, proyectos y convocatorias cuando implican alguna obligatoriedad y no por considerarles como un beneficio formativo o pedagógico. Lo que quiere decir que proveer de un marco normativo pueda ser que de una idea más concreta de *lo que se deba hacer*, más no capacita o forma en el *cómo se pueda hacer* de acuerdo a las posibilidades y condiciones escolares.

Para el caso del componente de *Acompañamiento*, la EDN y PIAD no refieren un acompañamiento en sí, lo que especifican es una evaluación o medición anual, basada en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), previamente establecida por la instancia correspondiente. De acuerdo a la forma de proveerlo, se indica que podrá realizarse una *evaluación interna* a decisión de la propia Secretaría de Educación Básica (SEB), misma que habría de cubrirse con recursos propios de las instancias intervinientes. De igual forma dispone una *evaluación externa* a cargo de la Dirección General de Evaluación de Políticas, esto conforme a la Ley General de Desarrollo Social y Lineamientos para la Evaluación de Programas.

Respecto a este mismo componente, la observación permitió cerciorar el tipo de información que llega a los centros escolares respecto a la naturaleza de la política estudiada en este apartado, la cual consistió en un 100% a la solicitud de informes de actividades, evidencias, inventarios, etc., lo que constituye más que un acompañamiento, una carga administrativa. Y aunque durante el periodo de observación no se haya efectuado algún curso o capacitación, un 78% de los docentes, en entrevista, expresan asistir a cursos y capacitaciones porque representan una exigencia, más que una oportunidad de transformación profesional; pues argumentan, que quienes reproducen dichos cursos son en el mejor de los casos, compañeros docentes que no cuentan con la preparación necesaria para desarrollar el contenido de formación que se presenta.

Ante esta situación, surgen las preguntas ¿Para qué plantear una evaluación

al final de un ciclo? si a lo largo de este periodo no considera un seguimiento que permita verificar la naturaleza de su desarrollo, así como sus circunstancias. Entonces ¿Cuál es el sentido de fondo de esta evaluación? ¿Llegar a la conclusión de que no es posible detectar resultados de impacto? O tal vez, hasta este momento determinar si son necesarios algunos ajustes, definiciones y otras precisiones para su operación; siendo este el caso, implicaría la necesidad de una nueva inversión.

En cuanto al componente *Pedagógico*, la estrategia para su funcionamiento y cumplimiento de objetivos, plantea necesario ampliar las habilidades digitales entre los alumnos, a través de prácticas pedagógicas, la creación de contenidos digitales de acuerdo a los planes de estudio e incorporación de las TIC a la formación docente; siendo en este sentido el *Habilitador de Inclusión y Habilidades Digitales* el que plantea para su respuesta, mas no especifica de qué forma se habrá de llegar a las prácticas pedagógicas que garanticen la ampliación de las habilidades digitales en los alumnos.

En este mismo ámbito, la observación realizada en centros escolares permitió reconocer que los docentes que utilizan las TIC para la enseñanza, lo hacen en virtud de lo que han adquirido de la experiencia, la intuición o sobre lo que comparten entre colegas. Sin embargo el tipo de actividades de enseñanza en las que incluyen las tecnologías distan de formar parte de una didáctica adecuada, pues no han logrado establecer de forma sólida el vínculo entre la didáctica y las nuevas tecnologías. Y es precisamente este punto sobre el que se habría de partir para la transformación y atención de una educación tendiente a la calidad.

Qué se espera como resultado de una política pública a la que el 16% de los docentes entrevistados expresan desconocer, a la que el 100% reclama una capacitación adecuada, que se oriente realmente a aspectos metodológicos de la enseñanza y no sólo a los técnicos y administrativos, además de expresar su inconformidad sobre el hecho de que se les pretenda evaluar sobre criterios elevados cuando la formación que se les brinda es muy precaria.

## Conclusiones

De la evaluación del discurso normativo de los Programas para el Fortalecimiento a la Calidad de la Educación Básica, estudiados en este escenario, se encontró que la justificación y formulación de los objetivos, se ha concebido desde resultados generados en el contexto internacional y de juicios hechos a priori, sin la realización de estudios que den cuenta de las condiciones propias del particular contexto mexicano, de forma que, no constituyen una respuesta pertinente a las prioridades educativas locales, sino más bien a la búsqueda y cumplimiento de un requisito internacional.

Cada iniciativa plantea objetivos que ciertamente corresponden a las metas nacionales previstas para el 2018 y que sin duda es necesario ir tras ellas; sin embargo, en su diseño se identifican inconsistencias en cuanto a su definición y alcances. Pues

indican la intención de lograr una educación de calidad, sin clarificar la definición de sus términos, quedando en un argumento abstracto. Considerando para esto que, todo objetivo en su ejecución requiere de un qué, por qué, cómo y con qué; no obstante los objetivos de los programas estudiados plasman lo que se desea alcanzar y de cierto modo justifican una necesidad; sin embargo, en lo que respecta al cómo y con qué lograrlo queda en la incógnita.

Además de lo anterior, las líneas de acciones previstas para el cumplimiento de sus objetivos se concretan a aspectos técnicos relativos a la dotación de materiales físicos y financieros, de capacitación respecto a cuestiones administrativas y distribución de información de índole pedagógica, pero sin considerar la adecuada formación. Y aun considerando que todo cuanto se indica en sus enmarcadas acciones, se cumpliera de forma efectiva, éstas poseen una línea de anclaje muy corto, que con sus condiciones y posibilidades no permitirán alcanzar la profundidad de una educación de calidad.

En este mismo sentido, desde una mirada narrativa de la realidad vivida, la historia es otra, pues se observa un escenario donde en su contrastación con el marco normativo para cada programa configura una potencial contradicción. Situación que confirma la necesidad de que los programas en su concepción, diseño y prioridades, garanticen la atención a las necesidades reales de un contexto que, aunque conformado de características muy variadas, de igual forma constituye un ente muy particular, al que no es posible trasladar prácticas observadas en contextos diferentes pretendiendo los mismos resultados.



## Bibliografía

- Cepeda-Rodríguez, O. (2014). Profesor de educación primaria, Zona Escolar 111, San Carlos, Tamaulipas, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). Informe de la Evaluación Específica de desempeño 2010-2011 del Programa Habilidades Digitales para Todos. México: Autor.
- Flores-Aguilar, L. (2014). Profesor de educación primaria, Zona Escolar 111, San Carlos, Tamaulipas, México.
- Gobierno de la república. (2013). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación No.10, del 20 de mayo de 2013. México, D.F.
- \_\_\_\_\_. (2013). Estrategia Digital Nacional. México, D.F: Autor.
- Honorable Congreso de la Unión. (2013). Decreto por el que se reforma al Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones III, VII Y VIII, y adiciona una fracción IX. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 2013. México, D.F.
- Izcara Palacios, S. (2014). Manual de Investigación Cualitativa. México, D.F: Fontamara.
- Luján Lázaro Herrero (2012).La perspectiva social de la jornada escolar en la unión europea. Estudio comparado en Italia, Francia, Portugal y España (versión electrónica).España: Revista española de educación comparada, [www.uned.es/reec/pdfs/19-2012/08\\_lazaro](http://www.uned.es/reec/pdfs/19-2012/08_lazaro)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2014). La enseñanza y el aprendizaje. Lograr la calidad para todos. Francia: Autor.
- Secretaria de Educación Básica. (2014). Documento Base Escuelas de Tiempo Completo, Orientaciones para la Operación Estatal. México: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2013). Acuerdo 705, Bases para la Operación del Programa Nacional de Escuelas Seguras (2013, 2018). México: SEP.
- \_\_\_\_\_. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2013). Acuerdo 706 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo (1ª. Edición). Publicado en el Diario Oficial de la Federación. México: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2013). Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018. México, D.F: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2014). Esquemas del Servicio de Alimentación en Escuelas de Tiempo Completo. México: Autor.
- \_\_\_\_\_. (2014). Lineamientos para la Organización y el Funcionamiento de las Escuelas de Tiempo Completo. Educación Primaria, jornadas de seis horas. México: Autor.



- \_\_\_\_\_ (2014). Programa de Inclusión y Alfabetización Digital. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de abril de 2014. México, D.F.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013). Decreto por el que se aprueba el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de agosto de 2013. México, D.F
- Vázquez-Velázquez, R. (2014). Profesor de educación primaria, Zona Escolar 111, San Carlos, Tamaulipas, México.
- Walle-Vázquez, M. (2014). Docente de educación primaria en la Zona Escolar N° 152. Cd. Victoria, Tamaulipas. México.

## Anexo 1

**Tabla CA-M: Contrastación entre acciones y metas de las políticas públicas.**

	PETC	Escuela Segura	Estrategia Digital Nacional
Meta: Elevar la calidad de la educación.	Contribuir a que los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar (Acuerdo 704)		Educación de Calidad.
Objetivo: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la transformación integral de todos los grupos de la población.	Establecer de manera paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural Y, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales (Acuerdo 704).	Consolidar a las escuelas de educación básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social y formación ciudadana de los alumnos	11. Desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional (p.18)
Estrategias 1.1 Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines. 1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes. 1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral.	Etapa I Planeación Etapa II Definición de las Escuelas Etapa III Transferencia de recursos Etapa IV Implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones 2014-2015 • Apoyo económico a los docentes, directivos y personal de apoyo (intendente). • Asistencia técnica. • Acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares • Adquisición de materiales educativos para uso de los alumnos. • Apoyo al suministro de alimentos en las escuelas. • Adquisición de materiales educativos para uso de los alumnos en las escuelas. (acuerdo 704)	1.- Gestión educativa. 2.- Participación social 3.- Desarrollo de competencias ciudadanas	1. Conectividad. 2. Inclusión y Habilidades Digitales. 3. Interoperabilidad. 4. Marco jurídico. 5. Datos abiertos.
Líneas de acción (Ver tabla de vinculación de metas para cada programa).	Contribuir a que los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar. (acuerdo 704)	Apoyo técnico: 1.-Dotar a las escuelas de materiales educativos sobre gestión de la convivencia.	1.- Dotar de infraestructura TIC a todas las escuelas del sistema educativo. 2- Ampliar las habilidades digitales entre los alumnos mediante prácticas pedagógicas. 3-Crear contenidos digitales alineados con los planes curriculares e impulsar la evaluación de estos planes con el objetivo de incorporar el uso de las TIC. 4-Incorporar las TIC en la formación docente como herramienta de uso y enseñanza.

Fuente: Elaboración propia, con base a Acuerdo 704 y Acuerdo 705 de la Secretaría de Educación Pública y Estrategia Digital Nacional de gobierno de la república.

## Anexo 2

**Tabla PETC-1.- Análisis discursivo entre lo que plantea el marco normativo de implementación y la perspectiva docente.**

<b>EN UN SENTIDO ABSTRACTO</b>			
<b>Concepción del programa:</b>	<b>Cuál es su intención (en educación):</b>	<b>Se fundamenta y justifica en el ámbito educativo y contexto mexicano, basado en:</b>	
Marco teórico del programa.	Ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar para incrementar las posibilidades de la formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos.	Desarrollar una nueva modalidad de escuela con una jornada escolar de 6 u 8 horas, en la que se favorezca la calidad educativa con equidad, al propiciar el avance continuo de los aprendizajes del alumnado a través de la ampliación y el uso eficiente del tiempo escolar; la mejora de las prácticas de enseñanza ; el trabajo colaborativo y colegiado; el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar	Fortalecer la calidad de la educación básica y de garantizar el derecho a la educación de las niñas, los niños y los adolescentes en un marco de inclusión y equidad educativas, especialmente, de aquellos que viven en contextos vulnerables. Además por razones de equidad y justicia social, se proporcionarán servicios de alimentación nutritiva, que ayuden a mejorarla calidad de vida de los alumnos que cursan educación básica en las escuelas participantes del programa.
¿Cómo concibe el Programa de Escuelas de Tiempo Completo?	¿Qué idea tiene sobre la intención del programa?	¿Qué sentido le otorga a la estrategia, hasta qué punto la justifica y en qué términos?	
Percepción del docente.	1.- Una oportunidad para los padres de familia de tener dónde dejar a sus hijos (100%).	1.-Es demandante administrativamente, no se capacita sobre el programa de manera específica solo muy general y no a las interesadas (100%).	1.-Lo justifica como un apoyo económico para las escuelas y padres de familia (65%).
	2.- Es una jornada cansada para los niños y los maestros (90%).	2.- No tienen menús regionalizados por la coordinación del programa. (95%).	2.-No lo justifica, porque es muy cansado para los alumnos y maestros (90%).
	3.-Mayores espacios para el aprendizaje (80%).	3.-Da información muy general sin materiales físicos solo digitales, originando muchas dudas al iniciar los trabajos (100%).	3.-No lo justifica, porque no tienen información necesaria de materiales que apoyen su trabajo pedagógico. (80%).
	4.-Un espacio para desarrollar formas distintas de trabajo con los alumnos. (70%).	4.-Se tienen carencias en los espacios de infraestructura: comedor y cocina (70%).	4.- No lo justifican porque es más gasto para las familias cuando tienen que solventar los alimentos a sus hijos, porque el programa no cubre la totalidad (40%).
	5.-Una oportunidad para organizar mejor los tiempos de la jornada escolar con los alumnos (90%).	5.-Refiere que la distribución de los recursos económicos no se otorgan desde el inicio del ciclo escolar y cuando llega, se solicita una comprobación inmediata (100%).	

Fuente: Elaboración propia

**Tabla PETC-2: Vínculo de la política educativa con las metas nacionales.**

<b>Requisito Internacional al que responde la Política Educativa (UNESCO)</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (Meta en educación)</b>	<b>Plan Sectorial de Educación 2013-2018. (Meta u objetivo con que se vincula)</b>	<b>Programa Escuelas de Tiempo Completo (Meta que plantea en educación)</b>	<b>% de escuelas estudiadas que consideran en su Plan Anual de Trabajo o Ruta de Mejora, actividades relacionadas al programa en cuestión.</b>
<p>Objetivo 2: Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.</p>	<p>México con Educación de Calidad. Objetivo 3.1: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad (p.123). Estrategia:</p>	<p>Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.</p>	<p>Contribuir a que los alumnos de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar.</p>	<p>El 100% elabora su plan de trabajo y plasman en acciones sin embargo un 60% no logra concluir y no observan avances en el logro de los aprendizajes significativos.</p>
<p>Objetivo 6: Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocido y mensurable, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas.</p>	<p>3.1.4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje (p.124).</p>	<p>Objetivo 3: Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.</p>		

**Tabla PETC-3: Requerimientos de la política educativa para el cumplimiento de sus metas u objetivos.**

PROGRAMA ESCUELA DE TIEMPO COMPLETO			
INFRAESTRUCTURA	GESTIÓN	ACOMPAÑAMIENTO	PEDAGÓGICO
<p>Acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares.</p> <p>Adquisición de materiales educativos para uso de los alumnos en las escuelas participantes.</p> <p>Apoyo para el suministro de alimentos en las escuelas.</p> <p>Compra de insumos y enseres vinculados con la prestación de servicio de alimentación.</p> <p>Apoyo económico al responsable de los servicios. Acuerdo( 704)</p>	<p>Estrategia 1.1. Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir con sus fines.</p> <p>Recursos para desarrollar las acciones del fortalecimiento de la autonomía de la gestión que la escuela incluya en su ruta de mejora escolar y para apoyar el sistema básico de mejora educativa, así como ambientes propicios para el aprendizaje</p>	<p>La SEP por conducto de la SEB, proporcionará a las AEL, normas, asesoría y acompañamiento técnico y operativo, así como el apoyo para el desarrollo de competencias locales para facilitar el cumplimiento de los objetivos y evaluaciones.</p> <p>La SEB a través de la DGDGIE y las AEL podrán instrumentar un procedimiento de evaluación interna con el fin de monitorear el desempeño del programa (Acuerdo 706).</p>	<p>En lo que se refiere al Programa Sectorial de Educación 2013-2018 en el apartado objetivos resalta.</p> <p>Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población. Línea de acción 1.1.10. Impulsar en Las escuelas de Tiempo Completo un nuevo modelo educativo de la escuela pública mexicana.</p>
Respecto a cómo proveer lo anterior:			
<p>Pago de apoyo económico: al personal directivo, docente y de apoyo que desempeñen las funciones específicas de su puesto durante la jornada extendida, conforme el presupuesto disponible y previa autorización de las AEL y la SEB.</p> <p>Apoyos para el servicio de alimentación: se darán en los planteles que atiendan población escolar con elevados índices de pobreza, marginación y condición alimentaria deficiente, conforme al presupuesto disponible y previa autorización de las AEL y la SEP.</p>	<p>Los recursos federales, se transfieren a la SEP para el desarrollo del PETC a las entidades federativas y son considerados subsidios, debiendo sujetarse al artículo 75 de la LFPyRH y demás disposiciones aplicables en la materia, pudiendo construirse en apoyos técnicos o financieros. Estos son de carácter no regularizable y se entregarán a las escuelas beneficiadas por una única ocasión en el período correspondiente.</p>	<p>Las escuelas beneficiadas recibirán asesoría y apoyo de las AEL en cada entidad federativa para fortalecer las capacidades.</p>	<p>Recursos para desarrollar las acciones de fortalecimiento de la autonomía de gestión que la escuela incluya en su ruta de mejora escolar y para apoyar el sistema básico de mejora educativa; así como, ambientes propicios para el aprendizaje.</p>

## PROGRAMA ESCUELA DE TIEMPO COMPLETO

INFRAESTRUCTURA	GESTIÓN	ACOMPañAMIENTO	PEDAGÓGICO
Condiciones escolares reales en cuanto a cada aspecto (resultado de la observación).			
<p>En el nivel de Educación Preescolar, el acondicionamiento de los espacios para el comedor se realiza con el apoyo económico de los padres de familia, porque el recurso no llegó al inicio de las actividades del ciclo, o se hizo reacomodo de aulas, porque estaban comiendo en las aulas, sin las condiciones adecuadas para el manejo de los alimentos,(en algunos casos se tienen todavía estas condiciones) algunos centros están en proceso de construcción de comedores, pero la mayoría no cuenta con espacios dignos para la preparación de alimentos y son espacios adaptados.</p> <p>La compra de enseres al inicio del ciclo cada escuela buscó sus estrategias con los padres de familia para subsanar esta necesidad, pero hasta el mes de octubre el programa proporcionó algunos insumos, pero no cubren necesidades reales.</p>	<p>Los apoyos a las escuelas se recibieron no al inicio del ciclo escolar como lo estipula el acuerdo 706, lo liberaron en el mes de octubre dando menos de un mes para ejercerlo cada institución, ocasionando dificultades a los planteles escolares en cuanto a dar cumplimiento a sus metas estipuladas con calidad, eficacia y pertinencia.</p>	<p>A los planteles preescolares y telesecundaria que fueron las modalidades que ingresaron este ciclo lectivo 2013-2014 al programa de Tiempo Completo, se les brindó información general sobre lineamientos y la propuesta pedagógica que se basa en las líneas de trabajo educativo, sin embargo manifiestan que fue muy general, no se les brindó mayor información sobre la forma de organización escolar, ni sobre los elementos que conforman los esquemas del servicio de alimentación que se rigen en esta modalidad, que les permitiera tener una gama de alternativas para establecer distintos mecanismos en la viabilidad del expendio y distribución de alimentos y bebidas en las escuelas.</p>	<p>En el cumplimiento del objetivo 1. En cuanto a la información para los maestros sobre la propuesta pedagógica, cada uno tuvo que pagar sus materiales, porque las autoridades educativas no proporcionaron el material de trabajo para la jornada ampliada (ficheros de líneas de trabajo, y libros para el maestro).</p> <p>En el caso de preescolar las educadoras tienen que realizar adecuaciones a las fichas de trabajo y a los materiales del alumno en el libro de desafíos matemáticos, porque no se tienen materiales específicos para este nivel educativo, los materiales fueron diseñados para primaria, por lo que el docente hace los ajustes que cree necesarios y los alumnos no cuentan con materiales didácticos específicos para su jornada extendida.</p>

Actitud – acción del docente (resultado de la observación y entrevista). Descripción acerca de cómo actúan los docentes respecto a cada dimensión, de acuerdo a las condiciones actuales de los centros escolares.

## Anexo 3

**Tabla PES-1.- Análisis discursivo entre lo que plantea el marco normativo de implementación y la perspectiva docente.**

EN UN SENTIDO ABSTRACTO			
Concepción del programa:	Cuál es su intención (en educación):	Se fundamenta y justifica en el ámbito educativo y contexto mexicano, basado en:	
Marco teórico del Programa Escuela Segura.	Es una iniciativa de la Secretaría de Educación Pública está dirigido a escuelas de Educación básica. Busca ofrecer a las escuelas apoyos técnicos y económicos a fin de fomentar la cultura de la prevención de adicciones y violencia en cada centro escolar y fortalecer vínculos entre la escuela y los Ayuntamientos de los municipios.	Garantizar espacios seguros, ambientes escolares seguros.	
		UNESCO Art.3 constitucional. Plan Nacional de desarrollo Programa de Educación Básica.	
¿Cómo concibe el Programa Escuela Segura?	¿Qué idea tiene sobre la intención del programa?	¿Qué sentido le otorga a la estrategia, hasta qué punto la justifica y en qué términos? Semánticos (contenido), sintácticos (diseño o estructura) y prácticos (vínculo con el PEA)	
Percepción del docente (resultado de la entrevista).	1.- Poco conocimiento del programa.	1.-Justificación económica.	1. El programa cuenta con estrategias que se pueden vincular con los programas de estudio ¿Cómo?
	2.- Es un programa que no es pertinente para la situación actual.	2.- Esta hecho al vapor; para solucionar los problemas actuales.	2.-El programa tiene un buen diseño teórico y metodológico, mas no es pertinente para la situación actual.
	3.-Un programa que promueve estrategias para prevenir la inseguridad.	3.- La aportación económica es muy poca, para acondicionar los planteles educativos.	3.-No contamos con el conocimiento total del programa, el motivo de no vincularlo
	4.-Son programas que tiene la intención de garantizar seguridad en las escuelas.	4.- La aplicación del recurso está mal orientado.	4.-Parte rescatable del programa, son las estrategias de vinculación de la escuela con la comunidad.
	5.-Un programa que esta echo para otro contexto, se trata de aplicar pero no al 100, se retoman algunas estrategias.	5.-Son programas que están planeados con un propósito, erradicar la inseguridad de las escuelas. Desde el 2007 esta implementado y no se han visto resultados.	5.-En lo teórico está bien estructurado, al aterrizarlo a los planteles educativos no llevan como debe de ser.

**Tabla PES-2: Vínculo de la política educativa con las metas nacionales.**

<b>Requisito Internacional al que responde la Política Educativa (UNESCO)</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (Meta en educación)</b>	<b>Plan Sectorial de Educación 2013-2018. (Meta u objetivo con que se vincula)</b>	<b>Programa Escuela Segura (Meta que plantea en educación)</b>	<b>% de escuelas estudiadas que consideran en su Plan Anual de Trabajo o Ruta de Mejora, actividades relacionadas al programa en cuestión.</b>
<p><b>Objetivo 2:</b> Velar porque antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.</p> <p><b>Objetivo 6:</b> Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocido y mensurable, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas. (Unesco, 2012)</p>	<p><b>México con Educación de Calidad.</b> Objetivo 3.1: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad (p.123). Estrategia: 3.1.4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje (p.124).</p>	<p>Objetivo 1: Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la transformación integral de todos los grupos de la población. 1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral. Favorecer los aprendizajes. 1.7.4. Promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niñas, niños y jóvenes.</p>	<p>Objetivo: Consolidar a las Escuelas Públicas de Educación Básica como espacios seguros y confiables a través de la participación social e institucional coordinada por el personal docente y directivo, la formación ciudadana de los alumnos orientada a la convivencia democrática, la colaboración responsable y el desarrollo de competencias encaminadas al autocuidado, la autorregulación.</p>	<p>El 90% de los docentes encuestados y observados manifestaron que en su ruta de mejora no se retoman temas relacionados con el PNES, se analizan situaciones que presentan en los centros de trabajo, pero solo queda en análisis. No se ha reflexionado sobre estrategias y posibles soluciones. ¿Cómo aterrizarlo?</p>



**Tabla PES-3: Requerimientos de la política educativa para el cumplimiento de sus metas u objetivos.**

PROGRAMA ESCUELA SEGURA (PES)			
INFRAESTRUCTURA	GESTIÓN	ACOMPANAMIENTO	PEDAGÓGICO
<p>Dotar a las escuelas con materiales educativos para la gestión de convivencia y la seguridad escolar.</p> <p>Recursos económicos directos a las escuelas, para promover ambientes seguros, para la mejora de los aprendizajes</p>	<p>Consiste en el desarrollo de acciones de organización para la escuela.</p> <p>Propiciar un ambiente de convivencia democrática que favorezca la participación, la discusión y el análisis de situaciones y problemas que afectan el bienestar de la comunidad escolar.</p> <p>Demanda la toma de acuerdos entre maestros, personal directivo y alumnos en torno a la manera de resolver conflictos, discutir y revisar las normas que regulan la vida escolar y propiciar la participación en asuntos de interés colectivo.</p>	<p>La participación social comprende la colaboración de padres de familia, maestros y alumnos en la conformación de redes de prevención alrededor de la actividad escolar. Vinculación con organizaciones gubernamentales y asociaciones civiles.</p>	<p>El desarrollo de competencias ciudadanas apunta al aprovechamiento de los aprendizajes que los alumnos logran a través de las diferentes asignaturas del currículo.</p>
Respecto a cómo proveer lo anterior:			
<p>EN ESPECIE:</p> <p>Responsabilidad de las autoridades educativas.</p> <p>APOYO EFECTIVO</p> <p>Recursos económicos directos a las escuelas, para promover ambientes seguros, para la mejora de los aprendizajes.</p> <p>(Compra de lámparas, cableado, vidrios, puertas).</p>	<p>Capacitación docente</p> <p>Difusión del programa</p> <p>A través de reglas operativas.</p>	<p>Involucrar a padres de familia.</p> <p>Vinculación con asociaciones civiles.</p> <p>Apoyo de personal especializado (psicólogos etc.)</p>	<p>Vinculación con Planes y programas de estudio.</p> <p>Implementación de estrategias.</p> <p>Conferencias.</p>
Condiciones escolares reales en cuanto a cada aspecto (resultado de la observación).			
<p>Se requiere de una infraestructura adecuada, la mayoría de los planteles tienen focos de riesgos.</p>	<p>Falta de gestión en los planteles educativos observados.</p> <p>No hay capacitación docente.</p> <p>Carga administrativa.</p>	<p>Poca participación de padres, maestros y autoridades educativas en cuanto a este programa.</p> <p>(Desconocimiento).</p> <p>Poca información.</p>	<p>No hay una vinculación en los planeaciones que hacen los maestros con el PNES.</p>
Actitud – acción del docente (resultado de la observación y entrevista). Descripción acerca de cómo actúan los docentes respecto a cada dimensión, de acuerdo a las condiciones actuales de los centros escolares.			
<p>Molestia mencionan que los centros escolares cuentan con una infraestructura inadecuada e insuficiente, en malas condiciones.</p>	<p>Apatía. Se gestiona y los recursos se desvían a lugares que no los necesitan</p>	<p>Apatía, muestran poco interés en el tema</p>	<p>Molestia. Mencionan que los centros escolares cuentan con una infraestructura inadecuada e insuficiente, en malas condiciones.</p>

Fuente: Elaboración propia

## Anexo 4

**Tabla EDN-1.- Análisis discursivo entre lo que plantea el marco normativo de implementación y la perspectiva docente.**

EN UN SENTIDO ABSTRACTO			
Concepción del programa:	Cuál es su intención (en educación):	Se fundamenta y justifica en el ámbito educativo y contexto mexicano, basado en:	
Marco teórico de la Estrategia Digital Nacional.	Política pública para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC e insertar a México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (p.14).	Integrar las TIC al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje (p.16).	
		Resultados a nivel mundial. Exigencias de las nuevas sociedades. Posición de México en índice de digitalización. Al considerar a las TIC como instrumento potencial para el desarrollo (pp.11-15).	
¿Cómo concibe la Estrategia Digital Nacional?	¿Qué idea tiene sobre la intención de la Estrategia?	¿Qué sentido le otorga a la estrategia, hasta qué punto la justifica y en qué términos? Semánticos (contenido), sintácticos (diseño o estructura) y prácticos (vínculo con el PEA).	
Percepción del docente (resultado de la entrevista).	1.- La desconoce (16%).	1.-Desconoce su intención (28%).	1.-No manifiesta justificación (16%).
	2.- La percibe como un elemento ajeno al proceso educativo (22%).	2.-Su intención es justificar una inversión de recursos (humanos, materiales y financieros) (15%).	2.-No lo justifica, en tanto que no le encuentra sentido congruente a su presencia en el ámbito educativo (22%).
	3.- La considera sólo como un recurso (28%).	3.-Dotar de equipamiento tecnológico a las escuelas (40%).	3.- Lo justifica considerando que las TIC son parte ya de todo espacio social (28%).
	4.-La considera parte de la gestión educativa (34%).	4.-Apoyar el proceso administrativo del centro escolar (50%).	4.- Lo justifica considerando que son herramientas que permiten hacer más fácil la gestión y administración del proceso educativo (34%).
	5.-La relaciona al PEA desde su perspectiva propia (27%).	5.-Apoyar al proceso de enseñanza (34%).	5- Lo justifica en la medida que de manera particular la ha logrado vincular al proceso de enseñanza-aprendizaje (27%).

Fuente: Elaboración propia.

Nota: la suma de los porcentajes no coincide con un 100%, dado que en la entrevista los docentes asumen varios argumentos o puntos de vista. Así mismo, es importante señalar que, la idea que se tiene sobre el programa o estrategia se formula bajo la pura experiencia, basada en el antecedente del programa HDT, pues los docentes argumentan no haber recibido en algún momento el marco normativo de la misma, por lo que no tienen la certeza de que lo que se piensa sea realmente lo que plantea dicha política en su

**Tabla EDN-2: Vínculo de la política educativa con las metas nacionales.**

<b>Requisito Internacional al que responde la Política Educativa (UNESCO)</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (Meta en educación)</b>	<b>Plan Sectorial de Educación 2013-2018. (Meta u objetivo con que se vincula)</b>	<b>Estrategia Digital Nacional (Meta que plantea en educación)</b>	<b>% de escuelas estudiadas que consideran en su Plan Anual de Trabajo o Ruta de Mejora, actividades relacionadas al programa en cuestión.</b>
<p><b>Objetivo 2:</b> Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.</p> <p><b>Objetivo 6:</b> Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocido y mensurable, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas. (Unesco, 2012)</p>	<p><b>México con Educación de Calidad.</b> Objetivo 3.1: Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad (p.123). Estrategia: 3.1.4. Promover la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el proceso de enseñanza-aprendizaje (p.124).</p>	<p><b>Objetivo 1:</b> Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la transformación integral de todos los grupos de la población. 1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral. 1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes.</p>	<p><b>Objetivo 3:</b> Educación de Calidad. <b>Objetivos secundarios:</b> 11. Desarrollar una política nacional de adopción y uso de las TIC en el proceso de enseñanza-aprendizaje del Sistema Educativo Nacional. 12. Ampliar la oferta educativa a través de medios digitales. 13. Desarrollar una agenda digital de cultura. 14. Mejorar la gestión educativa mediante el uso de las TIC.</p>	<p>Escuelas de educación primaria en contexto urbano, sólo el 50% (2 escuelas). Escuelas de educación primaria en contexto rural, sólo el 25% (1 escuela). Escuelas de educación preescolar, el 25% (1 escuela).</p>

Fuente: Elaboración propia

**Tabla EDN-3: Requerimientos de la política educativa para el cumplimiento de sus metas u objetivos.**

ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL (EDN) Y PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL (PIAD)			
INFRAESTRUCTURA	GESTIÓN	ACOMPañAMIENTO	PEDAGÓGICO
1.- Dotar de infraestructura TIC a todas las escuelas del sistema educativo (p. 22).	1.- Desarrollar herramientas digitales que faciliten la gestión educativa a nivel escuela, en las secretarías de educación estatales y en la Secretaría de Educación Pública. 2.- Generar bases de datos que integren la información del Sistema Educativo Nacional, en el Sistema de Información y Gestión Educativa. (p.23)	Plantea una evaluación o medición anual (p. 42).	1.- Ampliar las habilidades digitales entre los alumnos mediante prácticas pedagógicas. 2.- Crear contenidos digitales alineados con los planes curriculares e impulsar la evaluación de estos planes con el objetivo de incorporar el uso de las TIC. 3.- Incorporar las TIC en la formación docente como herramienta de uso y enseñanza (p. 22).
Respecto a cómo proveer lo anterior:			
Habilitadores: Conectividad (p.26), y Datos abiertos (p.30). PIAD.- Plantea dotar a todos los alumnos de escuelas públicas de una computadora o dispositivo portátil en quinto grado de primaria.	Habilitador: Marco jurídico. Generar el entorno normativo que permita obtener el máximo beneficio de las TIC para el aprendizaje y la generación de conocimiento (p.29).	La SEB, a través de la DG-MIE, podrá instrumentar un procedimiento de evaluación interna para monitorear el desempeño del PIAD, habiendo de construir indicadores relacionados con sus objetivos específicos. El procedimiento se operará considerando la disponibilidad de los recursos humanos y presupuestarios de las instancias que intervienen.  La SPEPE designa a la Dirección General de Evaluación de Políticas como la unidad administrativa responsable de instrumentar lo establecido para la evaluación externa de programas federales, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social y Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y el Programa Anual de Evaluación 2014	Habilitador: Inclusión y Habilidades Digitales (p.28). No especifica la forma de cómo ampliar las habilidades digitales en alumnos y docentes, ni sobre cómo se habrán de incorporar las TIC al proceso de enseñanza-aprendizaje.
Condiciones escolares reales en cuanto a cada aspecto (resultado de la observación).			

---

**ESTRATEGIA DIGITAL NACIONAL (EDN) Y PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y ALFABETIZACIÓN DIGITAL (PIAD)**


---

INFRAESTRUCTURA	GESTIÓN	ACOMPAÑAMIENTO	PEDAGÓGICO
<p>El equipamiento tecnológico en los centros escolares varía en correspondencia al contexto, gestiones realizadas por la comunidad escolar y participación de instituciones externas. Sin embargo el equipamiento disponible en cada contexto no es suficiente para garantizar una educación mediada por la tecnología, pues el número de equipos tecnológicos no se corresponde con las necesidades de la matrícula escolar.</p>	<p>En los centros escolares se cuenta con un órgano conformado por la comunidad docente y directiva, denominado Consejos Técnico Escolar; mismo que se configura como facilitador de la operación de un currículo que exige alta especialización y que le atribuye a la escuela su Autonomía de Gestión. Sin embargo, el CTE se encuentra en un periodo de transformación para lograr la comprensión y el cumplimiento de su función.</p>	<p>En el periodo de observación no se dio algún acompañamiento por parte de personal especializado, sólo se contó con el apoyo que entre compañeros se brindan y la información que llega vía correo electrónico por medio de oficios, en los cuales únicamente se solicitó información (informes, evidencias de actividades, inventarios, etc.), constituyendo, más que un apoyo o acompañamiento, una actividad administrativa.</p>	<p>Los docentes que utilizan las TIC en su enseñanza, lo hacen conforme a intuición, de acuerdo a lo que han observado o compartido entre compañeros. La mayoría de las actividades de enseñanza desarrolladas y mediadas con tecnologías consisten en ejercitación de contenidos ya conocidos y observación de videos, y en algunos casos el desarrollo de proyectos ofertados por la Coordinación Regional de Tecnología Educativa.</p>
<p>Actitud – acción del docente (resultado de la observación y entrevista). Descripción acerca de cómo actúan los docentes respecto a cada dimensión, de acuerdo a las condiciones actuales de los centros escolares.</p>			
<p>El número de docentes que hacen uso de TIC es reducido 34%. Algunas de las situaciones observadas fueron: el docente tiene poco conocimiento sobre el manejo de la tecnología y las actividades programadas para la enseñanza en el aula no implican el uso de las TIC. “Aun con medios tecnológicos disponibles se percibe un distanciamiento entre éstos y el proceso de enseñanza”</p>	<p>El 86% de los docentes atiende la elaboración de planes de trabajo (de escuela y de aula) y participa en programas y convocatorias como mero requisito administrativo, sin seguimiento consciente, ni evaluación de realidades. Siendo que los integrantes del CTE tienen una idea débil de gestión, las acciones han sido vistas como responsabilidad de los directivos.</p>	<p>Aunque no se dio algún curso o capacitación durante el periodo observado, la entrevista realizada permitió identificar que un 78% de los docentes perciben los cursos de actualización como un mero requisito, y no como un medio de transformación y trascendencia profesional, dado que estos son impartidos por agentes denominados facilitadores y no por expertos en la materia.</p>	<p>Los docentes cuentan con pocos elementos metodológicos para vincular las TIC al PEA, por lo que suelen utilizarlas sin considerar principios didácticos, y se basan en la propia perspectiva. Cuando el docente no comprende el sentido metodológico a seguir o no cuenta con los recursos necesarios, el proceso de enseñanza – aprendizaje se afecta.</p>

Fuente: Elaboración propia

## Anexo 5

**Tabla Dimensión Pedagógica: Programa Escuela de Tiempo Completo.**

Nº	Percepción sobre el aspecto pedagógico del programa. En opinión de los docentes.	%
1	No se brinda acompañamiento a la aplicación de las líneas de trabajo y su vinculación con el plan de estudio por parte del programa de manera sistemática y continua al personal docente.	100%
2	No cuentan con los recursos de infraestructura necesarias en los planteles escolares	95%
3	La información sobre la forma de trabajar en esta modalidad no fue precisa quedando mucha incertidumbre	95%
4	La información recibida se refiere en su mayoría a los aspectos administrativos del programa.	100%
5	Los materiales para el maestro no los entregan físicamente, sólo digital	100%
6	En el caso de los materiales para el alumno de preescolar no se cuenta con ellos	80%
7	La jornada ampliada es muy cansada para alumnos y maestros	90%

Fuente: Elaboración propia

**Tabla Dimensión Pedagógica: Programa Escuela Segura.**

Nº	Percepción sobre el aspecto pedagógico del programa. En opinión de los docentes.	%
1	El personal responsable de capacitar a los docentes no brinda las orientaciones necesarias para el manejo de los programas.	80%
2	Desconocimiento del programa en cuanto a estrategias y forma de operación.	50%
3	La información va dirigida sólo a ciertas escuelas que son focalizadas para desarrollo del programa.	90%
4	La información recibida se refiere sólo a aspectos administrativos del programa.	50%
5	No hay vinculación entre lo que plantea el programa y las necesidades a las condiciones específicas de la institución.	90%
6	Los programas se caracterizan por tener una amplia carga administrativa y poca orientación metodológica.	90%
7	Los docentes no involucran en sus planificaciones acciones y estrategias contempladas en el PNES.	80%

Fuente: Elaboración propia

## Tabla Dimensión Pedagógica: Estrategia Digital Nacional.

Nº	Percepción sobre el aspecto pedagógico del programa. En opinión de los docentes.	%
1	Desconozco el programa.	100%
2	El personal responsable de capacitarnos no brinda las orientaciones necesarias para el manejo de los programas, ya que no cuenta con la preparación para ello.	95%
3	La información recibida está relacionada más con aspectos administrativos del programa y no metodológicos.	95%
4	La forma de vincularlos en el proceso de enseñanza-aprendizaje es de acuerdo a la idea que se tiene del programa	100%
5	La forma de vincularlos en el proceso de enseñanza-aprendizaje es de acuerdo a la idea que se tiene del programa.	100%
6	Pretenden evaluarnos sobre altos estándares y criterios, sin embargo la formación que nos brindan es precaria	80%
7	La formación recibida en el uso de TIC implicó sólo aspectos técnicos del manejo del hardware y software, y no sobre cómo vincularlo al proceso de enseñanza.	90%

Fuente: Elaboración propia

# **La reforma constitucional en telecomunicaciones y su impacto en los precios al consumidor**

María del Carmen Gómez de la Fuente  
Alma Rosa González Ramírez  
Guillermo González Durán

## **Introducción**

El tema de las telecomunicaciones se ha convertido en un factor importante en todo el mundo, el número de personas que se conecta a internet es cada vez mayor. Los negocios internacionales utilizan los últimos avances de la tecnología.

Las telecomunicaciones juegan un rol fundamental en el crecimiento económico, en mejorar la productividad de las sociedades y en permitir que los gobiernos mejoren los servicios públicos. El sector de las telecomunicaciones incluye la telefonía fija y móvil, la televisión, el radio y el acceso a la banda ancha, y el Estado debe garantizar que estos servicios sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad y libre acceso. De ahí la importancia de contar con un sistema regulatorio fuerte, que fomente la competencia para que el consumidor tenga productos y servicios de mejor calidad y a mejor precio.

De acuerdo con la OCDE, el mercado de telecomunicaciones en México se caracteriza por tener las tarifas más altas de los países miembros, y la falta de competencia da como resultado tasas de penetración pobres y bajo desarrollo de infraestructura. La falta de competencia en el sector de las telecomunicaciones en México ha restringido la posibilidad de tener nuevos servicios, ha dado lugar a precios muy elevados tanto para los consumidores como para las empresas y ha impuesto un costo a la economía. Dada la ineficiencia del marco regulatorio y el contexto de políticas públicas, ha sido imposible abordar de manera efectiva las condiciones monopólicas del mercado. Por consecuencia, la inversión per cápita ha sido baja en comparación con otros países de la OCDE, como lo ha sido también la adopción de servicios de comunicación en todos los segmentos de mercado. Durante 2011, el monto promedio que pagaron los usuarios mexicanos por una suscripción de banda ancha fija fue de los más elevados de la OCDE. Los precios de los servicios fijos y móviles también se encuentran entre los más altos de la OCDE y en particular, tienen una mayor incidencia en los grupos de la población con menores ingresos. Es esencial atender estas debilidades del mercado a fin de convertir el sector de las comunicaciones de México en una plataforma para la innovación y la competitividad de la economía en general. Los marcos de políticas y regulación existentes en México no corresponden a las mejores prácticas de la OCDE y han generado incertidumbre en el mercado. Aunque en los últimos diez años se han presentado varias propuestas de reforma, el cambio ha sido lento y en general las iniciativas no han tenido éxito.



Existe una estrecha relación entre el desarrollo y avance de las telecomunicaciones, con el crecimiento económico y la mejora de la competitividad internacional de un determinado país. De esta forma se puede afirmar que la economía de un país se comporta de acuerdo al avance de las telecomunicaciones. En los países en desarrollo un avance en telecomunicaciones es una oportunidad de mejora, e impacta de gran manera en el nivel social y cultural.

## **Planteamiento teórico y conceptual**

En 2013 se realizó en México la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, la cual fue presentada por el presidente de la república, aprobada por la Cámara de Diputados el 25 de abril de 2013 y por el Senado de la República cinco días después, el 22 de mayo del mismo año la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la declaró constitucional y fue promulgada el 10 de junio de 2013, y finalmente publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

En el documento se reformaron los siguientes artículos de nuestra constitución:

- El artículo 6° para regular el derecho a la información y la protección de datos personales.
- El artículo 7° para establecer la inviolabilidad de la difusión de opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.
- Los artículos 27 y 28 para conferir al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de otorgar y revocar concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones y que sus decisiones sólo puedan ser impugnadas mediante juicio de amparo indirecto.
- El artículo 73 para dotar al congreso de facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet.
- El artículo 78 para suprimir la facultad de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y competencia económica.
- El artículo 94 para que el Consejo de la Judicatura Federal determine el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización en materia a los juzgados y tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Las adiciones al Artículo 6° garantizan la inclusión de la población a la sociedad de la información y del conocimiento, y su acceso a las tecnologías de la información y a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet, siendo éstos prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.

Las reformas al artículo 28 crean la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, para permitir a este último

las acciones necesarias para evitar prácticas desleales o monopólicas y establecer medidas correctivas.

La reforma creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), órgano autónomo de personalidad jurídica y patrimonio propio, que regulará el uso del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Así mismo se puntualizó lo siguiente:

- El IFETEL otorgará, revocará y autorizará las concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Éstas se otorgarán por medio de la licitación pública, previa opinión técnica y no vinculante del secretario del ramo.
- La Comisión Federal de Competencia (COFECO) se convertirá en la Comisión Federal de Competencia Económica. Será un órgano autónomo cuyo objetivo es garantizar la libre competencia y concurrencia, y la prevención, investigación y combate a los monopolios y sus prácticas.
- Tanto los órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica, como el IFETEL, se integrarán por siete comisionados, designados de forma escalonada a propuesta del poder ejecutivo federal y sujetos a ratificación del senado. Su salario se ajustará de acuerdo a lo previsto en el artículo 127 de la constitución.
- El dictamen establece que los órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica y del IFETEL se integrarán por siete comisionados, designados en forma escalonada a propuesta del ejecutivo federal, con la ratificación del senado. Su salario deberá ajustarse a lo previsto en el artículo 127 de la Constitución (Reforma en Telecomunicaciones, 2013, p.1).

## **Problematización crítica**

De acuerdo con el informe sobre concentración de los medios y las telecomunicaciones del Instituto de Telecomunicaciones de la Universidad de Columbia, México presenta los mayores indicadores de concentración de radiodifusión y telecomunicaciones en todo el mundo, sólo debajo de China, país no democrático. Es decir, México es el único país en el mundo donde no hay competencia económica.

La reforma en telecomunicaciones busca primordialmente regular y mejorar las concesiones de televisión, radio y banda ancha para acelerar la competencia en el servicio de telefonía móvil, fija, televisión de paga, y banda ancha por un lado y por el otro abrir nuevas concesiones. Lo que nos lleva a una cobertura universal, mejora para los mexicanos y tener mayor calidad en servicio y contenidos. Es decir, que se busca que haya una mayor oferta de canales de televisión, estaciones de radio y más empresas las administren. Al fin de reducir prácticas monopólicas y que más empresas ofrezcan los servicios de televisión de paga y telefonía celular e internet.

Con esta reforma, se permitirá la inversión extranjera hasta en un 49% en

materia de radiodifusión, y hasta del 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

Los concesionarios de servicios de televisión restringida, se verán obligados a transmitir de manera íntegra, simultánea, gratuita y no discriminatoria, la señal de televisión abierta de su misma zona de cobertura geográfica *must carry*. Por su parte, los concesionarios de televisión abierta permitirán que los operadores de televisión restringida accedan a su señal de forma íntegra, no discriminatoria y gratuita. Lo que se llama *must offer*. Los concesionarios de televisión restringida vía satélite, obligatoriamente deberán transmitir el 51% o más de las señales abiertas (o radiodifundidas) que se emitan dentro del territorio nacional. Todos los concesionarios de televisión restringida tendrán que transmitir las señales radiodifundidas por instituciones públicas federales. Aquellos concesionarios a los que el Instituto Federal de Telecomunicaciones considere preponderantes en el mercado, es decir, que dominen más 50%, no obtendrán beneficios de la regla de gratuidad de los contenidos de la retransmisión gratuita o de los contenidos de radiodifusión. De esta forma, no habrá un costo adicional en los servicios que al respecto contraten los usuarios y suscriptores

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, y también a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet. También se agregó el derecho que toda persona tiene de acceder a la información plural y oportuna de forma libre. La transmisión de propaganda o publicidad presentada a modo de información noticiosa o periodística quedó prohibida.

A continuación se asientan los puntos principales que se distinguen de esta normatividad:

### **El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)**

El IFT será el regulador de todo el sector y entre sus principales responsabilidades estarán el otorgamiento de concesiones y la declaratoria de preponderancia. También tendrá facultades para supervisar contenidos audiovisuales. La aplicación de sanciones quedará a cargo de la Secretaría de Gobernación, lo mismo que la clasificación de los programas de radio y televisión.

Entre las facultades que tendrá el Instituto Federal de Telecomunicaciones se encuentran:

- Regular de forma asimétrica a los participantes en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia.
- Imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, a las concesiones y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a una misma zona de cobertura geográfica. Así mismo ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el

cumplimiento de estos límites.

- Otorgar, revocar y/o autorizar cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Fijar el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria.
- Llevar un registro público de concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones.

### ***1.- Preponderancia***

La legislación establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), declarará la preponderancia de una empresa por sector (radiodifusión y telecomunicaciones) y no por servicios (radio, televisión abierta, telefonía fija y móvil, internet y televisión restringida).

### ***2.- Tarifas de interconexión***

Cuando el IFT determine que haya una empresa preponderante en algún sector, podrá imponerle medidas para restringir su control del mercado y evitar que incurra en prácticas monopólicas. La nueva ley contempla que el instituto prohíba al preponderante cobrar a los otros concesionarios por las llamadas fijas o móviles que terminen en su red, mientras las otras compañías sí podrán cobrarle por terminaciones en sus redes. Este esquema, es conocido como esquema de “tarifas asimétricas”.

### ***3.- Las nuevas cadenas de televisión***

La reforma constitucional establece que el Estado tendrá que licitar concesiones para dos nuevas cadenas de televisión abierta. La legislación secundaria indica que, durante su creación, esas nuevas cadenas podrán tener acceso a la infraestructura del preponderante en radiodifusión.

### ***4.- Faltas y sanciones***

La legislación establece los tipos de faltas en los que podría caer un concesionario, así como a qué autoridad corresponderá aplicarlas. Si son violaciones a los derechos de los usuarios como cobros indebidos, serán responsabilidad de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO); si son violaciones en materia de contenidos audiovisuales o transmisiones en tiempos del Estado, serán facultad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); y, si son violaciones a normas de competencia, serán del IFT.

### ***5.- Cobros por larga distancia y portabilidad***

La nueva legislación establece que las empresas de telefonía no podrán cobrar cuotas

especiales en llamadas de larga distancia nacional, fija o móvil, a partir del 1 de enero de 2015. También obliga a las empresas de telefonía a garantizar la portabilidad de números telefónicos de forma gratuita, es decir, que un usuario pueda conservar su número independientemente de la compañía con la cual contrate el servicio.

### ***6.- La publicidad***

La legislación señala que los concesionarios de radio y televisión comercial deben mantener un “equilibrio” entre su programación y la publicidad que transmiten. Las estaciones de radio tendrán derecho a destinar a publicidad hasta 40% de su tiempo total de transmisión (24 minutos por hora). Los canales de televisión podrán destinar hasta 18% (11 minutos por hora).

### ***7.- Medios con códigos de ética***

La legislación incluye un apartado con derechos de las audiencias, entre los que está recibir contenidos que respeten los derechos humanos y en los que se distinga entre programación y publicidad, así como entre información y opinión. Para ello, la normatividad obliga a que todos los concesionarios de radio y televisión elaboren códigos de ética apegados a los criterios que defina el IFT. Dentro del mismo apartado sobre derechos de las audiencias se contempla que los concesionarios tengan un defensor de la audiencia, es decir, una persona responsable de recibir y atender las quejas de televidentes o radioescuchas.

### ***8.- Bloqueo de señales***

Se acordó bloquear las señales en los centros penitenciarios y sus entornos, y “cuando así lo instruya la autoridad competente para hacer cesar la comisión de delitos”. La nueva legislación no aclara quiénes son las autoridades competentes para el tema, ni el procedimiento para solicitar un bloqueo de señales.

### ***9.- Registro de comunicaciones***

Los concesionarios de telefonía deberán llevar un registro de las comunicaciones de sus usuarios. Ese registro debe contener: nombre y domicilio del suscriptor; tipo de comunicación (voz, conferencia, datos); número de destino; fecha, hora y duración de la comunicación, y características del equipo usado. Las empresas estarán obligadas a conservar esos registros durante dos años: en el primero, la autoridad podrá consultarlos en un sistema en tiempo real; en el segundo, podrá pedir al concesionario que le dé acceso.

### ***10.- Intervención y deslocalización***

Las comunicaciones privadas podrán ser intervenidas por razones de seguridad y justicia, siempre y cuando sea por orden de un juez. Asimismo, se prevé que la autoridad pueda pedir a un concesionario que localice en tiempo real un teléfono celular, incluso

sin mandato judicial, si está vinculado con delitos contra la salud, secuestros o extorsiones y corre peligro la vida de la víctima, según lo marca el Código Nacional de Procedimientos Penales.

## Evidencias y resultados

La competencia, el mejoramiento del acceso a la información, una mayor cobertura en infraestructura, y un mejor marco regulatorio permitirán que México se vuelva un país mejor informado y con mayor productividad. Con esta reforma las telecomunicaciones en México se volverán más competitivas y los usuarios pagaran menos por servicios de mejor calidad.

Los principales beneficios para el consumidor serán:

- Se elimina del cobro por servicio de larga distancia fija y a celular, y el saldo del servicio de prepago vencerá en un año y no en uno o dos meses, pudiendo consultar su saldo sin costo alguno.
- El cambio de proveedor del servicio, se deberá concretar en sólo 24 horas y el consumidor recibirá bonificaciones por incumplimiento de la calidad y lo pactado en el contrato. Los dispositivos celulares se deberán entregar desbloqueados.
- Los prestadores de servicios deberán cumplir con la calidad determinada por el IFT, organismo que en caso de incumplimiento podrá aplicar sanciones correspondientes.
- Se reducirán los costos de interconexión a cero como primer paso para migrar hacia un modelo *Bill and Keep* de intercambio de tráfico.
- Los preponderantes tanto en telecomunicaciones como en radiodifusión deberán permitir el uso de su infraestructura a empresas competidoras.
- Las firmas contarán con equipos especiales para personas discapacitadas. Las emisoras con una cobertura mayor a 50% deberán integrar subtítulos en los noticieros y lenguaje de señales.

La eliminación del cobro por servicio de larga distancia fija y a celular, a partir de 1 de enero del 2015, podría arrojar ahorros anuales para los consumidores de hasta 32 mil millones de pesos. Asimismo, que para los consumidores del servicio móvil de prepago su saldo vencerá en un año y no en uno o dos meses como estaba establecido en los planes de los diferentes prestadores de servicios. Los consumidores recibirán bonificaciones por incumplimiento de la calidad y lo pactado en el contrato. El apagón analógico se concretará el 31 de diciembre de 2015.

Estos son los principales cambios:

- Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como un órgano autónomo. Regulará el uso del espectro radioeléctrico, las redes y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.
- Se acordó la licitación de 2 nuevas cadenas de televisión particulares, así

como una del Estado.

- Los canales de Televisa, Televisión Azteca, Canal Judicial y Canal del Congreso tienen que ser transmitidos por televisión satelital de manera gratuita. El denominado *must carry*.
- Los concesionarios de televisión abierta deberán permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal de manera gratuita y no discriminatoria, de forma integral, lo que se conoce como *must offer*.
- La Comisión Federal de Competencia (COFECO) se convertiría en la Comisión Federal de Competencia Económica, un órgano autónomo que combatirá las prácticas monopólicas.
- Queda prohibida la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.
- Se permitirá el 49% de inversión extranjera y 100% en telecomunicaciones y vía satélite.

## Discusión de resultados

Según reporte del Instituto Federal Electoral los precios de los servicios de telefonía celular en México cayeron casi un 17 por ciento durante 2013 y 2014. En ese lapso y en opinión del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) los precios de la telefonía celular cayeron un 16.7% entre febrero de 2013 y enero de 2015.

El año pasado, la gigante América Móvil, que controla un 70 por ciento del mercado de telefonía móvil de México, dejó de cobrar roaming nacional y tampoco pudo cobrar a sus competidores la interconexión a su red. En el último trimestre del año pasado, sus ingresos por servicios de voz inalámbricos bajaron un 15 por ciento. Así mismo, se considera que el flujo de nuevos recursos por parte de América Móvil se podría ver limitado.

América Móvil tiene que desprenderse de 22 millones de clientes de Telcel y 4 millones de Telmex, aproximadamente, para reducir su participación de mercado a menos del 50% y propiciar una “competencia efectiva”.

De la misma forma se considera un flujo de capital para una etapa final de consolidaciones, entre las que podrían estar involucradas empresas como Iusacell, Nextel, Alestra, Maxcom y Cablecom, entre otras. A inicios de 2014, la empresa AT&T compró Iusacell, el tercer operador celular de México y planea comprar Nextel, empresa colocada como número cuatro.

En opinión del IFT el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) registró una tasa de crecimiento de 7.2 por ciento entre febrero de 2013 y enero de 2015, el índice de precios de comunicaciones bajó en 15.3 por ciento. El regulador dijo que en la parte de líneas fijas, la eliminación de los cobros de larga distancia llevaron a los proveedores de servicios a mejorar los paquetes que ofrecen a los consumidores, incluyendo tarifas más competitivas en larga distancia internacional. Solo el servicio de

televisión de paga mostró un incremento en sus precios, fue el Grupo Televisa quien utilizando una provisión en la nueva ley compró empresas de TV por cable sin la autorización del regulador. El IFT estudia actualmente el mercado de TV de paga del país para determinar si alguno de los jugadores tiene “poder sustancial de mercado”, lo que podría resultar en regulaciones más estrictas para Televisa.

Por el lado de la televisión, a más tardar en marzo de 2015 se sabrá quiénes son los ganadores de la licitación para operar dos cadenas de televisión abierta, un mercado que genera el 10% de los ingresos de toda la industria de telecomunicaciones. Quienes ganen esas licitaciones, aun y cuando podrán utilizar las torres de Televisa (actor preponderante), tendrán que hacer fuertes inversiones.

El Artículo Transitorio Cuadragésimo Quinto, finalmente establece que las empresas, grupo o grupos participantes pudieran ganar la licitación para detentar las dos nuevas cadenas de televisión, si se podrán beneficiar de la compartición de infraestructura de Televisa.

Los nuevos participantes logren ahorros importantes en el despliegue de infraestructura. Originalmente estaba planteado que aquellas empresas que tuvieran 12 megahertz de espectro no podrían obtener tal beneficio. La adquisición de las dos nuevas alternativas rebasaría incluso ese tope. En términos generales, los expertos y de acuerdo con el texto aprobado, existen diversos beneficios que se derivarán de la Reforma Constitucional y de la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Los analistas estiman que la Reforma Constitucional y la Ley Convergente de Radio y Televisión podrán atraer inversiones por alrededor de 30 mil millones de dólares, entre las que destacan alrededor de mil millones de dólares en cinco años por lo que se refiere a la licitación y despliegue de las dos nuevas cadenas de televisión digital abierta. El sector de las telecomunicaciones fijas quedó abierto al 100 por ciento de participación extranjera y hay limitaciones para que los que no son preponderantes puedan continuar con las adquisiciones, además de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) no tendrá facultades para sancionar la inversión foránea, lo cual lo deberá hacer la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

El despliegue de la red inalámbrica compartida, que utilizará la banda de 700 MHz y deberá comenzar a operar en 2018, también representa buenas oportunidades de negocio. Se trata de una red público-privada que los jugadores podrán rentar para ofrecer servicios de comunicaciones, como Internet de banda ancha. La inversión en esta red se estima en 130 000 millones de pesos (mdp) para los próximos 10 años, de los cuales el gobierno federal aportará alrededor de 40 000 mdp. El comisionado del IFT dice que el desarrollo de contenidos es el verdadero negocio en este mercado, porque la televisión abierta es solo un canal de distribución (de la misma forma que la televisión de paga). El despliegue de redes de banda ancha para facilitar la entrega de contenidos a los usuarios es otra oportunidad.



## Conclusiones

Esta iniciativa reglamenta la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones.

La legislación secundaria regula la administración del espectro radioeléctrico a través del cual es posible ofrecer los servicios de radio, televisión, internet, y banda ancha. También regula los recursos orbitales, las redes de telecomunicaciones, los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, la convergencia y la competencia entre éstos.

Las leyes secundarias garantizan los derechos de los usuarios y las audiencias.

Al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), a la Procuraduría Federal del Consumidor, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Gobernación, además de las Secretarías de Hacienda, y de Educación, les corresponde aplicar las leyes secundarias de telecomunicaciones. A cada una de ellas se le otorgan facultades específicas.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) regulará y promoverá la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, el espectro, los recursos para los satélites y los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. Otorgará y revocará concesiones e impondrá sanciones.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes opinará sobre el otorgamiento de concesiones, planeará e instrumentará las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del gobierno de la república, de servicios satelitales y del propio gobierno; adquirirá y operará redes de telecomunicaciones y realizará acciones para el acceso a Internet de Banda Ancha en edificios e instalaciones públicas y la cobertura social.

La Secretaría de Gobernación, ordenará, administrará y monitoreará los tiempos del Estado; monitoreará la transmisión de publicidad y vigilará que las transmisiones cumplan con lo establecido en la ley.

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) promoverá, protegerá y vigilará los derechos de los usos previstos en la ley, así como los previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, debido a sancionar su incumplimiento.

Durante 2015 seremos testigos de una transformación de las telecomunicaciones, con más y nuevos jugadores. El mayor reto será para los operadores, que tendrán que desarrollar y ofrecer servicios que agreguen valor y atraigan a los desarrolladores a sus redes. Es buen momento para que los usuarios empresariales se beneficien de este proceso que traerá mayor competencia, precios más competitivos y mejores servicios de alta velocidad, que les ayudarán a generar más negocio.

Con la Iniciativa de Reformas a la Constitución en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, se espera una mayor inversión extranjera, mayor apertura, mejores costos de operación, y sobre todo la creación de nuevos organismos que permitan una mayor competencia y que se reflejaren en beneficios directos para el consumidor.

## Bibliografía

- Aparicio, J., Molina, R. y Orihuela, J. (2014). Reforma constitucional en materia de telecomunicaciones. Palacio del Poder Legislativo.
- Bill, G. (1999). Los negocios en la era digital. España: Plaza & Janés editores, S.A.
- Cámara de Diputados (2013). Resumen sobre la reforma en telecomunicaciones. Recuperado de <http://www.sopitas.com/210935-un-resumen-sobre-la-reforma-en-telecomunicaciones/>
- Charles, J.B; Charles, H. (2007). Negocios Internacionales: competencia en el mercado global. México: McGraw Hill.
- Daniels, J.; Radebaught, L. y Sullivan, D. (2010). Negocios Internacionales: ambientes y operaciones. (12a Ed.). México: Prentice Hall.  
file:///C:/Users/bmgarza/Downloads/Iniciativa\_de\_Reformas\_a\_la\_Constitucion\_en\_materia\_de\_Telecomunicaciones\_y\_Competencia\_Economica.pdf.
- Guadarrama, J. (2014). Doce beneficios de la ley telecomunicaciones para los consumidores.
- Reformas a la Constitución en Materia de Telecomunicación. Recuperado de: <http://expansion.mx/nacional/2014/07/09/20-puntos-clave-en-las-nuevas-leyes-sobre-telecomunicaciones>
- Torres, M. (2014). Veinte puntos clave en las nuevas leyes sobre telecomunicaciones.

## **Desarrollo social en Tamaulipas de cara a las reformas estructurales**

Ernesto Casas Cárdenas

María Magdalena García Rodríguez

### **Introducción**

A partir de 2013, en el marco del denominado Pacto por México, el gobierno federal mexicano ha implementado un número significativo de reformas estructurales.

El Pacto por México fue firmado el 2 de diciembre del 2012 entre el presidente de la república y los líderes de los partidos PRI, PAN y PRD, para alcanzar acuerdos que determinaron el rumbo de las negociaciones en el Congreso de la Unión sobre las reformas estructurales.

Dentro de las reformas implementadas en dicho marco se encuentran la educativa, en telecomunicaciones y la energética. Estas reformas tienen entre sus objetivos contribuir a un mayor desarrollo en el país, con generación de empleo, crecimiento económico y mayor inversión.

Tamaulipas es un estado de importancia para el funcionamiento de dichas reformas debido, entre otras razones, a su ubicación geográfica y recursos naturales. Particularmente en materia energética, Tamaulipas se ubica como una entidad con potencial de crecimiento. El gobierno estatal se ha dado a la tarea de elaborar una agenda energética que le permita plasmar el potencial que tiene la entidad y las acciones que se tomarán a raíz de la reforma en cuestión.

En Telecomunicaciones y Educación también se implementaron acciones específicas que, luego de dos años, deberían hacer posible establecer un antes y un después, particularmente en cuanto a su impacto en el bienestar social de la población local. Primero se presenta el panorama del desarrollo social en la entidad; luego se analizan, de manera crítica, las tres reformas mencionadas y el impacto que han tenido y deberán tener en el ámbito estatal.

### **Desarrollo Social**

Como primer elemento a discusión habría que subrayar la relación estrecha que existe entre el desarrollo social de un país y el grado de cumplimiento de los derechos humanos fundamentales de quienes lo habitan (Hernández, 2003); si bien la doctrina jurídica divide estos derechos en al menos tres grandes grupos: los civiles, los políticos y los sociales, interesa centrar la mirada en los últimos.

No obstante que en una acepción amplia es menester ligar el desarrollo social con los tres órdenes de derechos, es posible inferir que los sociales son los que están directamente vinculados con el tema de investigación, dentro de los cuales habría

que destacar a los de orden económico. Se establece que la población de un país socialmente desarrollado debiera observar elevados índices de empleo formal y en condiciones dignas, de seguridad social, alimentación, vestido, vivienda, salud y educación; lo que en conjunto se denomina como bienestar social (De Buen, 2010).

Al hablar del desarrollo social de un país se hace referencia al mayor o menor grado de bienestar social de su población en general; por ende se puede aseverar que el bienestar social constituye el objetivo fundamental de las políticas de desarrollo social, de ahí que el combate a la pobreza, a pesar de ser la tarea más urgente del desarrollo social, no agota la razón de ser de éste.

Aludiendo a los derechos humanos de orden económico, cabe destacar que la consecución del bienestar social requiere irremisiblemente del crecimiento económico, es decir, de aumentar sistemáticamente lo que se produce e intercambia, en la lógica de que a mayor crecimiento económico habrá mayores posibilidades para acrecentar el bienestar social.

Lo anterior no significa que el crecimiento económico se convierta de forma automática en desarrollo y más tarde en bienestar social, pues para que esto ocurra es imprescindible que amplios sectores de la sociedad participen de manera suficiente de los beneficios del crecimiento económico, lo que generalmente no sucede; siendo México un caso emblemático e histórico de ello.

Si como se ha dicho es relevante que un gobierno se plantee como una prioridad el crecimiento económico, el equilibrio en la balanza de pagos, la estabilidad financiera y la competitividad internacional, las cifras macroeconómicas favorables no son suficientes para que el grueso de la población disfrute de bienestar social (Klikberg, 2001:13); en esta tesitura cabría subrayar que si bien en algunos catálogos internacionales aparecemos entre las primeras 15 economías a nivel mundial, simultáneamente podemos estar en lugares mucho más rezagados en cuanto a desarrollo humano, dada la profunda pobreza y la muy alta concentración del ingreso que históricamente el país ha registrado.

Siguiendo la reflexión de Klikberg, la desigualdad en México es mayor que en países más pobres como Nigeria, Kenia o Bangladesh, en tanto al menos por el tamaño de su producto interno bruto, a México le corresponderían niveles de desigualdad de países como España o Corea del Sur, cuyos coeficientes de Gini (medida ideada por el investigador italiano Corrado Gini; mediante la cual se pretende medir en primer término la desigualdad en los ingresos, aunque actualmente se usa para medir la desigualdad social) son de 0.33 y 0.32, respectivamente, claramente menores al observado en nuestro país. Abordando el tema desde el marco jurídico de nuestro país, habría que ponderar que el desarrollo social es ante todo un derecho ciudadano, que en consecuencia debe ser atendido mediante políticas públicas.

En el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala el derecho al desarrollo nacional, que en consecuencia debe ser asumido como una política de Estado cuyo objetivo reside en que los ciudadanos

vivan en forma libre y digna, mediante el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de la riqueza. Interpretando el espíritu de dicho precepto constitucional, cabría decir que materializar el desarrollo social requiere de un reparto equitativo y equilibrado de los frutos del desarrollo económico, que permita insertar a los grandes grupos sociales en la dinámica de la producción de riqueza y en el disfrute de la misma.

En este sentido, el equilibrio en la producción y en el reparto de la riqueza resulta primordial, pues una sociedad en la que prevalece la desigualdad difícilmente puede acercarse a estados óptimos de desarrollo social.

De tal forma que si se parte de la idea de que la creación de empleos debe ser el punto nodal para toda política social, habría que observar que tanto la Declaración del Milenio como los objetivos e informes elaborados para su seguimiento no tomaron suficientemente en cuenta la necesidad de la creación de empleos de calidad, como objetivo y estrategia decisivos para librar un combate exitoso contra la pobreza e inequidad (Cf. Organización Internacional del Trabajo).

Observando el fenómeno desde la perspectiva de los procesos de globalización, cabría asimismo destacar la necesidad de avanzar hacia un nuevo orden internacional, en el que se asuma que este modelo de creación de riqueza es insostenible en términos de equidad social, económica, política y de sustentabilidad ecológica, pues la lógica de la globalización sustentada en el esencialismo de la racionalidad y el cálculo instrumental, la ciencia, la tecnología, la revolución informática y los capitales especulativos, es precisamente la que ha venido provocando una exclusión sistemática de los pobres y vulnerables, en tanto sus procesos excluyen a crecientes grupos sociales del acceso al trabajo formal y bien remunerado (Cf. Fuentes, 2006; Bauman, 2015).

A este debate habría que sumar los costos sociales de dicha exclusión, ya que no sólo entran en juego los grandes presupuestos de los programas sociales con un carácter meramente asistencial, así como los costos que se derivan de la inseguridad pública que propicia, sino sobre todo la oportunidad desperdiciada que supone la inactividad laboral de millones de personas; en otras palabras, el desperdicio que implica para una nación que millones de sus residentes no estén produciendo algo socialmente útil y lícito, que le permitiría acrecentar su producto interno bruto, al tiempo de disponer de los recursos para distribuirlos de manera amplia y equitativa.

En suma, es menester subrayar que la desigualdad social refiere directamente a la inequitativa distribución de la riqueza social, así como al insuficiente acceso a los activos productivos, a la tecnología, al crédito, a una educación de calidad, a la cultura y al esparcimiento; es decir, al incumplimiento de los derechos humanos fundamentales. En tanto, el combate a la desigualdad social habría que asociarlo con la existencia de un marco jurídico que dé seguridad y certeza a los diversos actores productivos, con una política industrial que impulse la inversión y el empleo suficientemente remunerado, con una política fiscal que grave de manera gradual en función del ingreso y que garantice la cancelación de privilegios, con un régimen de

seguridad social amplio y expedito, e instituciones públicas que apeguen su actuación al marco jurídico de modo que castiguen de manera ejemplar la corrupción y eviten la impunidad, así como con una amplia y efectiva distribución del ingreso que haga del mercado interno el instrumento fundamental para la economía del país.

## Resultados y discusión

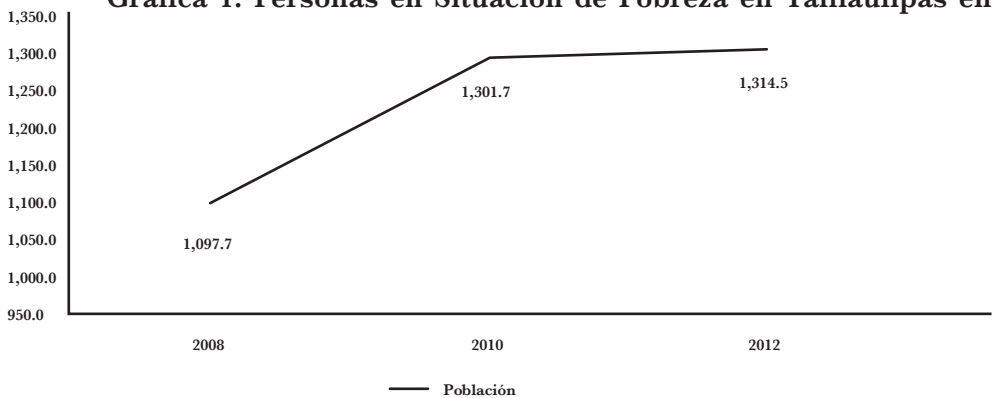
### Desarrollo social en Tamaulipas

El desarrollo social en Tamaulipas se ha caracterizado en los últimos años por su insuficiencia y en algunos indicadores incluso por su retroceso.

De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012 había en Tamaulipas 1 millón 314 mil personas en situación de pobreza, cantidad que representaba el 38.3% de su población; 1 millón 154 mil de éstas se encontraban en situación de pobreza moderada, mientras que 160 160, 4.7% de la población total, sobrevivía en pobreza extrema.

Como se puede ver en la Gráfica 1, de 2010 a 2012 hubo un incremento de 216 800 personas en situación de pobreza.

#### Gráfica 1. Personas en Situación de Pobreza en Tamaulipas en

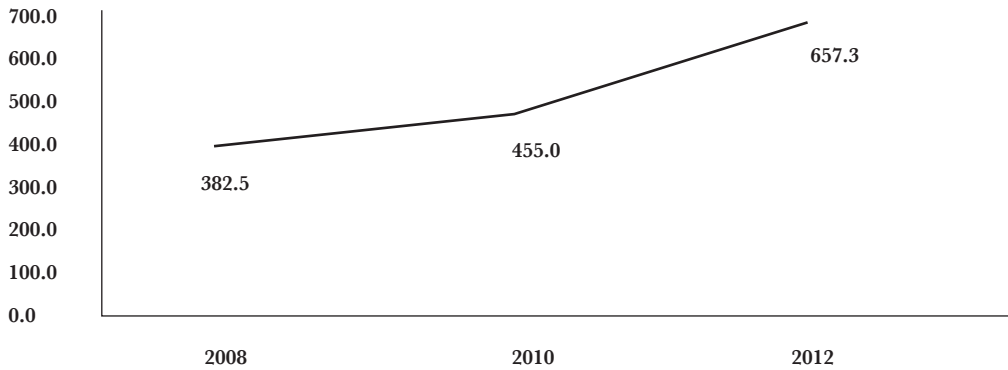


Fuente: elaboración propia con base en la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 del CONEVAL.

El número de personas que tenían al menos una carencia social se incrementó de 2 millones 170 mil en 2008 a 2 millones 230 mil en 2012; es decir, el 65% de la población contaba con al menos una carencia social en ese año.

De ésta, 657 255 tenían carencia por acceso a la alimentación, aumentando de un 11.8% en 2008 a un 19.2% en 2012, lo cual se puede observar en la Gráfica 2 (CONEVAL, 2012).

### Gráfica 2. Población tamaulipeca en carencia por acceso a la alimentación en 2012 (miles de personas).



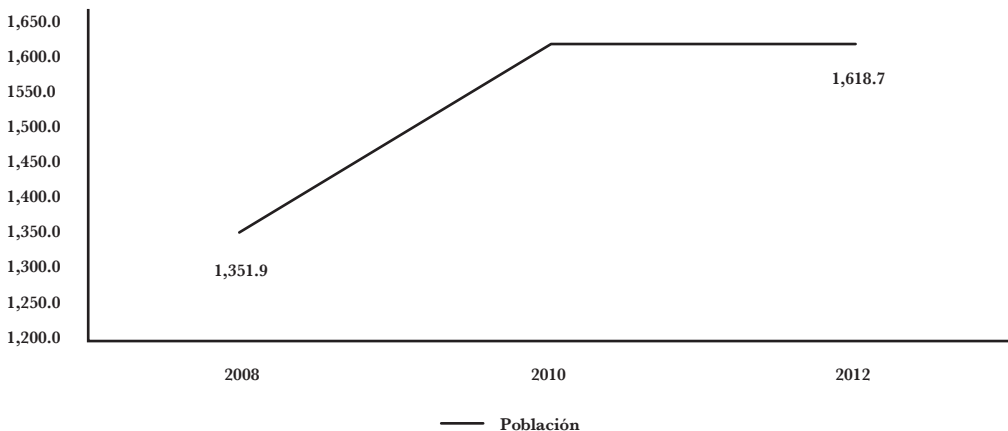
Fuente: elaboración propia con base a la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 del CONEVAL.

Con base en la misma fuente, de la población en carencia en Tamaulipas en 2012, destacan los datos siguientes:

- Carencias por acceso a los servicios de salud: 15.8%
- Carencias por acceso a la seguridad social: 50.6%
- Carencias por calidad y espacios en la vivienda: 10.5%
- Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda: 10.2%
- Carencia por acceso a la alimentación: 19.2%

A esta población con carencias habría que sumar que 1 618 656 personas registraron un ingreso inferior a la línea de bienestar, que equivale al 47.2% de la población (ver Gráfica 3); y de éstas, 510 070 percibieron un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, el 14.9%.

### Gráfica 3. Población tamaulipeca con ingreso inferior a la línea de bienestar en 2012 (miles de personas).



Fuente: elaboración propia con base en la Medición de Pobreza, Tamaulipas, 2012 del CONEVAL.

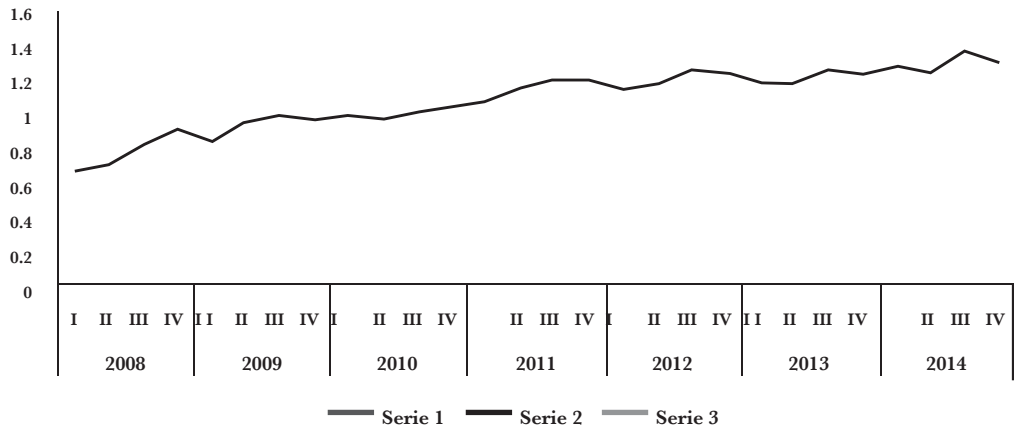
Otro indicador que permite observar el desarrollo social en Tamaulipas es el Índice de la Tendencia Laboral a la Pobreza (ITLP) que registra el CONEVAL, éste muestra la tendencia del poder adquisitivo del ingreso trimestralmente, es decir, la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral.

En la Gráfica 4 se muestra que de 2008 al 2014 ha habido un incremento significativo en Tamaulipas del número de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con su salario.

Baste observar que del cuarto trimestre de 2013 al cuarto trimestre de 2014 se registra un incremento en este índice de alrededor de 7.0%.

Este indicador permite considerar que las personas que son vulnerables por sus ingresos, comparten en gran medida escenario con quienes se encuentran en carencia por acceso a la alimentación.

#### Gráfica 4. ITLP para Tamaulipas

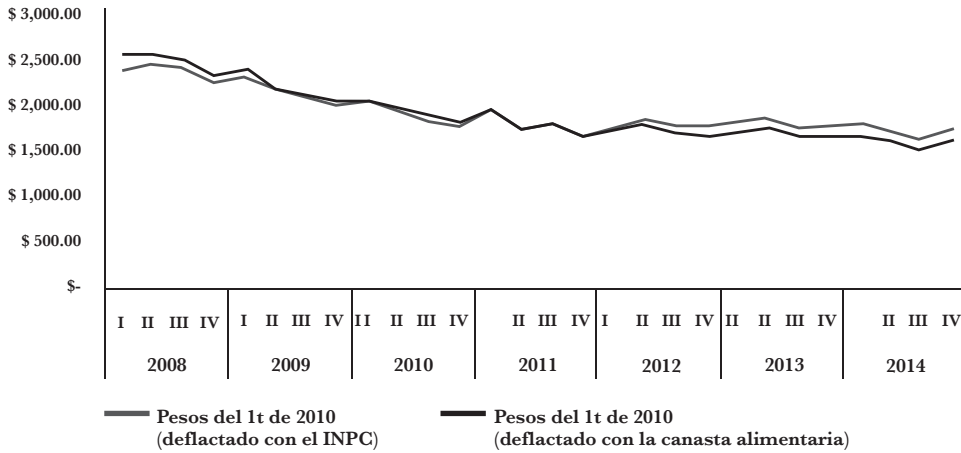


Fuente: elaboración propia con base en *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) por entidades federativas, primer trimestre del 2008 al cuarto trimestre del 2014 del CONEVAL*.

De igual manera, en la Gráfica 5 se reporta el Ingreso laboral per cápita deflactado con el valor de la canasta alimentaria y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), en el que se puede observar la disminución sistemática en el poder adquisitivo de los habitantes de Tamaulipas.



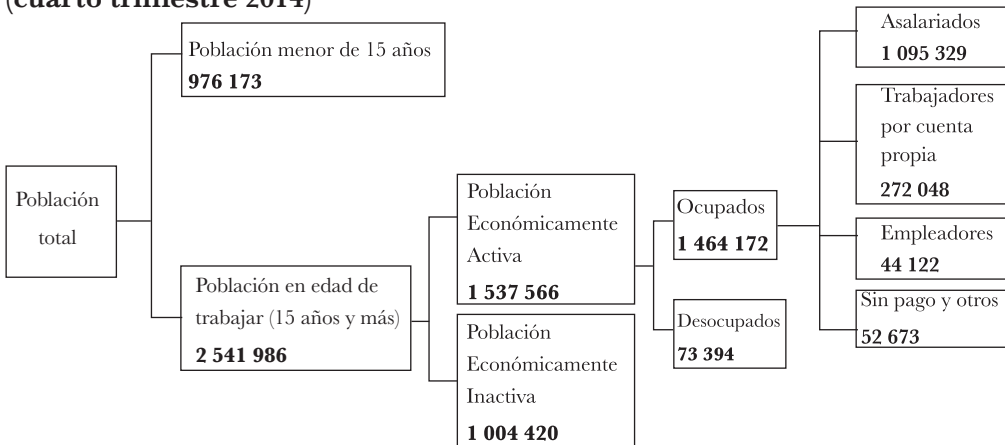
**Gráfica 5. Ingreso laboral per cápita Tamaulipas**



Fuente: elaboración propia con base en el ITLP-IS. *Ingreso laboral per cápita a pesos corrientes (nominal), a pesos constantes (real) y deflactado con el valor de la canasta alimentaria (LBM). Primer trimestre de 2008 al cuarto trimestre de 2014 del CONEVAL, primer trimestre del 2008 al cuarto trimestre del 2014 del CONEVAL.*

Estos datos aportan elementos para explicar que los tamaulipecos, como el resto del país, perciban el aumento de precios como uno de los tres principales problemas que les afectan; y al desempleo como el segundo que habría que resolver (INEGI, 2014). En la Figura 1 se sintetiza la distribución de la población económicamente activa en Tamaulipas al cuarto trimestres del 2014, dado que se carece de información oficial adicional. Aunado a la información que proporciona dicha Figura, cabe señalar que la tasa de desempleo al cuarto trimestre del 2014 fue de 4.8%, por arriba de la media nacional de 4.4%, registrándose en 2014 un promedio de 5.3%.

**Figura 1. Distribución económica de la población en Tamaulipas (cuarto trimestre 2014)**



Fuente: elaboración propia con base en la Información Laboral para Tamaulipas de Marzo 2015 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

En lo que hace a educación en Tamaulipas, a pesar de que no se cuenta con un referente estatal al 2014, se puede señalar que de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, en ese año el 35.9% de la población tenía la educación básica incompleta, en tanto 531 117 personas se encontraban en rezago educativo al 2012 de acuerdo con el CONEVAL. Es importante considerar que el último dato del CONEVAL, sobre el índice de rezago social para Tamaulipas en 2010, marca un índice de -0.652189, mayor al de 2000 de -0.60293, que sumado a las evidencias antes mostradas, permite destacar que el desarrollo social en la entidad federativa sigue siendo una tarea apremiante.

## **Las reformas estructurales**

El actual gobierno de la república ha logrado promulgar diversas reformas constitucionales, encaminadas a mejorar la situación económica y social del país. En consecuencia, dichas reformas estructurales deberían repercutir en el desarrollo nacional al atender las necesidades educativas, la creación de nuevos empleos y la desigualdad social, entre otros indicadores de bienestar social. Como también se ha advertido y dado el impacto que tienen en el ámbito estatal tamaulipeco, en esta investigación se habrán de abordar las reformas en materia de educación, telecomunicaciones y energía; las cuales deberían repercutir de manera directa en el estado. A continuación se presenta la información referente al impacto que dichas reformas están registrando.

## **Reforma educativa**

De acuerdo con el documento *Explicación Ampliada de la Reforma Educativa*, del Gobierno de la República, ésta “pone especial énfasis en generar las situaciones y construir los contextos que permitan el acceso al sistema educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad” (GR, 2014). En la Reforma Educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, se reconoce que hay planteles educativos que requieren mejoras de infraestructura y de asistencia técnica, mientras que sobre los docentes se propone fomentar el desarrollo profesional centrado en la escuela. Por lo tanto, a través de la reforma se impulsa una serie de programas orientados a dar solución a las diferentes adversidades presentadas en el Sistema Educativo Mexicano, entre los cuales se encuentran:

1. Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares “Escuelas Dignas”, el cual tiene como objetivo consolidar la infraestructura escolar beneficiando a los planteles que cuenten con mayores condiciones de rezago.
2. Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, mediante el cual se busca crear las condiciones para que en las escuelas de educación básica se lleve a cabo una enseñanza y un aprendizaje de calidad.

3. Programa Escuelas de Tiempo Completo, en donde al ampliar el horario lectivo se pretende dar mejores oportunidades de aprendizaje a los alumnos necesitados de refuerzo educativo.
4. Programa de Inclusión y Alfabetización Digital, para brindar a los alumnos de quinto y sexto año de primaria un mayor acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.
5. Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, que tiene por objetivo “contribuir a fortalecer las capacidades de las escuelas y servicios educativos que atienden a la niñez indígena, migrante, al alumnado con necesidades educativas especiales, priorizando a los alumnos con discapacidad y con aptitudes sobresalientes, así como a telesecundarias y escuelas unitarias y multigrado” (GR, 2014).

En torno al Programa de Escuelas Dignas se estableció en el Programa del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) 2014-2018, que se invertirían anualmente por plantel 958 mil pesos, contrastado con los 564 mil pesos en el anterior Programa “Mejores Escuelas”.

No obstante cabe señalar que de acuerdo a las mismas estadísticas, a pesar de que en el anterior programa se invirtió menos, se atendieron más planteles por año que los que se han atendido a través de Escuelas Dignas. De acuerdo con el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) respecto al gasto público del 2013, se determinaron recuperaciones posibles por parte de la Secretaría de Educación Pública por \$566 millones 61 mil pesos, dentro de los cuales se destacan recursos para el programa de Escuelas Dignas. Asimismo, se identificó que de las escuelas atendidas, únicamente el 3.3% obtuvo el certificado total que las avala como aptas y que en el 88% de las escuelas donde se realizaron mejoras (2 675), éstas no fueron correspondientes con las necesidades previamente detectadas en el plantel (León, 2015).

En Tamaulipas, en 2013 se atendieron 30 planteles bajo el Programa Escuelas Dignas, de los cuales 29 pertenecen al municipio de Altamira y uno al municipio de Victoria. La inversión en este año rondó los 30 millones de pesos. En el 2014, la inversión total en Tamaulipas para el mencionado programa fue de más de 52 millones de pesos, se atendieron a 71 planteles en 8 municipios de la entidad. Cabe señalar que en el caso particular de Tamaulipas, la inversión promedio por plantel en 2014 fue de alrededor de 741 mil pesos, 200 mil pesos inferior al promedio establecido en el Programa del INIFED 2014 (ver Tabla 1). Queda pendiente registrar si en el caso de Tamaulipas se logró la certificación de los planteles atendidos, y si se focalizó la atención a las necesidades particulares de cada plantel, datos que al momento no se encuentran disponibles.

**Tabla 1. Municipios beneficiados por el programa Escuelas Dignas en Tamaulipas en 2014**

Municipio	N° de localidades	N° de planteles	N° de beneficiarios	Municipios en CNCH	Monto asignado
Altamira	2	6	981	SI	\$3 820 188.00
Casas	6	6	259	NO	\$3 623,333.54
Jaumave	8	13	477	NO	\$8 000 000.00
Nuevo Laredo	1	1	156	SI	\$1,567,501.00
Padilla	2	2	55	NO	\$1,300 000.00
Tampico	2	2	766	SI	\$3 229 178.00
Tula	16	23	1068	NO	\$14 890 000.00
Victoria	12	18	1007	SI	\$16 200 000.00
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>71</b>	<b>4769</b>	<b>4</b>	<b>\$52 630 200.54</b>

Fuente: elaboración propia.

Sobre el Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo (PEEARE), que tiene como objetivo también realizar mejoras en la infraestructura de planteles de educación primaria y secundaria que se encuentren en condiciones de rezago, hay que advertir que tampoco se ha hecho pública la información referente a su cumplimiento. De modo que se ha venido incumpliendo con los Lineamientos de Operación del Programa, publicados en el DOF el 18 de junio del 2014, que en el apartado 2.4 inciso “f” establecen:

La AEL deberá difundir el padrón de escuelas públicas de educación básica que participarán en el Programa, en la entidad federativa para el ciclo escolar 2014-2015, antes del inicio del ciclo escolar 2014-2015, en los medios de comunicación a su alcance.

No obstante, se pudo conocer mediante la información entregada al Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) en marzo del 2015 por entidades federativas, que de los recursos asignados a Tamaulipas para el mencionado programa, se entregaron \$59,314,307.96 a las escuelas, lo cual equivale a 91.13%. Empero, cabe señalar que de acuerdo al reporte generado por el IMCO (2015), de las 201 escuelas integradas al PEEARE, Tamaulipas reporta que 110 han ejercido el recurso, es decir el 54.7% a siete meses de haberse iniciado el programa, y de éstas cuántas de ellas han iniciado acciones, no se encuentra disponible el dato. A nivel nacional sólo se conoce el destino del 5.1% de los recursos asignados al PEEARE, en tanto no existe información suficiente que permita evaluar si en las 20 mil escuelas seleccionadas se mejoraron las condiciones de infraestructura (IMCO, 2015). En lo que se refiere al Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC), en el ciclo escolar 2014-2015, se encuentran incorporadas a dicho programa 705 escuelas de educación

básica en Tamaulipas, de las cuales 53 pertenecen al nivel preescolar, 538 a primaria y 114 a secundaria. No obstante el avance en la cobertura de dicho programa, a la fecha no se cuenta con una evaluación de impacto sobre el avance en el aprendizaje de los alumnos dada la ampliación de la jornada escolar. De la última evaluación del CONEVAL para el ciclo escolar 2012-2013, se establece que la evaluación de impacto se llevaría a cabo durante el 2014, suponiendo que se haya llevado a cabo, aun no se cuenta con resultados públicos.

El Programa de Inclusión y Alfabetización Digital (PIAD), que tiene como objetivo dotar a los alumnos de quinto año de primaria de los equipos de cómputo denominados tabletas o laptops, con el fin de que éstos les sirvan como apoyo educativo, no ha llegado a Tamaulipas. En el 2013 se benefició a los estados de Colima, Sonora y Tabasco con 240 mil equipos, sin embargo, de acuerdo con Martínez y León (2015), hasta el momento sólo se ha validado la entrega del 54.1% de los 240 mil equipos adquiridos.

Para el ciclo escolar 2014-2015, se establece en los Lineamientos de Operación del PIAD para el ejercicio fiscal 2014, que se beneficiará únicamente a los estados de Colima, México, Puebla, Sonora, Tabasco y el Distrito Federal. De éstos, cabe señalar que de los 710 mil equipos adquiridos, el 5% sería destinado a docentes y alumnos que asisten a escuelas sin electricidad (Martínez Carballo, 2014), quienes por obvias razones requieren que antes del equipo de cómputo se les proporcione energía eléctrica.

Del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, al cuarto trimestre del 2014 se destinó 1 millón 517 mil 961 pesos al mencionado programa (Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del estado de Tamaulipas, 2015). Dentro de los tipos de apoyo que se otorgan mediante este programa están:

1. Fortalecimiento de los servicios de educación indígena, migrante y de las escuelas unitarias y multigrado.
2. Fortalecimiento de los servicios de educación especial que atienden al alumnado con discapacidad y al alumnado con aptitudes sobresalientes.
3. Fortalecimiento de la telesecundaria.
4. Apoyo de financiamiento para proyectos locales
5. Gasto de operación local

En cuanto al padrón de beneficiarios de dicho programa se desconoce cuáles escuelas han sido atendidas mediante este programa, y de qué manera ha contribuido a brindar la comprometida educación de calidad. Se puede concluir a través del análisis de los cinco programas mencionados que a pesar de que difieren en tanto a la población objetivo, en su generalidad buscan que se invierta en infraestructura educativa, a fin de alcanzar lo que la autoridad educativa denomina educación de calidad. Ante esto, habría que subrayar que de los recursos asignados para dichos programas se carece de la transparencia sobre su uso y de evaluaciones que reflejen el cumplimiento de los objetivos. De igual manera se carece de un diagnóstico y una justificación fiable, que dé claridad a la identificación de las necesidades que se deben atender, lo cual da margen a que haya planteles que carecen de energía eléctrica y no obstante sean dotados de

equipo de cómputo. Se puede concluir que además de la rendición de cuentas sobre la implementación de dichos programas, hace falta claridad sobre la aplicación de la Reforma Educativa en su conjunto; ya que pese a la publicación de los resultados de la evaluación a maestros de primaria y secundaria en 2013, en dónde el 62% de los 183 mil docentes evaluados reprobó (La Jornada, 2014), se desconoce cuáles fueron las acciones correctivas al respecto.

## **Reforma en Telecomunicaciones**

En materia de telecomunicaciones y competencia económica, se reformaron y adicionaron los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2013. De acuerdo con dicha reforma, a través del Instituto de Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia económica, se pretende lograr que exista mayor competencia en los mercados económicos y una mayor cobertura y calidad en materia de telecomunicaciones. En ese sentido, se estableció a través del Artículo 6º Constitucional en el Apartado B fracción II que a la letra dice:

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

Para garantizar dicha prestación de servicios, en el Décimo Sexto Artículo Transitorio del Decreto antes mencionado, se constituye que a través del ejecutivo federal y en coordinación con el IFT, el Estado “garantizará la instalación de una red pública compartida de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones”, esto, de acuerdo a las siguientes características:

- I. Iniciará la instalación antes de que concluya el año 2014, y estará en operación antes de que concluya el año 2018;
- II. Contemplará el aprovechamiento de al menos 90 MHz del espectro liberado por la transición a la Televisión Digital Terrestre (banda 700 MHz), de los recursos de la red troncal de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad y de cualquier otro activo del Estado que pueda utilizarse en la instalación y la operación de la red compartida;
- III. Podrá contemplar inversión pública o privada, identificando las necesidades presupuestales y, en su caso, las previsiones que deba aprobar la Cámara de Diputados;
- IV. Asegurará que ningún prestador de servicios de telecomunicaciones tenga influencia en la operación de la red;

V. Asegurará el acceso a los activos requeridos para la instalación y operación de la red, así como el cumplimiento de su objeto y obligaciones de cobertura, calidad y prestación no discriminatoria de servicios;

VI. Operará bajo principios de compartición de toda su infraestructura y la venta desagregada de todos sus servicios y capacidades, y prestará exclusivamente servicios a las empresas comercializadoras y operadoras de redes de telecomunicaciones, bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos. Los operadores que hagan uso de dicha compartición y venta desagregada se obligarán a ofrecer a los demás operadores y comercializadores las mismas condiciones que reciban de la red compartida, y

VII. Promoverá que la política tarifaria de la red compartida fomente la competencia y que asegure la reinversión de utilidades para la actualización, el crecimiento y la cobertura universal.

De acuerdo con lo establecido en este artículo, el ejecutivo federal, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, será el responsable de incluir los instrumentos pragmáticos respectivos, así como las acciones para el desarrollo de dicha red. Se destacó que con la red troncal mayorista, se lograría una mayor cobertura de servicios a la población. Sin embargo, al concluir el 2014, aún no se había iniciado la instalación de la red y se desconocía el estatus de dicho proceso. El plazo para la presentación de manifestaciones de interés se amplió al 22 de mayo del 2015, lo cual es un indicio de que los tiempos van desfasados con el plan original. Otro acontecimiento dentro de la Reforma en Telecomunicaciones ha sido el denominado “apagón analógico”, que tiene como fin transitar de la televisión analógica abierta a la televisión digital abierta. Para tal efecto, el 13 de mayo del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), en el que se plantean dos objetivos: 1. Promover la implementación de equipos receptores y decodificadores para la adopción de la televisión digital terrestre y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; 2. Proteger al medio ambiente de los impactos negativos que pudieran ocasionar el manejo y destino final inadecuados de los televisores analógicos desechados, producto de la transición a la televisión digital terrestre, y la reducción de efectos ambientales derivado de los ahorros en el consumo de energía (datos del Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre, publicado el 13 de mayo del 2014 en el DOF). En respuesta al primer objetivo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) realizó la Invitación IA-009000987-N3-2014 el 31 de enero del 2014, con la cual se buscaba obtener 120 mil televisores digitales, los cuales serían repartidos gratuitamente a los habitantes de las entidades federativas que se encuentren en el padrón de beneficiarios de programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Para Tamaulipas fueron destinados de esta primera adquisición más del 50% de los aparatos. De esta Invitación se realizaron dos contratos que suman poco más de 2 mil 238 millones de pesos. La SCT dio a conocer la Licitación No. LA-009000987-N73-2014, el 26 de septiembre del 2014, mediante la cual se buscaba obtener más de 2 millones 500 mil televisores digitales. Para el caso de Tamaulipas,

de acuerdo a dicha licitación le serían otorgados 9 824 televisores, de los cuales, 4 555 serían destinados al municipio de Hidalgo, 2 405 al municipio de San Carlos y 1 484 al municipio de Villagrán. En total, mediante esta adquisición la SCT tiene previsto se gastarán 5 mil 821 millones de pesos (datos de la Licitación Pública N° LA-009000987-N73-2014, publicada el 26 de septiembre del 2014; Carbonell, 2014). El 01 de mayo del 2015 se emitió el fallo mediante el cual se otorga la Licitación No. LA009000987-N19-2015 a las empresas Comercializadora Milenio, S.A. de C.V. en participación conjunta con Diamond Electronics, S.A. de C.V.; DDCam México, S.A. de C.V.; Grupo HTCJ & Asociados, S.A. de C.V.; Teletec de México, S.A. de C.V. y Tiendas Soriana, S.A. de C.V. Mediante dicha licitación igualmente se pretende obtener un total de 3 millones 130 mil televisores digitales. Ello tendrá un costo total de 6 mil 231 millones de pesos. Mediante estas licitaciones se estarán adquiriendo alrededor de 5 millones 750 mil televisores digitales, lo que equivale a un gasto aproximado de 14 mil 290 millones de pesos del gasto público. De la entrega de los aparatos, de acuerdo a los datos del portal de la SCT, a mayo del 2015, se han entregado 2 880 883, de los cuales, 126 940 han sido adjudicados en 19 municipios de Tamaulipas (ver Tabla 2). En cuanto al segundo objetivo planteado en el Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre, no se han reflejado resultados.

**Tabla 2. Avance de entrega de televisores digitales en Tamaulipas**

Municipio	Total de televisores entregados
Burgos	610
Camargo	1 882
Cruillas	96
Guerrero	274
Gustavo Díaz Ordaz	2 045
Hidalgo	3 981
Mainero	557
Matamoros	32 747
Méndez	644
Mier	799
Miguel Alemán	2 893
Nuevo Laredo	21 179
Reynosa	31 756
Río Bravo	11 903
San Carlos	1 563
San Fernando	7 467
San Nicolás	52
Valle Hermoso	7 071
Villagrán	1 421
TOTAL	126 940

Fuente: elaboración propia.



A este gasto en televisores, que Carbonell (2014) describe como un despilfarro, habría que agregarle el hecho de que la repartición de los televisores ha sido poco transparente en cuanto a los beneficiarios. Asimismo, se ha criticado el hecho de que los aparatos adquiridos no cumplen con las características que se tenían contempladas en un inicio, como la posibilidad de acceder a internet mediante los mismos (García Soto, 2015). Aunado a esto, habría que señalar que la entrega de los televisores no se ha suspendido y no se suspenderá durante la veda electoral, lo cual abre la posibilidad de que el programa sea utilizado con fines electorales. Acciones como ésta permiten inferir que el carácter asistencial y clientelista en la política pública no ha sido erradicado por el gobierno mexicano.

En fin, el apagón analógico que fue iniciado en Tamaulipas el 15 de enero de 2015 en las ciudades de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, tiene como fecha límite para concluirse a nivel nacional el 31 de diciembre del 2015, habrá que ver si logra cumplir con los objetivos y si los resultados son realmente de beneficio social, más allá de atender una necesidad eminentemente privada de los concesionarios de los medios masivos de comunicación.

Por último y como consecuencia también de esta reforma, destaca la compra de las compañías telefónicas Iusacell y Nextel por la firma estadounidense AT&T, la cual se convertirá en la segunda compañía telefónica con mayor ingreso en el país (Vidal, 2015). De igual manera habría que puntualizar que se han disminuido las tarifas en las llamadas telefónicas, como una de las estrategias para fomentar la competitividad. Este tipo de acciones deberán reflejar una mejora en el servicio de telecomunicaciones que reciben los mexicanos y el costo de los mismos.

## **Reforma energética**

Para Tamaulipas, la reforma en materia energética ha tenido aún más relevancia debido a las características geográficas de la entidad. De acuerdo con la Agenda Energética de Tamaulipas (AET), diseñada particularmente para puntualizar las acciones en materia de energía a consecuencia de la reforma, Tamaulipas se presume como una entidad con potencial de hidrocarburos en el 59% de sus 80 000 km<sup>2</sup> de superficie. Tamaulipas cuenta con gas shale, gas asociado y no asociado en las cuencas de Sabinas y Burgos, petróleo en aguas someras en la Cuenca de Tampico y petróleo en aguas profundas en el Cinturón Plegado Perdido en el Golfo de México. En cuanto a energía eléctrica, en 2013, el 12.6% de la energía eléctrica a nivel nacional fue producida en Tamaulipas (AET, actualizada a febrero del 2015).

De igual manera, se presume en la agenda el potencial de producción de energía eólica y solar del estado, que se pretenden aprovechar con los parques eólicos y el proyecto del Parque Solar Bicentenario en Ciudad Victoria y la Granja Solar de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) en Güémez.

Con estos antecedentes en la AET se pl antea que con la reforma energética,

en Tamaulipas haya mejores ingresos fiscales, se incremente la inversión pública y privada, haya mayor crecimiento en la economía estatal, mayores y mejores empleos, así como una mayor productividad en el campo. De los ingresos fiscales se espera que de 489 mdp en 2015 se incrementen a 1 391 en 2018. Igualmente se espera que haya un incremento en la economía de 2.5 puntos porcentuales a 2025, dado el 20% que representa el sector energético en la economía estatal. En cuanto a los empleos, se proyecta que haya 549 000 empleos adicionales en 2025, de acuerdo a la AET, sin la reforma sólo se generarían 324 000. Para la producción agrícola, se estima un crecimiento del 35%.

Para lograr lo anterior se han proyectado inversiones en infraestructura ambiciosas, según el mismo documento. Para el Proyecto Integral del Puerto de Matamoros, con el que se pretenden agilizar las operaciones de logística de Pemex hacia el Cinturón Plegado Perdido, se estima una primera inversión de \$2 067 780 000. Se estima también una inversión de \$1 679 650 000 para la construcción de la terminal marítima de Pemex, que tiene como fecha para el inicio de sus operaciones el 15 de diciembre del 2015. Para el gasoducto los Ramones se estima una inversión de 2 500 millones de dólares, para el cual la operación comercial debe iniciar el 1 de diciembre del 2015.

De cara a este encomiable panorama para Tamaulipas, ya que la reforma aún no empieza a operar en su totalidad, ha sido menester hacer frente a la caída en el precio internacional del petróleo, que ha venido a poner en duda la posibilidad del futuro que se ha proyectado con dicha reforma. El precio del petróleo, que llegó a bajar hasta los 45.15 dólares por barril en 2014, ha puesto sobre la mesa la pregunta de qué tanto se podrá crecer económicamente con este recurso y ha obligado al Estado a reajustar el presupuesto para el 2016.

En el documento de Precriterios de Política Económica para 2016 que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, se anunció que habrá un ajuste de 135 mil millones de pesos al presupuesto del 2016. Lo que Delgado (2015) asegura tendrá consecuencias negativas en el crecimiento económico y la generación de empleo en 2015 y 2016, ya que disminuir la inversión pública afectará significativamente al crecimiento y al empleo.

Acosta (2015) asegura que no se podrá cumplir con lo que el presidente de la republica prometió con las reformas estructurales: Ni se generarán nuevos empleos, ni habrá crecimiento económico. Esto a la luz del documento presentado por el secretario de hacienda al Congreso de la Unión, donde se establece que el Producto Interno Bruto (PIB) crecerá cuando mucho 3.2% y en un promedio en 2016 de 3.8%; dato distinto al proyectado con la introducción de las reformas.

Aunado a estos efectos negativos que la caída en el precio del petróleo ha tenido en el crecimiento económico del país, está la perforación de ductos de petróleos mexicanos por parte del crimen organizado; tema que no es ajeno al estado de Tamaulipas. Tan solo en 2014 se detectaron 4 mil 127 tomas clandestinas en el país,

este robo en combustibles alcanzó a sumar 19 mil millones de pesos en ese año (Cruz, 2015).

Este último dato permite establecer que la inseguridad pública afecta directamente al desarrollo del país. Según la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado, de marzo de 2015 elaborada por el Banco de México, éstos concuerdan en que el principal problema que puede afectar el crecimiento económico del país es la inseguridad pública. De igual manera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera que los problemas de inseguridad pública en México limitan los posibles beneficios que las reformas estructurales podrían tener (Verdusco y Saldaña, 2015).

Saldaña (2014) considera que la reforma energética tendrá 10 consecuencias económicas de carácter negativo:

1. Rápido agotamiento de reservas petroleras.
2. Pérdida de la oportunidad de empujar la productividad de nuestra economía.
3. Aumento en la carga fiscal a PEMEX.
4. No se crearán empresas nacionales de manera significativa.
5. No aumentará el nivel de actividad económica y de generación de empleos.
6. Aumentará la contracción del ingreso y habrá transferencia de riqueza al extranjero.
7. El recurso público continuará destinándose mayoritariamente a gasto corriente.
8. No se generará ahorro a largo plazo. Aumentará la deuda pública.
9. No contribuirá a reducir la pobreza, y una vez agotado el petróleo, los niveles de pobreza podrán dispararse.
10. Se desaprovecharán recursos para atacar los determinantes estructurales de la pobreza en México.

De acuerdo con las consecuencias que plantea Saldaña, la reforma energética contrario a lograr un crecimiento económico en el país, podría generar mayor pobreza y desigualdad social, totalmente opuesto a los beneficios que se pretenden lograr con la misma.

En suma, aun y cuando la reforma energética no ha entrado en operación completamente en el país y tampoco en Tamaulipas, se puede observar que se está avanzado poco de acuerdo a como se tenía planteado. Mientras que se pretendía bajar las tarifas eléctricas, lo que se ha conseguido es reducir el gasto público y por ende la inversión del mismo sector. Mientras el crecimiento económico que se previa desde el inicio de la implementación de la reforma, se ha visto frenado entre otras razones por la creciente inseguridad pública y la caída del precio del petróleo. De modo que será necesario seguir analizando de manera sistemática el comportamiento de las empresas extranjeras y de la inversión en general, para poder determinar de manera más clara el rumbo que tomará esta reforma y los resultados que derivarán para Tamaulipas.

## Conclusiones

A través de las tres reformas estructurales analizadas aquí, se puede observar que si bien el gobierno federal ha logrado reformar el marco jurídico, dichas reformas carecen de una planificación y un diseño integral a largo plazo que permitan lograr un mayor desarrollo en el país. Lo que debería ser fundamental para cumplir los objetivos que con cada una se ha planteado. El desarrollo social debería ser el principal motor para cualquier política pública y un mayor bienestar social debiera ser por ende el resultado de las mismas.

Los resultados de las reformas estructurales analizadas aún son escasos y en algunos casos como en el de la educativa, el resultado ha sido una mayor aportación económica a determinados programas que termina por desviarse, subejercerse o no da los resultados preestablecidos. En el caso de la Reforma en Telecomunicaciones, los resultados han sido similares. El gobierno ha decidido que gastar más de 14 mil millones de pesos en regalar televisiones digitales para la transición a la televisión digital es una buena inversión del recurso público, sin que medie evaluación alguna. Como lo puntualiza Carbonell (2014), lo que se necesita es un gobierno que sea eficaz al proveer seguridad, justicia, empleos bien pagados, infraestructura, salud y educación, no que regale televisores a quienes viven en pobreza.

La Reforma Energética, por su parte, no ha dado los resultados esperados y en cuanto al proceso para su puesta en marcha aún quedan temas sin resolver. De no establecerse con precisión el crecimiento proyectado junto con los mecanismos para la distribución equitativa de la riqueza generada entre los agentes y actores implicados, se corre el riesgo de abonar con la reforma a una historia de exportación de riqueza y, por ende de, de una mayor desigualdad y pobreza, en tanto a la fecha no existe una conexión entre inversiones y reducción de la pobreza.

En suma, aun es difícil observar el impacto real de estas reformas estructurales en el desarrollo social de Tamaulipas, no obstante, se puede concluir que debido a los resultados que hasta el momento se han obtenido de las tres reformas analizadas, éstas difícilmente tendrán un efecto significativo en el bienestar social de la población local; pues la entidad federativa requiere con urgencia de una agenda de crecimiento, seguridad y desarrollo que atienda las necesidades en dichas áreas de los tamaulipecos.

## Bibliografía

- Acosta Córdova, C. (2015, 4 de abril). Con Peña, ni salarios dignos ni empleos de calidad. Proceso. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=400259>
- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Reunión de Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 Desarrollo Social*. Recuperado de: [http://www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Desarrollo\\_social\\_Abr\\_15.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Desarrollo_social_Abr_15.pdf)
- Banco de México. (2015). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Marzo de 2015*. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7B71F0B6AD-3E63-0FA4-6A6D-6A31D5ACE9AE%7D.pdf>
- Bauman, Zygmunt. (2015). *Vidas desperdiciadas*, México, Ediciones Culturales Paidós.
- Carbonell, M. (2014, 2 de octubre). El gobierno que regala teles. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/10/72620.php>
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015). *Ingreso laboral per cápita por entidad federativa*, México, [http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP-IS/2015/ITLP\\_IS%20Ingreso%20laboral%20entidades.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP-IS/2015/ITLP_IS%20Ingreso%20laboral%20entidades.pdf). Consultado el 12 de Enero de 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) por entidades federativas, primer trimestre del 2005 al cuarto trimestre del 2014*, México, [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP\\_ITLP\\_IS.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP_ITLP_IS.aspx). Consultado el 12 de Enero de 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Medición de la Pobreza, Tamaulipas, 2012*, México. [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resultados\\_nal\\_2008-2012\\_sin\\_combustible.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resultados_nal_2008-2012_sin_combustible.aspx). Consultado el 12 de Enero de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013). Congreso de la Unión, México, Porrúa.
- Cruz Serrano, N. (2015, 02 de febrero). Pemex: ordeña de ductos es riesgo de seguridad nacional. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/impreso/pemex-ordenia-de-ductos-es-riesgo-de-seguridad-nacional-116745.html>
- De Buen Unna, C. (2010). *La Ley General de Desarrollo Social y la Política Social*, México, Porrúa.
- Delgado Selley, O. (2015, 9 de abril). Los precriterios del 2016. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/04/09/opinion/020aleco>
- Fuentes, Mario Luis (2006). “Exclusión social”, en Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México, UNAM.
- García Soto, S. (2015, 19 de enero). *Serpientes y Escaleras*. El Universal. Recuperado

- de <http://m.eluniversal.com.mx/notas/columnistas/2015/01/110679.html>
- Gobierno de la República. (2014). *Explicación ampliada de la Reforma en Materia de Telecomunicaciones*. Recuperado de:  
[http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_TELECOMUNICACIONES.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TELECOMUNICACIONES.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2014). *Explicación ampliada de la Reforma Educativa*. Recuperado de: [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_EDUCATIVA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_EDUCATIVA.pdf)
- Gobierno del Estado de Tamaulipas. *Agenda Energética de Tamaulipas*. Actualizada a Febrero del 2015.
- Hernandez, Licona Gonzalo, et al. (2003). *Desarrollo social en México: situación actual y retos*, Serie Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 7, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- H. Congreso de la Unión. (2013). Decreto por el que se reforman los artículos 3º, en sus fracciones III, VII Y VII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013. México.
- \_\_\_\_\_. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013. México.
- \_\_\_\_\_. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013. México.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) (2015). *Programa de la Reforma Educativa: avances y pendientes*. Recuperado de:  
[http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_Documentocompleto\\_Escuelas\\_Excelencia.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_Documentocompleto_Escuelas_Excelencia.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, Principales Resultados*, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>. Consultado el 29 de Enero de 2014.
- Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (2015). *Padrón de beneficiarios del Programa Escuelas Dignas 2014*. Recuperado de: [http://www.inifed.gob.mx/escuelas\\_dignas/index.php/normatividad](http://www.inifed.gob.mx/escuelas_dignas/index.php/normatividad)
- Klikberg, Bernardo (2001). *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*, México, INAP.

- León, M y Martínez, N. (2015). SEP comprará más de 900 mil tabletas. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/sep-comprara-mas-de-900-mil-tabletas-225098.html>
- León, M. (2015, 20 de febrero). ASF, Escuela Digna no atendió rezago. El Universal. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/asf-escuela-digna-no-atendio-rezagos-223452.html>
- Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio del 2014. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349156&fecha=18/06/2014)
- Martínez Carballo, N. (2015). SEP mandará tabletas a escuelas sin luz. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/sep-tabletas-escuelas-sin-luz-1029886.html>
- Periódico La Jornada (2015). Reprobados, 62% de los maestros evaluados: SEP. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/03/26/sociedad/040n2soc>
- Programa de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de mayo del 2014. Recuperado de [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Imagenes\\_Portada/programa-trabajo-transicion-tdt.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Imagenes_Portada/programa-trabajo-transicion-tdt.pdf)
- Programa Institucional del Instituto nacional de Infraestructura Física Educativa (INIFED) 2014-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo del 2014. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343877&fecha=08/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343877&fecha=08/05/2014)
- Saldaña Zorrilla, S. (2014, 11 de agosto). 10 consecuencias económicas de la reforma energética. Forbes. Recuperado de <http://www.forbes.com.mx/10-consecuencias-economicas-de-la-reforma-energetica/>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). (2014). Licitación Pública Nacional No. LA-009000987-N73-2014. Recuperada de <http://www.sct.gob.mx/index.php?id=3904#licitaciones>
- \_\_\_\_\_. (2015). Licitación Pública Nacional No. LA-009000987-N73-2014. Recuperada de <http://www.sct.gob.mx/index.php?id=3904#licitaciones>
- Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del estado de Tamaulipas (2015). *Ejercicio y Destino de Gasto Federalizado y Reintegros Al Periodo: Cuarto Trimestre 2014*. Recuperado de [http://www.shcp.gob.mx/conac/Entidades%20Federativas%20Implementacin/2014/Cuarto%20Trimestre/Tamaulipas/053\\_2111\\_300115t04\\_28000.pdf](http://www.shcp.gob.mx/conac/Entidades%20Federativas%20Implementacin/2014/Cuarto%20Trimestre/Tamaulipas/053_2111_300115t04_28000.pdf)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2015). *Tamaulipas. Información Laboral*. Marzo, 2015, México, [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas\\_atencion/areas\\_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tamaulipas.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20tamaulipas.pdf).

Consultado el 27 de Marzo de 2015.

Verdusco, A y Saldaña, I. (2015, 11 de mayo). Inseguridad limitará las reformas, alerta OCDE. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/inseguridad-limitara-las-reformas-alerta-ocde-1098955.html>

Vidal, G. (2015, 30 de enero). ATT, América Móvil, Telefónica: cambios en telecomunicaciones. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/impreso/att-america-movil-telefonica-cambios-en-telecomunicaciones-116669.html>



# **Propuesta de Código Penal Sustantivo para el estado de Nuevo León, a partir de la Reforma Constitucional de 2008**

Rogelio Barba Álvarez

## **Premisa introductoria**

La reforma constitucional penal de junio de 2008, ha provocado la puesta en marcha de la armonización del sistema penal acusatorio en todo el país. Las bondades que se aprecian a partir de esta reforma, representan para nuestro entender; el fortalecimiento de las instituciones a partir del reconocimiento de un sistema que tiene un corolario de principios penales ajustados a un estado democrático de derecho, El concepto de estado democrático de derecho lo podemos desprender del artículo 1 de la Constitución española, que ha sido imitado por muchas legislaciones, incluido la nuestra en el sentido de modernidad y respeto a los derechos humanos. La Constitución mexicana lo enmarca en el artículo 3 fracción segunda inciso a): "... Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." dispuestos a restituir los valores mancillados de la víctima, la víctima como sujeto pasivo del delito en el ámbito penal, se ha consolidado en la legislación nacional con la ley general de víctimas publicada el 09 de enero 2013, y en Nuevo León se publicó la ley de víctimas para el estado el 07 de diciembre de 2013. Donde se pueden apreciar varios artículos que reconocen a la víctima y sus derechos. y reconocer las garantías y aplicarlas al responsable de hecho criminoso ponderando la imparcialidad en los juicios e implementar la eficacia judicial, sin embargo el sistema penal en el estado de Nuevo León, obedece a un sistema desfasado, arcaico e hipertrofiado, con una sistemática visiblemente autoritaria, heredada de la codificación fascista del Código Rocco (Gomes, 2014, Mantovani, 2007), donde además ha imperado el abandono de las ideas iluministas, de leyes; pocas, simples, claras y estables, para pasar a un sistema penal real de muchas leyes, complejas confusas, e inestables, se ha entrado en la era irracional de la codificación penal especial, es decir de la nebulosas leyes penales utilizadas como instrumento de gobierno para la sociedad y no de tutela de bienes, de leyes comprometidas y privilegiadas a ciertos grupos sociales poderosos, de las leyes simbólicas, mágicas, y "hermafroditas" con la forma de ley pero sin sustancia reparadora, leyes clientelares, corporativas, por el intercambio de votos electorales con privilegios a particulares.

En suma el sistema penal en Nuevo León y en particular del país, obedece a un sistema de leyes burocráticas meramente sancionadoras y generadoras de preceptos extrapenales, pero con el alto precio de los fenómenos degenerativos de la relegación del código al apéndice legislativo, de la inflación penal, de la crisis del principio de legalidad-certeza y claridad jurídica que ha resistido todos los ataques de la crítica

ideológica psicoanalítica y científica, y se ve hoy, siempre más vulnerado de ciertas prácticas legislativas decodificadoras del ordenamiento jurídico oculto, porque existe el reconocimiento de *arbitrum judicis*, por la deformidad jurisprudencial y de la caotización de la justicia, es decir del desorden e inseguridad jurídica coincidentes con una profunda crisis de nuestra civilidad y expresión, resurgen concesiones turbias y regresivas, autoritarias, paternalistas, e indiscretas, perjudicando la cordialidad social acentuado el divorcio entre administración y sociedad.

## 1. El problema del código penal como *prima ratio*

Es preocupante cómo se abusa del código penal para reprimir hechos inofensivos que por medio de las consecuentes reformas llegan a criminalizarlos, la fuerza intimidatoria ha sobrepasado los límites de actuación del poder ejecutivo, generando un trabajo interminable a los aplicadores de la justicia (Muñoz, 2004), la criminalización de hechos de escaso valor por parte del legislador. Hasta el momento, se han elaborado para motivar medidas emergentes con la finalidad de garantizar que solo la justicia penal puede asegurar y sustraer al ciudadano al arbitrio de la pública administración, esta práctica recurrente termina por consolidarse como la estrategia del legislador para dar respuesta al clamor social de grupos de personas claramente identificados, por medio de medidas elaboradas en ausencia de una política criminal adecuada, provocando el crecimiento desmedido de un sinnúmero de delitos a la legislación penal, obligando a considerar hechos de poca relevancia social convertidos formalmente en delitos, mismos que se encuentran en leyes especiales o en el ordenamiento penal sustantivo, asfixiando el trabajo al interior de la administración y procuración de justicia, y utilizando al derecho penal como *prima ratio* para reprimir el delito.

A partir de estas consideraciones y de la oportunidad que nos brinda el SIJUPE, se debe aprovechar una verdadera recodificación en el estado de Nuevo León, misma que debe ser profunda, a partir de un análisis técnico-jurídico que corresponda al concepto dinámico social del derecho penal, es decir; el código penal debe atender al dinamismo vinculado a cada momento cultural y social de los nuevoleonenses, acompañando las alteraciones sociales de los últimos años que han originado esta nueva etapa penal en Nuevo León. Apostar a un trabajo sobre la reforma del código penal de forma global, puede parecer incongruente en periodos de crisis o de transiciones políticas, sin embargo la adecuación del sistema penal tradicional bajo el modelo estático formal que aún conserva a un sistema penal de garantías constituyen la base necesaria de recodificación destinada a durar en el tiempo.

## **Libro Primero parte general**

### **Principios generales**

El código penal debe ser diáfano y preciso en cuanto a los límites máximos del *jus puniendi* que habilita, de esta manera señalar criterios generales al sistema de justicia, para que éstos puedan decidir de la forma que más convenga a cada caso, (Barba, 2011). En este sentido la formación y actualización del sistema de justicia será de vital importancia para recurrir a la aplicación práctica de estos principios. El gran bagaje criminal que debe afrontar la justicia penal no puede resolverse con reglas estrictas o confusas. Entre éstas, se debe diferenciar los que admiten soluciones no penales y los que la cultura dominante hace que éstas sean inadmisibles, por su mayor gravedad y reprobación social, deberán ser analizadas por el juzgador con mayor detenimiento. En cuanto a los primeros, es indispensable proveer medios para la diversificación con activa participación de la víctima o perjudicado y abrir la posibilidad de una justicia restaurativa. En síntesis un sistema que privilegia las garantías de certeza y de libertad de los destinatarios de la ley penal se vale tendencialmente de los siguientes principios técnicos de tutela:

- El código penal debe dar apertura a principios establecidos en la Constitución Política de México y de los instrumentos internacionales en relación a los derechos humanos firmados y ratificados por México.
- Reconocer el principio de legalidad como principio rector, por el que transcurrirán todos los principios para garantizar la certeza jurídica, la protección de la víctima y resocialización del delincuente.
- La culpabilidad ha de basarse en la comprobación del delito con la finalidad de reprobar al autor el hecho cometido por medio del reproche social traducido en penas o medidas de seguridad.
- La proporcionalidad de la pena o medida de seguridad por el hecho cometido, obedece a la concordancia material entre acción y reacción, causa y consecuencia, delito y consecuencia jurídico-penal, es decir nadie puede ser incomodado o lesionado en sus derechos con medidas desproporcionadas, se prescindirá de la pena cuando la lesión al bien jurídico resulte insignificante.
- El juez deberá procurar soluciones que permitan satisfacer a la víctima en todos los casos posibles, y privilegiar el interés de ésta sobre cualquier pretensión punitiva del estado.
- El fin último de la imposición de las penas, será para la de protección de bienes jurídicos vulnerados, la prevención de delitos futuros, y la reinserción social del infractor.

### **Garantismo penal y derecho penal mínimo**

El sistema jurídico penal debe edificarse sobre la base de un estado democrático de

derecho, en la idea de utilizar el derecho penal como instrumento de paz Ferrajoli Luigi,(2009), que permite resolver con otras instituciones el problema de la criminalidad, reconocer al código penal en el que su intervención se formula como la ley del más débil frente a la ley del más fuerte, es decir buscar la protección de la víctima frente al infractor de la norma y a éste frente al Estado, un ideal inagotable y siempre constantemente perseguible de la certeza y finalidad de la historia. La intervención del derecho penal a través de la utilización del código penal deberá ser lo menos posible, con los mayores resultados, es decir usar la sanción penal de forma muy cauta, pero infalible. Opción ésta de incondicionadas adhesiones a la concepción garantista propia del estado de derecho, según la cual, tales principios se conjugan entre si y se compenetran en el principio de legalidad y certeza jurídica.

El derecho penal de base garantista e intervención mínima, absorbe como su primera función ser un instrumento de libertad, individualizando las propias objetividades jurídicas, es decir del sistema objeto de la propia tutela y las relativas jerarquías, según la triple directriz del garantismo penal:

- La centralidad de la persona humana que se encuentra ponderada en la primera jerarquía de los valores constituyéndose en bien primario, (Mantovani, 2007).
- Las consecuentes distinciones de fondo entre los bienes-fin, que están constituidos por los derechos fundamentales de la persona humana, de los bienes-medio que están constituidos por los derechos supra individuales (la familia, comunidad etc.) siendo instrumentos de tutela para la dignidad y del pleno desarrollo de la persona humana, que son el principal motivo del ordenamiento jurídico.
- La consecuente centralidad de los derechos contra la persona humana en el código penal, siendo prioridad para iniciar la parte especial del código penal o el libro segundo. Es decir en contra posición a la sistemática penal actual del código penal de Nuevo León, donde la centralidad de éste código abre los intereses públicos y colectivos o de las razones del Estado.

## **Del delito**

La criminalidad es un problema social y comunitario, (García, 1988) que debe ser observado, tratado y contenido por el instrumento penal y la sociedad en su conjunto, el delito debe ser conceptualizado en el código penal en el contexto de la reforma de junio de 2008, y la manera más acertada de adoptar uno, es, sin lugar a dudas, aquel que obedece al dinamismo social edificado por medio del principio de legalidad, en su triple dimensión; ley previa, escrita y estricta. Alejándose de los subjetivismos y fortaleciendo el objetivismo de su formulación, son directrices por lo tanto que pueden encontrar su forma integral de actuación en la racionalidad de la presente recodificación. Sin embargo el código penal para el estado de Nuevo

León, no cuenta con un concepto de delito, por lo que podemos crear un concepto que integre el principio de legalidad, la tipicidad y los requisitos del tipo penal, por ejemplo el concepto de delito del código penal para el estado de Jalisco: *Delito es el acto u omisión que concuerda exactamente con la conducta que, como tal, se menciona expresamente en este Código o en las leyes especiales del Estado.*

## **Prisión preventiva oficiosa**

Con motivo de la reforma constitucional de junio del 2008, se ponen de relieve muchos principios del derecho penal, con los cuales el derecho positivo penal mexicano no contaba, entre ellos el principio que establece que la prisión preventiva se utilice solo cuando ya se hayan agotado todas las medidas cautelares necesarias para hacer comparecer al indiciado al Juicio.

La prisión preventiva en el derecho penal mexicano, se utiliza indiscriminadamente al grado de imponérsela a culpables e inocentes, es decir, (Roxin, 2004) que todas las personas que son señaladas de ser probables responsables de cualquier delito, a excepción de los que se les imputan la comisión de un delito que establecen como sanción una pena alternativa, dicha medida cautelar es utilizada en la actualidad como la única opción para sujetar a los probables responsables a juicio, cuando el derecho penal tiene otras opciones para sujetar a una persona al procedimiento sin que se evada de su domicilio y poder concluir el juicio, en el cual se le pudiera o no declarar culpable.

En el nuevo procedimiento penal, y precisamente en el artículo 19 párrafo segundo de la constitución, se establece que solo por los delitos que impacten de manera importante a la sociedad, se les impondrá la prisión preventiva, incluso esa medida la tomará de oficio el juez que conozca de la causa, como lo son el delito de homicidio doloso, el secuestro, los delitos cometidos con medios violentos, siempre que se ocasionen daños graves en la integridad física de las personas, así como los cometidos con armas, explosivos u otros que por su naturaleza puedan generar peligro, y en los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, y obviamente también en su grado de tentativa de cada uno de ellos.

Es de reconocer que existen otros delitos, que pueden afectar de manera importante algún bien jurídico que tutela algún o alguno de los artículos del código penal, pero para estos casos el agente del ministerio público o la fiscalía, tendrán que justificar por qué resulta necesario que se aplique la medida cautelar de prisión preventiva, lo cual puede ser en atención a la cuantía del bien afectado, a las posibilidades de que se pueda evadir u ocultar para evitar la acción de la justicia, o que pudiera causarle daño a la víctima u ofendido, o en atención a sus antecedentes penales.

Bien es cierto que la constitución nos establece los parámetros en que la prisión preventiva será oficiosa, pero existen 32 códigos penales (Barba, 2011), de cada una de las entidades federativas, un código penal federal, además de un código de justicia

militar, donde se establecen en cada uno infinidad de delitos y que algunos de ellos en algunas latitudes del territorio nacional se tipifican de formas diversas, incluso en algunos el mismo delito que se prevé en otro tiene penalidad que se duplican o se triplican, acorde a los matices y problemática social de cada entidad federativa.

De igual manera la constitución al decir en su artículo 19 párrafo segundo al establecer que se aplicara esta medida de prisión preventiva oficiosa a los delitos cometidos con medios violentos, cuando se ocasionen daños graves, así como los cometidos con armas, explosivos u otros que por su naturaleza puedan generar peligro, y en los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, se vulnera la seguridad jurídica de los ciudadanos, y en específico de los sujetos a un procedimiento, porque existen una infinidad de delitos que se ejecutan con medios violentos, con armas, explosivos, y que causan daño, y que cada entidad tiene sus propios delitos, por lo cual se deben de establecer en lo particular y en la legislación secundaria, cuáles son esos delitos y en qué modalidades para tener certeza jurídica sobre todo a los jueces que van a aplicar la norma al caso concreto.

En esa tesitura tenemos que existen diversos códigos en el país como es el caso del código penal de Nuevo León, que no establecen el bien jurídico protegido del “libre desarrollo de la personalidad”, sino que los clasifican en delitos sexuales y delitos contra la familia, es por ese motivo que se debe de especificar cuáles delitos por su gravedad se encuentran comprendidos dentro de este concepto, y que por tanto darán lugar a la prisión preventiva oficiosa, ya que se señalan en la constitución, pero que no existen en algunas entidades Federativas este bien jurídico protegido, o mejor dicho si existe pero con otras denominaciones, que después darían lugar a situaciones de interpretación por los jueces y dejarían a los ciudadanos en una incertidumbre jurídica (Barba, 2003).

Lo anterior en virtud de que el mismo texto de la constitución (Art. 19 segundo párrafo), dispone que será la ley la que determine aquellos delitos considerados como graves que atenten contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Es por estas razones, que se requiere que el Código Penal de Nuevo León se adecuó el articulado para que se establezca cuáles serán las conductas especialmente graves previstas en el mismo, porque lastiman y laceran severamente uno o varios de los bienes jurídicamente protegidos más importantes de la sociedad neoleonesa, para que el juez les aplique a él o a los inculpados oficiosamente la prisión preventiva, pero que no sea porque para ese juez o para ese agente del ministerio público sea considerado grave, sino que la ley establezca cuál de esos delitos es grave o muy grave y merezca la aplicación de tal medida cautelar, teniendo en consecuencias el ciudadano la certeza jurídica de la aplicación de la prisión preventiva solo por las conductas graves que en concordancia con lo que establece la constitución y en sintonía con los delitos que establece el Código Penal del Estado de Nuevo León. Es por eso que se propone que el artículo que se va a agregar al código penal se establezca de la siguiente manera:

## Elementos para su configuración

De conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 19 de la constitución general de la república, se impondrá oficiosamente la medida cautelar de prisión preventiva, cuando la imputación se haga respecto de los siguientes delitos previstos en el Código Penal del Estado:

I. Homicidio doloso previsto por los artículos 312, 313, 313 Bis; homicidio preterintencional previsto por el artículo 315, y homicidio calificado previsto por el artículo 318, homicidio en estado de emoción violenta previsto por el artículo 320 párrafo primero y parricidio previsto por el artículo 325;

II. Violación; previsto por los numerales 265; 266; 267; y 268.

III. Secuestro previsto por los artículos 357, 357 Bis, 358 Bis 2, 358 Bis 4, 358 Bis 5.

IV. Los siguientes delitos cometidos con medios violentos, así como cometidos con armas, explosivos u otros que por su naturaleza puedan generar peligro previstos en el Código Penal del Estado:

a) El delito de rebelión previsto en los artículos 150; 151; 152; 153; y 154.

b) Terrorismo previsto en el artículo 164;

c) Sabotaje previsto por el artículo 165;

d) Agrupación delictuosa previsto por el artículos 176 Bis;

e) Resistencia de particulares equiparada previsto en el artículo 183;

f) Delitos cometidos contra instituciones oficiales y servidores públicos previsto en el artículo 191;

g) Intimidación previsto por el artículo 214 Bis;

h) Asalto previsto por los artículos 298; y 299;

i) Lesiones previsto por el artículo 303 fracción III;

j) Tortura previstos por los artículos 321 Bis; 321 Bis 1, y 321 Bis 3;

k) Aborto previsto por el artículo 329 última parte; y

l) Robo previsto por el artículo 365 Bis último párrafo; 371; 374 último párrafo;

V. Por los siguientes delitos en contra del libre desarrollo de la personalidad previstos en el Código Penal del Estado.

a) Corrupción de menores previsto en los artículos 196; 197; y 197 Bis;

b) Pornografía infantil previsto por el artículo 201 Bis; y 201 Bis 2;

c) Lenocinio previsto en el artículo 203 segundo párrafo y 204;

d). Trata de personas previsto por los artículos 363 Bis;

e) Delitos contra las niñas, niños y adolescentes ingresados a una institución asistencial previstos por el artículo 363 Bis 4 fracciones I y II.

La tentativa punible de los ilícitos penales mencionados en los incisos anteriores, también se califica como de prisión preventiva oficiosa.

En cuanto a los delitos no comprendidos dentro del presente artículo que no tengan prevista prisión preventiva oficiosa, podrá aplicarse la prisión

preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes de conformidad a la petición justificada del ministerio público, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar:

- I. La comparecencia del imputado en el juicio;
- II. El desarrollo de la investigación;
- III. La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; o bien,
- IV. Cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Debiendo quedar dicho artículo dentro del Código Penal del Estado de Nuevo León, en oposición a otras entidades que lo han colocado en el Código Adjetivo Penal, en virtud de que debe de ser en éste en el que se definan los delitos, las penas y medidas de seguridad, con sus modalidades, agravantes y atenuantes y no en otro código, ya que conforme a los principios de exacta aplicación de la ley debe de ser en éste en que se prevean estas situaciones y no en un código instrumental.

Este artículo se divide en dos partes acorde a lo que estipula el artículo 19 de la constitución general de la república, es decir una parte donde se establezcan los delitos considerados graves o de trascendencia social, donde el juez dictara como medida cautelar prisión preventiva oficiosa, y la segunda parte donde el órgano acusador o agente del ministerio público quien deberá justificar que es necesaria la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

## **Causas de inculpabilidad, el principio de insignificancia**

La *consecuencia natural* de la aplicación del criterio de insignificancia (como criterio de interpretación restrictiva de los tipos penales o incluso como causa de exclusión de la tipicidad material) consiste en la exclusión de la responsabilidad penal de los hechos ofensivos de poca importancia o de ínfima lesividad (Gómez, 2013, De La Torre, 2014). Son hechos materialmente atípicos (queda excluida la tipicidad material). Por la lesión o por la conducta insignificante, el hecho es formalmente típico, pero no lo es materialmente. Como quiera que la tipicidad penal consiste en la tipicidad objetiva o formal más la tipicidad normativa o material, no queda ninguna duda de que, en virtud del principio de insignificancia, el hecho nimio o de inofensivo valor es atípico. Para la aplicación de este principio es necesario cumplir con los requisitos que el sujeto activo:

1. Sea primodelincuente.
2. Cometa el hecho sin afectar o poner en riesgo el bien jurídico.
3. Reducido grado de reprobabilidad del hecho.



#### 4. Las circunstancias de la víctima.

La finalidad de incorporar este principio deriva de la estricta necesidad de valorar los tipos penales de bagatela, mismos que abundan e hipertrofian el sistema penitenciario, identificar la conducta y derivarla a otro tipo de sistema mucho más benevolente que el sistema represivo penal.

### **Autoría y participación**

La configuración actual de los artículos que regulan la responsabilidad de las personas en los delitos, resalta a *prima fase*, su contenido casuístico, este sistema no permite diferenciar las personas partícipes en el hecho criminal, pues se encuentra sustentado principalmente en la teoría de la equivalencia de las condiciones en la producción del resultado, concepción unitaria que se basa no tanto en la causalidad como en la idea de la codelincuencia, el hecho es obra de todos los intervinientes en el mismo, frente al criterio que formulamos basada en las tesis diferenciadora entre autores y partícipes, que no entienden como obra de uno (autor) con el que colaboran, ayudan o favorecen (partícipes), no se puede concebir la coautoría como una forma de autoría unitaria, solo se podría diferenciar a través del concepto extensivo de autor, en el que se establece las formas de autoría y participación, reconociendo la autoría mediata, la inducción y la complicidad como forma de participación criminal a través del dominio del hecho, enterrando el viejo y caduco término de autor intelectual, pues este se representa en *strictu sensu*, de manera inadecuada, pues causa problemas en la proporcionalidad e individualización de la pena, ya que podrían presentarse actos de organización o planificación (acuerdo previo) de delitos que no constituyan, por su escasa entidad, verdaderas colaboraciones necesarias, sino solo actos de complicidad, cuyo marco penal es sustancialmente menor que el de los autores intelectuales, esta figura (autor intelectual) representa una deficiencia en la clasificación del concepto de autor, pues no precisa ni delimita las formas de autoría y participación, (Gómez, 2001). El término de “incomunicabilidad” en derecho penal se conceptualiza como la individualidad de la culpabilidad en la comisión de un hecho delictivo, siendo que la pena tiene su límite en la culpabilidad, además con la inclusión de este apartado se hace alusión al carácter *intuitu personae* que emerge de la comisión de un delito, de esta manera el código penal excluye cualquier forma de exceso de la pena a personas ajenas al hecho.

### **Medidas de seguridad**

Las medidas de seguridad deben estar dirigidas a la reinserción infractor, sustentadas en el principio de humanidad de las penas, es decir a partir de la reciprocidad entre el la sociedad y el responsable en cuanto a las personas culpables esto no genera ningún problema, pero en cuanto a los inimputables o incapaces psíquicos la cuestión es

diferente, al permitir figuras como perversos sexuales o inadaptados, pues tal y como se encuentra en la legislación penal vigente, lo que provoca es la estigmatización, etiquetamiento y victimización secundaria, al entrar en desuso dichas figuras, por consiguiente se debe reestructurar este apartado y precisar los tiempos para los distintos tratamientos, sin vulnerar los derechos fundamentales de las personas merecedoras de este tipo de medidas. Si bien es deseable que éstos sean tratados conforme a la legislación psiquiátrica especial, la diversidad de tipos de inimputables que ésta presente en el Estado hacen aconsejable en algunos casos de pacientes con alta agresividad, que el juez penal tenga la posibilidad de disponer una medida policial de control de carácter cautelar, en las condiciones que los especialistas aconsejen en cada caso

## **La parte especial**

La recuperación de la centralidad del código penal (Padovani, Stortoni, 2006), la modificación a la sistemática y reordenación de la parte especial es viable a partir de las siguientes consideraciones 1.- del enriquecimiento del código penal bajo adecuadas objetividades jurídicas con la consideración de nuevas formas de manifestación de ofensividad a ciertos bienes jurídicos emergentes, como pueden ser; contra la dignidad humana, clonación, e hibridación humana, arrendamiento de vientres maternos, contra el medio ambiente, o contra bienes jurídicos ofendidos ya codificados pero con otra representación agresiva, como los fraudes informáticos que impactan al patrimonio, el robo de servicios informáticos o telemáticos o contra la información y reserva de datos personales. 2.- La propuesta de adoptar la progresión en el concepto personalístico (Mantovani, 2007). Esta técnica, parte del valor constitucional que se le otorga a la persona humana, inspirado en el principio personalístico, es decir la persona y sus valores son el fin en el cual deben tender la organización de la sociedad civil e instituciones políticas, bien en el plano del desarrollo personal como sopraindividual, o sea, en el desarrollo social (familiar, escuela, religión y relaciones con las instituciones públicas), sobre todo al garantizar la dignidad humana (art. 1 de nuestra constitución), esta categoría suprema que se le da a la persona humana en la esfera de su misma dignidad, impone un modelo de delitos que se desarrollan en torno a la persona sobre la progresión ascendente. Pero orientada con una marcada reclasificación sobre el esquema clasificatorio de nuestra constitución, criterios que sugiere la doctrina que hemos citado repetidamente en este apartado. Parece claro que la centralidad del principio personalístico deba reflejarse en el modo organizativo de la parte especial, tal y como se compone nuestra constitución cabría establecer la siguiente clasificación, que a manera personal, podría ser adoptada para posibles modificaciones o fortalecer una propuesta que tenga como fines la reestructuración profunda e integral de nuestro código penal en la parte especial:

- 1) Delitos contra la persona. Considerando el valor que se le otorga a la perso-

na humana en la constitución y para perfilar un código penal de las libertades, en el sentido de bien-fin, alfa y omega del sistema penal, de esta manera y consecuentemente, se irán incorporando bienes jurídicos relativos a tan relevante reconocimiento, así pues, se pueden estructurar las disposiciones concernientes a los bienes esenciales de coexistencia misma de la persona, (contra de la vida e integridad individual) después a la dignidad humana (art. 1 const.) delitos relacionados con las manifestaciones de libertad (sexual, religión, de pensamiento) o a la aplicación de las exigencias fundamentales (contra el patrimonio).

2) Delitos contra las relaciones sociales. En este apartado se pueden concentrar aquellos ataques que afecten los apartados sobre el pluralismo social, educación, religión y familia.

3) Delitos contra intereses difusos. Aquellos que afecten por ejemplo, la economía pública, el medio ambiente, el patrimonio cultural, los consumidores, la salud pública, seguridad social, seguridad pública, contra la fauna y animales.

4) Delitos contra la soberanía del estado. Delitos que afecten al sistema político interno del país, que atenten contra la soberanía estatal, aquellos que afecten al libre curso de la administración de estado, judicial, administrativo, legislativo, en el que se busca la protección de la persona humana para garantizar el desempeño político-administrativo del Estado como función instrumental y así conservar la integridad de la dignidad humana.

## Conclusiones

Se debe analizar si deben mantenerse algunos tipos penales o si es preferible degradar otros, por ejemplo aquellos que por su ejecución no afectan gravemente a los intereses más elementales de la sociedad, dando paso al principio de intervención mínima y fortaleciendo el sistema de mediación penal en delitos por ejemplo contra el honor: las injurias y la difamación, el rapto hurtos y defraudaciones menores, los daños menores, algunas violaciones de domicilio, etc. y eliminar de los tipos penales requisitos de procedibilidad en los delitos de los arts.: 284, sustracción de menores, 287 bis violencia familiar, 365, fracc. V, contra el patrimonio, pues estos ocasionan la llamada victimización secundaria, al exigir la reiteración como elemento de configuración penal, pues sin esta no existe delito, así como modificar el homicidio preterintencional, pues esta figura la absorbe el dolo en sus diferentes formas.

Cabe señalar que la reforma constitucional del 2008, establece en el artículo 73 fracción XXI, la facultad exclusiva para legislar algunos delitos en materia de delincuencia organizada al Congreso de la Unión, para establecer las bases de coordinación entre los gobiernos, y restringir su aplicación a la federación, es decir la figura de delincuencia organizada señalada en el artículo 176 del código penal de Nuevo León, debe desaparecer para delegarlo a la federación.

## Bibliografía

- Barba Álvarez R, (2001). Derecho penal de la Ofensa como principio recodificador, Ángel  
\_\_\_\_\_ 2003), delitos relativos a la prostitución, Ángel Editore, 2003, pp. 105 y  
Claus Roxin, Problemas actuales de la política criminal, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/40/5.pdf>
- García Pablos de Molina, A. (1988), Manual de Criminología, Espasa Universidad, Madrid, 1988, pp. 61 y ss.
- Gomes Luis F, Beccaria (2014). (250 anos) e o drama do castigo penal: civilização ou barbarie Sraiva SP.  
\_\_\_\_\_ 2013). Principio da insignificancia e outras ecludentes de tipicidade, 3 edição, Revista dos tribunais.
- Gómez González T. O. (2001), participación criminal Ángel editor, México, 2001.  
Luigi Ferrajoli, en la entrevista con Aristegui <https://www.youtube.com/watch?v=ytNL3LrywY8>
- Mantovani Ferrando, (2007). Diritto penale parte generale, V edizione, CEDAM, Milano, pp. XXV.
- Muñoz Conde, F. (2004). Derecho penal y control social, Temis, Bogotá, 2004. P. 14 y ss.
- Omar de la Torre López C., (2014). el principio de insignificancia para la prevención de delitos contra el patrimonio en el estado de Jalisco, sustentada el 15 de diciembre de 2014.
- Padovani T./ Stortoni, L. (2006) Diritto penale e fattispecie criminose, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 15 y ss.

*Las reformas estructurales del gobierno federal mexicano en perspectiva*, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en diciembre de 2016, en los talleres de Eddel Graph S.A. de C.V. El tiraje consta de 1 000 ejemplares impresos mediante offset en papel Bond ahuesado de 75 gramos.