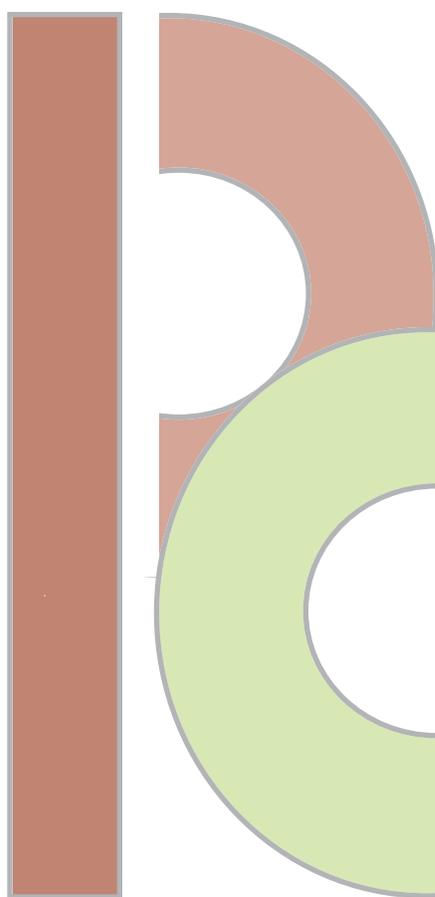


# REPORTE CESOP

NÚM. 57 • AGOSTO DE 2012



## ALGUNOS TEMAS DE LA AGENDA EN LA LXII LEGISLATURA

- 1 Presentación  
**María de los Ángeles Mascott Sánchez**
- 3 Reforma política 2012.  
Antecedentes, alcances y postura  
**José de Jesús González Rodríguez**
- 10 Nuevos instrumentos para combatir  
el delito y proteger a las víctimas  
**Efrén Arellano Trejo y  
Karen Nallely Tenorio Trejo**
- 17 Reforma fiscal: avances y perspectiva  
**Gabriel Fernández Espejel**
- 23 Reforma energética  
**Juan Pablo Aguirre Quezada**
- 36 Reforma laboral  
**Jesús Mena Vázquez**
- 44 Seguridad social  
**Francisco J. Sales Heredia**



Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada  
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Moreno Becerra  
Elizabeth Cabrera Robles  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

*Reporte CESOP*, núm. 57, agosto de 2012. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

## PRESENTACIÓN

El inicio de las legislaturas, y especialmente las que concuerdan con el cambio del gobierno federal propicia un trabajo legislativo intenso, pues no sólo se presentan iniciativas producto del nuevo equilibrio entre el Congreso y el Ejecutivo, sino que, de manera natural el largo proceso electoral permite a los nuevos legisladores recoger directamente demandas y expectativas sociales de sus distritos y estados. En esta legislatura en especial entra en vigor la reforma constitucional que otorga iniciativa preferente al Ejecutivo, inaugurando un proceso legislativo que crea incentivos políticos para debatir reformas consideradas urgentes y cambia los ritmos parlamentarios.

En esta ocasión el equilibrio de las fuerzas políticas confirma que la alternancia en nuestro país se ha vuelto un ejercicio democrático común y que el gobierno dividido atrae a los votantes, es decir los electores han decidido no dar la mayoría en el Congreso al partido en el Ejecutivo, de la misma forma en que vienen haciéndolo desde 1997, obligando a un ejercicio de negociación y acuerdos entre poderes.

El primer *Reporte CESOP* de esta nueva legislatura hace un recuento de algunas de las grandes áreas de reforma tratadas en los últimos años y que aún presentan retos a resolver: en política, seguridad, fiscal, energética, laboral y seguridad social.

En lo que respecta a la reforma política, en el artículo escrito por Jesús González se hace un recuento de los cambios introducidos a la Constitución por la LXI Legislatura, cambios que enriquecen y modifican la vida política del país. Entre ellos se encuentran la iniciativa preferente, la iniciativa popular, las candidaturas independientes y la ratificación de comisionados de órganos reguladores.

La LXII Legislatura se enfrenta a la modificación de la legislación secundaria para lograr hacer funcionales dichas reformas, y a la discusión de nuevas

reformas al régimen político producto de la intensa competencia democrática del país.

Sobre la seguridad pública, Efrén Arellano hace un recuento acerca de los nuevos instrumentos para combatir el delito y proteger a las víctimas, promulgados en las dos últimas legislaturas.

De igual manera, en el artículo se señalan una serie de minutas e iniciativas pendientes de dictaminar o votar que requieren ser promulgadas para mejorar el sistema de administración y procuración de justicia, así como para cumplir con los mandatos constitucionales.

La economía mexicana ha sufrido desde hace muchos años de una baja recaudación fiscal; este déficit ha sido sustituido con los fondos producto de los recursos no renovables. En ese sentido, Gabriel Fernández revisa el trabajo de las últimas dos legislaturas, que refleja el entorno de la crisis mundial, pero que pone de manifiesto los retos para conformar una adecuada reforma hacendaria que equilibre las finanzas públicas del país.

El sector energético en México tiene como principal actor al petróleo. Juan Pablo Aguirre revisa las recientes reformas al sector y especialmente aquellas que tuvieron impacto en la estructura de la paraestatal Pemex. Resalta que el sector energético en México ha diversificado su matriz de producción de energía en los últimos años, aumentando la producción de energía renovable y permitiendo una serie de contratos privados novedosos, pero aún se enfrenta a grandes retos producto del cambio climático y de la necesidad de fomentar el desarrollo económico, por medio de grandes inversiones en el desarrollo de la industria.

La reforma laboral ha sido una de las más discutidas en las últimas legislaturas. Jesús Mena refiere en su artículo algunas de las similitudes y diferencias entre las propuestas de los partidos políticos. De igual manera se presenta un anexo donde se refieren las particularidades de cada una de las iniciativas, incluyendo la reciente iniciativa preferente del presidente Calderón.

Finalmente, Francisco Sales hace referencia a las más recientes reformas en materia de seguridad social. Sales señala que la seguridad social se enfrenta a una crisis financiera a pesar de las últimas reformas sustanciales que separaron los seguros médicos y de pensiones, creando cuentas indivi-

duales y ampliando el seguro médico a la población abierta. El hecho de que exista un número tan bajo de cotizantes activos en la seguridad social y que el resto de la población no se financie su retiro determina grandes desigualdades en la sociedad y presenta retos enormes en la legislación.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

## REFORMA POLÍTICA 2012. ANTECEDENTES, ALCANCES Y POSTURAS

José de Jesús González Rodríguez\*

Con la promulgación de la reciente reforma política culmina el último proceso de cambios constitucionales encaminados a diseñar escenarios de mayor gobernabilidad en nuestro país. La funcionalidad de esas adecuaciones estará determinada por el contexto social que prevalezca en un futuro inmediato y por las reformas a la legislación secundaria que la LXII Legislatura logre consensuar.

### Contexto

Con los votos aprobatorios de los congresos de los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó el pasado 18 de julio el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política”, reformas que fueron publicadas el 9 de agosto en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>1</sup>

\* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: [jesus.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)

<sup>1</sup> Bajo la denominación de “Dictamen que adiciona una fracción VIII al artículo 35 constitucional y con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política”, en abril la Cámara de Diputados aprobó con 279 votos la minuta enviada por la legisladora en diciembre de 2011 y que modifica los numerales 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122 del pacto federal. Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión del 18 de julio de 2012.

Mediante esa reforma se incorporan en el pacto federal las siguientes figuras y modalidades: a) iniciativa presidencial preferente; b) candidaturas independientes —sujetas a la reforma a la legislación electoral respectiva— c) iniciativa popular; d) designación del presidente sustituto; e) revisión de la cuenta pública; f) ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado; g) toma de protesta del presidente frente a eventualidades; y h) cancelación de la cláusula de gobernabilidad de la ALDF.

### Antecedentes

Los cambios aprobados constituyen un fragmento de los diferentes proyectos de reforma política que en distintas fechas han sido presentados por diversos actores en los últimos años.

Al menos 22 propuestas de reformas al pacto federal y a diversas disposiciones secundarias fueron objeto de revisión por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado de la República, las cuales dictaminaron el proyecto de reforma constitucional que hoy es objeto de estas notas.

A finales de 2009, el titular del Ejecutivo federal propuso diversas modificaciones en la materia, entre las que destacaban las candidaturas independientes; facultar a la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia y al Ejecutivo para presentar al Congreso observaciones a los proyectos de ley aprobados, así como al Presupuesto de Egresos. Dicha propuesta del Ejecutivo planteaba además incorporar la figura de la segunda vuelta en elecciones presidenciales y permitir la elección consecutiva de alcaldes, regidores, jefes delegacionales, diputados federales y locales; la reducción de 100 diputados y 32 senadores, así como aumentar a 4% el mínimo de votos necesarios para que un partido conserve su registro, entre otras cosas.

En paralelo a esa iniciativa, en 2010 diversos grupos parlamentarios presentaron sus propuestas de reforma política, mismas que llegaron a abarcar alrededor de 40 grandes temas de discusión a los

que posteriormente se incorporaron otros adicionales como la ratificación de los titulares de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica y la modificación de la cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### **Alcances de la reforma**

El decreto de reforma constitucional en materia política publicado el pasado 9 de agosto, establece entre otras cosas la reforma al artículo 35 que introduce la figura de las candidaturas independientes a fin de posibilitar que tanto los partidos políticos como los ciudadanos en lo individual tengan el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral respectiva.

Igualmente se incorpora el derecho ciudadano de iniciar leyes, prerrogativa que viene señalada en las reformas a la fracción VII del artículo 35 y a la fracción IV del artículo 71 por lo que se refiere al ámbito federal, y en el artículo 116 por lo que se refiere al ámbito local.

Las reformas al artículo 36, fracción III, proponen regular como obligaciones de los ciudadanos votar en las consultas populares, y los cambios al artículo 73, fracción XXIX-Q, facultan al Congreso de la Unión para legislar en materia de iniciativa ciudadana y consultas populares.

Por lo que se refiere a la reforma consignada en el artículo 71, fracción IV, párrafos tercero y cuarto, las reformas aludidas regulan lo concerniente a las dos iniciativas de ley preferentes que puede presentar con tal carácter el Ejecutivo federal el día de la apertura de cada periodo de sesiones, otorgándose a cada Cámara del Congreso un término de hasta 30 días naturales para que tales iniciativas sean discutidas y votadas.

La reforma al artículo 74, fracción VI, párrafo cuarto, consiste en modificar la fecha en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe concluir la revisión de la cuenta pública, pasando de

ser el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación —señalado actualmente—, al día 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

Los numerales 76, fracción II, 78, fracción VII, y 89, fracción II, se reforman para establecer la facultad del presidente de la República para nombrar —con ratificación del Senado o bien de la Comisión Permanente— a los embajadores, así como a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Las modificaciones a los artículos 83 al 87 del Pacto Federal permiten adecuar los procedimientos relativos a la designación de presidente de la República con el carácter de provisional, interino o sustituto en casos de falta absoluta y solicitud de licencia del presidente de la República electo o cuando por haberse concluido el periodo y la elección aún no fuere declarada válida o no estuviere hecha.

Una de esas adecuaciones establece que en caso de falta absoluta del presidente —y en tanto el Congreso nombra un presidente interino— el secretario de Gobernación deberá asumir provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo con la finalidad de que la institución presidencial no se paralice y siga ejerciendo sus funciones, fijándose un plazo no mayor a 60 días para que el Congreso nombre un presidente interino o sustituto.

La reforma también establece que quien ocupe provisionalmente la presidencia no podrá remover o designar a los secretarios de Estado ni al procurador general de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores, además de preverse el caso en que si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del presidente de la República, debe asumir provisionalmente tal cargo el presidente de la Cámara de Senadores.

Igualmente, dicha reforma constitucional contempla cambios a la base primera, fracción tercera del artículo 122, a fin de suprimir la cláusula de gobernabilidad en la composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por último, los artículos transitorios establecen la obligación de los congresos estatales, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Congreso de la Unión, de efectuar las reformas necesarias a la legislación secundaria en el término de un año para hacer aplicable la reforma constitucional aludida en las entidades federativas y el D.F.

Es necesario señalar que entre las disposiciones constitucionales que pese a haber sido aprobadas previamente por la Cámara de Senadores no lograron ser materia de consenso en la Cámara de Diputados, se encuentran rubros como los siguientes: a) reglas específicas sobre consultas populares; b) reelección inmediata de legisladores al Congreso de la Unión; c) reconducción presupuestal como resultado de la formulación de observaciones por el Ejecutivo; d) vigencia automática de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior —en caso de no haberse aprobado la ley y el presupuesto correspondientes; e) restricciones a la afiliación corporativa a partidos políticos; f) y las candidaturas independientes locales quedaron sujetas a la expedición de las reformas respectivas en el ámbito estatal.

## Posturas y propuestas

Diversos han sido los posicionamientos y las propuestas expresados por algunos actores sociales y políticos con motivo de la promulgación de la reforma constitucional aludida.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, la Presidencia de la República ha señalado la necesidad de reasumir el debate en torno de temas como la elección consecutiva de legisladores federales, alcaldes, integrantes de los ayuntamientos o jefes delegacionales, así como la revisión del número de integrantes de las cámaras, la posibilidad de que el Poder Judicial pueda presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia y examinar la segunda vuelta electoral, presidencial y legislativa.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Presidencia de la República, "Se concreta la reforma política", Nota informativa, 8 de agosto de 2012.

Por su parte, quien fuera candidata presidencial del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota, ha señalado cuatro puntos que —desde su perspectiva— deben ser atendidos en una reforma política que garantice condiciones de competencia electoral genuinas y plenamente democráticas.

Así, Vázquez Mota refiere que en primer lugar tiene que mejorarse la forma en que la política interactúa con los medios de comunicación; en segundo debe resolverse el tema del financiamiento extralegal, público y privado en las campañas electorales. Igualmente —a criterio de quien fuera coordinadora del grupo parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados— deben incorporarse sanciones severas a quienes violen los topes de gastos de campaña, ya que —a su decir— la legitimidad que deriva de las urnas se pierde cuando se ha violado la ley para alcanzar un propósito electoral. Por último expresó que es necesario corregir la reforma electoral a fin de ensanchar la libertad de expresión. Concluye Vázquez Mota afirmando que dadas las condiciones, el nuevo gobierno sólo adquirirá plena legitimidad si muestra disposición a hacer una reforma política profunda.<sup>3</sup>

Por su parte, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en un posicionamiento emitido con motivo de la aprobación de la reforma política, afirma la existencia de una profunda insatisfacción ciudadana ante la política, aseverando que la reforma constitucional es importante pero incompleta y que se queda corta ante los defectos y debilidades que —desde la óptica del CCE— minan nuestra todavía joven democracia. Para dicho organismo empresarial, el sistema político mexicano sigue siendo oneroso, escasamente representativo y poco transparente; proclive a la confrontación, a la obstrucción y al inmovilismo. Según el CCE, tal sistema se encuentra socavado y desprestigiado por la corrupción, la impunidad y por una pobre rendición de cuentas en múltiples áreas de la gestión pública.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> "Sólo con una reforma política profunda EPN obtendrá legitimidad: JVM", en *Proceso*, 5 de julio de 2012.

<sup>4</sup> Consejo Coordinador Empresarial, "Por una renovación de la política nacional", Mensaje # 016, Boletín de prensa, CCE, 13 de julio de 2012.

En la visión del organismo empresarial, se precisan cambios adicionales al sistema federalista mexicano y en esa dirección plantea aprobar la reelección de legisladores y alcaldes, al igual que dar viabilidad a las figuras de las candidaturas independientes y la consulta ciudadana. Junto con ello, el CCE sugiere implementar la segunda vuelta electoral y reducir el número de diputados y senadores plurinominales, afianzar el carácter ciudadano del IFE; reducir el costo de las elecciones, de las instituciones electorales y de los partidos; pugnar por una mayor transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento público y privado a los mismos; abatir las disparidades en eficacia, autonomía y capacidades entre los institutos estatales y constituir un solo órgano electoral para todo el país. Por último, el organismo empresarial propone revertir lo que denomina *violación a la libertad de expresión y al derecho a la información*, producto de lo que el CCE califica como monopolio partidista sobre la propaganda electrónica durante campañas, así como racionalizar las obligaciones del IFE para que no se sobresature con cargas que rebasan su capacidad operativa y sus atribuciones constitucionales.<sup>5</sup>

Una visión diferenciada a las expresadas anteriormente es la planteada por el denominado Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), el cual integra a diferentes organizaciones de la sociedad civil y grupos defensores de derechos humanos encabezados por el poeta Javier Sicilia.

En el manifiesto denominado *Pacto de Ciudad Juárez*, esta agrupación ha planteado diversas propuestas en torno de un proyecto de nación en diferentes rubros específicos. En cuanto a la reforma política, el MPJD ha propuesto, entre otras cosas: a) hacer viables y operativos los mecanismos de consulta popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato, protegiéndolos de intereses políticos y económicos, proponiendo al respecto que para la implementación de esas figuras deben reducirse los porcentajes necesarios para convocarlos; b) recuperar los órganos autónomos ciudadanos como

el IFE y a los institutos de defensa de derechos humanos en los estados y nacional; c) fomentar la transmisión de las radios comunitarias; d) establecer mayores tiempos oficiales en la programación de las televisoras concesionadas, así como hacer posible el acceso a los sistemas de comunicación televisiva latinoamericana como Telesur, Televisión América Latina (TAL) y Cable News Network CNN.<sup>6</sup>

El Cuadro 1 permite identificar las posturas asumidas por los diferentes grupos parlamentarios en torno del tema que nos ocupa.

### **Comentarios finales**

La naturaleza de la reforma constitucional recién aprobada obliga a reflexionar en torno de si dichos cambios constituyen la respuesta idónea frente al contexto político prevaleciente y al escenario social que se vislumbra para los próximos años.

Es necesario visualizar los efectos prácticos que tendrán las reformas anotadas, así como identificar el tipo de adecuaciones legislativas que los estados de la federación deberán aprobar en el término de un año para hacer viables tales cambios.

Igualmente, es menester cavilar en qué medida dichos cambios permitirán canalizar la presión ciudadana que busca mayores y más genuinos espacios de participación en la vida pública de nuestro país.

La expedición de las disposiciones normativas que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberán emitir para hacer aplicables en la práctica los cambios constitucionales materia de estas notas, sin duda será un punto intermedio en el largo y nunca definitivo proceso de reformas necesarias para generar mayores ámbitos de gobernabilidad política a nivel nacional.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, "Pacto Ciudadano por la Paz con Justicia y Dignidad o Pacto de Ciudad Juárez", boletín de prensa, 10 de junio de 2011.

Cuadro 1. Posicionamientos de los grupos parlamentarios en torno de la reforma política

Partido Acción Nacional	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reforma podría disminuir la insatisfacción social que hoy genera el sistema político en México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantendrán las disfuncionalidades actuales del sistema y en el peor de los casos, se contribuirá aún más a la desilusión ciudadana por la política.</li> <li>• Existe una percepción generalizada tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública de que el sistema político no funciona adecuadamente.</li> </ul>
Partido Revolucionario Institucional	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga más poder a los ciudadanos que a los partidos políticos.</li> <li>• Moderniza el presidencialismo.</li> <li>• Se otorga nueva vida a la interlocución entre los poderes sin negar la pluralidad.</li> <li>• Se da certeza jurídica al acto protocolario y legal de protestar, cumplir y hacer cumplir la Constitución por parte del Presidente de la República.</li> <li>• Se obtienen nuevos instrumentos para dialogar entre poderes dentro de la pluralidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No todos los temas se han agotado.</li> <li>• La norma constitucional debe ser perfectible en el futuro.</li> <li>• Quedan asignaturas pendientes como la revocación de mandato, la reelección legislativa y la reconducción presupuestal.</li> </ul>

Partido de la Revolución Democrática	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acerca de la toma de protesta del Presidente y el de la sustitución presidencial sí habrá cambios inmediatos que modificarán sustancialmente los procedimientos institucionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las reformas sobre participación ciudadana, candidaturas independientes, consulta popular o iniciativa ciudadana, no tendrán aplicación en tanto no se reformen otros artículos de la Constitución y legislación secundaria.</li> <li>• Debe erradicarse la compra de votos por los métodos tradicionales y por los más novedosos, como las transferencias electrónicas y el dinero de plástico.</li> <li>• Queda pendiente la renovación moral de la clase política mexicana.</li> </ul>
Partido del Trabajo	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la regulación de las candidaturas independientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las expectativas acerca de la reforma política eran mucho más amplias que sus resultados.</li> <li>• Los candidatos impuestos a la figura de la consulta popular la hacen inviable ya que para que la misma pueda llevarse a cabo, tiene que hacerse por petición del Presidente de la República, del 33% de los integrantes de las Cámaras o por el 2% de los ciudadanos en la lista nominal.</li> <li>• Para que los resultados de una consulta popular sean vinculatorios se requiere que voten cuando menos el 40% de la lista nominal. Esto también la hace prácticamente inaplicable.</li> <li>• La iniciativa ciudadana obliga a que el 13% de los ciudadanos, tengan que avatar una iniciativa en cualquiera de las Cámaras, lo cual es equivalente a los requisitos para formar un partido político.</li> <li>• No se aprobaron temas como la revocación de mandato.</li> </ul>

Movimiento Ciudadano	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No incorpora argumentos a favor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una reforma corta donde se impusieron las visiones de las tres principales fuerzas políticas en el Congreso.</li> <li>• Debe de incluirse la dignificación de la política mediante la democratización del ejercicio del poder público.</li> <li>• Es necesario ciudadanizar la reforma electoral.</li> <li>• La reforma política se esfumó y se convirtió en una simple reforma electoral, aprobada para preservar y aumentar los privilegios.</li> </ul>
Partido Verde Ecologista de México	
Argumentos a favor de la reforma	Cuestionamientos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la reforma se ha reconocido el legítimo e incuestionable derecho a la participación ciudadana.</li> <li>• Ahora se cuenta con un derecho de participación directa que podrá ejercerse mediante la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y la consulta popular.</li> <li>• Se fortalece el ejercicio gubernamental del Presidente de la República.</li> <li>• Se otorgan al Senado nuevas facultades de ratificación de los titulares de los órganos reguladores del Estado.</li> <li>• Se establecen mecanismos que salvaguardan el orden constitucional en el cambio de gobierno ya que el titular del Poder Ejecutivo podrá rendir protesta aún en situaciones de crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está pendiente la aprobación de la legislación secundaria que permita poner en práctica el contenido de la Reforma Constitucional.</li> <li>• Quedan pendientes la reelección legislativa inmediata, el veto presidencial al decreto de presupuesto de egresos, reconocer la facultad política a las legislaturas de los estados para que establezcan la figura de reelección o la ampliación de los plazos para los gobiernos municipales.</li> <li>• Institucionalizar el combate a la corrupción y la deslealtad institucionales.</li> </ul>

Fuente: Versión estenográfica de las intervenciones de los diputados y senadores integrantes de las diferentes fracciones parlamentarias miembros de la Comisión Permanente en la sesión del miércoles 18 de julio de 2012. Nota: los legisladores del Partido Nueva Alianza no participaron en el debate respectivo.

## NUEVOS INSTRUMENTOS PARA COMBATIR EL DELITO Y PROTEGER A LAS VÍCTIMAS

Efrén Arellano Trejo\*  
y Karen Nallely Tenorio Colón\*\*

Este artículo tiene el objetivo de describir el trabajo realizado por la LXI Legislatura en materia de seguridad pública y justicia, así como identificar algunos temas pendientes en la agenda legislativa. Para cumplir este objetivo, el trabajo se encuentra dividido en dos secciones: en la primera se realiza una clasificación y descripción de las leyes aprobadas, y en la segunda se ofrece un breve resumen de aquellas reformas que quedaron pendientes.

### I. Nuevas leyes y reformas realizadas

El trabajo legislativo realizado por la LXI Legislatura en materia de seguridad pública y justicia se explica en gran medida por la prioridad otorgada por el presidente Calderón a la lucha contra la delincuencia organizada y la continuación de la profunda reforma penal iniciada en 2008.

Como se ha detallado en diversos trabajos, esta reforma implicó la adecuación de 10 artículos constitucionales, con los propósitos principales de transformar el actual sistema, predominantemente inquisitivo y procedimental, en uno garantista y adversarial; establecer la oralidad en los juicios penales; y, entre otros, mejorar las competencias

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

\*\* Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión pública y seguridad pública. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

técnico-operativas de los operadores jurídicos (policías, agentes del MP, defensores de oficio y peritos). Para ello se definió un periodo de hasta ocho años, a fin de que la federación y las entidades federativas complementen el marco legal, transformen o creen las instituciones necesarias y pongan en marcha los nuevos procedimientos.<sup>1</sup>

En el Cuadro 1 es posible observar, a manera de ejemplo, los efectos que esta reforma tiene en el caso del estado de Baja California.

Antes del inicio de la LXI Legislatura, entre las principales acciones realizadas a escala federal para dar seguimiento a este proceso destaca la aprobación de una miscelánea penal, la cual armonizó disposiciones como la orden de cateo por cualquier medio, la homologación de los supuestos del arraigo, el registro de detenciones y las medidas especiales de seguridad; la expedición de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad (DOF, 2 de enero de 2009); una reforma constitucional en materia de secuestro; la nueva Ley Orgánica de la PGR (DOF, 29 de mayo de 2009); la Ley de la Policía Federal Preventiva (DOF, 1 de junio de 2009); así como la Ley Federal de Extinción de Dominio (DOF, 29 de mayo de 2009).<sup>2</sup>

El Cuadro 2 muestra un resumen de las leyes aprobadas en la LXI Legislatura en materia de seguridad pública, las cuales se pueden agrupar en tres grandes rubros: en primer lugar aquellas dirigidas

<sup>1</sup> Un análisis más amplio sobre los propósitos de esta reforma y los avances de la misma se puede consultar en CESOP, "Avances de la implementación de la reforma penal", en *Reporte CESOP*, núm. 43, Cámara de Diputados, México, abril de 2011, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

<sup>2</sup> Una descripción más amplia sobre los avances de la legislatura anterior se encuentra en Efrén Arellano Trejo, "Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública", documento de trabajo, núm. 83, febrero de 2010, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012). Sobre el impacto de la ley de extinción de dominio véase José de Jesús González Rodríguez, "Extinción de dominio (escenarios internacionales, contexto en México y propuestas legislativas)", documento de trabajo, núm. 128, mayo de 2012, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

Cuadro 1. El nuevo sistema de justicia en Baja California

➤ La duración de un juicio en el sistema tradicional es de entre 105 y 176 días antes de que se dicte sentencia de primera instancia. En Baja California la duración de un juicio oral oscila entre un 1 y 16 días.
➤ De acuerdo con la ONU, la carga promedio ideal para un defensor público debería ser de 35 procesos, para mayo de 2008 en BC estos defensores atendían un promedio de 230 asuntos.
➤ Del número total de casos que conoció el MP, de agosto de 2010 a enero de 2012, casi 14% optó por la canalización del asunto hacia el Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal.
➤ En 19% de los 11,790 casos determinados por el MP, de agosto de 2010 a enero de 2012, se decidió ejercer el principio de oportunidad, el cual sirve para desahogar la saturación del sistema judicial.
➤ De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación la carga ideal de trabajo de un juzgado debería ser de 550 asuntos anuales. Entre 2005 y 2007 la carga en los juzgados estatales fue del doble. A partir de la reforma, del total de 65,731 casos de los que tuvo noticia el MP —entre agosto de 2010 y enero de 2012— sólo 1.78% de los mismos fue judicializado.
➤ El 14% de los casos —recibidos entre agosto de 2010 y febrero de 2012— ya lograron un acuerdo reparatorio. Este acuerdo implica que se extingue la acción penal por un pacto entre la víctima u ofendido y el imputado.
➤ En esta entidad, de agosto de 2010 a enero de 2012, en 64% de los casos judicializados por el MP, se llevó a cabo la audiencia de control de detención, la cual impide que los detenidos sean maltratados física o psicológicamente por el MP.
➤ Desde 2010, más de 50% de las denuncias que ingresan a la procuraduría de Ensenada se resuelven por justicia alternativa.

Fuente: Con base en Marien Rivera, "Baja California: 8 pasos hacia una mejor justicia", CIDAC, México, 3 de agosto de 2012, disponible en [www.cida.org](http://www.cida.org) (fecha de consulta: agosto de 2012).

a continuar con el proceso de reforma iniciado en 2008, entre las cuales se pueden mencionar la Ley Antisecuestro (DOF, 30 de noviembre de 2010) y la nueva Ley Orgánica de la PGJ del DF (DOF, 20 de junio de 2011).

En un segundo rubro se pueden agrupar aquellas leyes elaboradas con el objetivo de atender fenómenos emergentes en materia delictiva. En este aspecto se puede incluir la nueva Ley de Migración, que si bien no se trata exclusivamente de un tema de seguridad pública, tiene entre sus objetivos evitar la criminalización y victimización de los migrantes centroamericanos que cruzan territorio mexicano en su tránsito hacia Estados Unidos.

Con esta ley se establece que corresponde al Instituto Nacional de Migración el control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional y que los servidores pú-

blicos del mismo deberán someterse al proceso de certificación, que consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, a fin de evaluar su ingreso, promoción y permanencia.

En este rubro también se puede incluir la Ley para Combatir la Trata de Personas, con la cual se tipifica este delito y se crea dentro de la PGR un Programa de Protección a Víctimas y Testigos y se redefine la integración y las facultades de la Comisión Intersecretarial en la materia.

Por último, aquí también se puede incluir la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. En el marco del recrudecimiento de la lucha contra la delincuencia organizada, diversos acontecimientos han mostrado la vulnerabilidad y el riesgo que enfrentan comunicadores y defensores de derechos humanos.

Cuadro 2. Nuevas leyes en materia de seguridad pública, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)

Proyecto de ley	Sinopsis y estatus actual
<p>1. Ley Federal de Justicia para Adolescentes.</p> <p>También se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se reforma la Ley Federal de Defensoría Pública.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 28-Marzo-2012 Gaceta Cámara de Senadores: 25-Abril-2012</p>	<p>Crea el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, el cual incluye los órganos, instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías, previstos y derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y los tratados y convenios internacionales aplicables.</p> <p>Aprobada en ambas cámaras, se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.</p>
<p>2. Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones.</p> <p>También se adiciona el artículo 50 Quáter a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Diputados</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 17-Abril-2012</p>	<p>Establece las bases legales del Sistema Penitenciario Federal, la administración de la prisión preventiva, punitiva, así como las medidas de vigilancia especial. La ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad corresponde al Poder Ejecutivo. La modificación y duración de las penas corresponde al Poder Judicial. Asimismo, los jueces de ejecución federales conocerán de la modificación y la duración de las penas, la subsanación del procedimiento para el cumplimiento de la reparación del daño.</p> <p>Se aprobó en la Cámara de Diputados, minuta recibida en la Cámara de Senadores el 19 de abril de 2012.</p>
<p>3. Ley General de Víctimas.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 30-Abril-2012</p>	<p>Reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, establece y coordina las acciones para promover y permitir el ejercicio efectivo de estos derechos; y establece las sanciones respecto del incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.</p> <p>El Ejecutivo federal regresó a la Cámara de Diputados el decreto con observaciones, el Poder Legislativo consideró que el Ejecutivo las realizó fuera de tiempo.</p> <p>La SCJN otorgó a la Comisión Permanente 30 días para preparar su defensa ante la demanda interpuesta por el Ejecutivo, a fin de resolver si el Ejecutivo o el Legislativo cumplieron con los tiempos constitucionales para la promulgación y publicación de la ley (26 de julio).</p>

Cuadro 2. Nuevas leyes en materia de seguridad pública, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)

Proyecto de ley	Sinopsis y estatus actual
<p>4. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 30-Abril-2012</p>	<p>Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines: establecer los elementos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, y proteger el sistema financiero y la economía nacional.</p> <p>Se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.</p>

Fuente: Cámara de Diputados, Secretaría General, Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

En un tercer rubro se pueden incluir dos leyes dirigidas a crear y/o fortalecer mecanismos de coordinación entre las autoridades para prevenir y combatir la delincuencia, así como para proteger a las víctimas. Se trata de la Ley del Registro de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con la cual se habrá de crear una base de datos alimentada con información proveniente de autoridades nacionales (de los tres órdenes de gobierno) e internacionales; y de la Ley para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, la cual habrá de regular la protección para quienes participan en estos procedimientos.

Una de las críticas más frecuentes a la estrategia federal de combate a la delincuencia se refiere a la inexistencia de un plan de prevención del delito. Frente a ello, la LXI Legislatura procesó y aprobó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con la cual se habrá de realizar la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas en esta materia, con la participación de los tres órdenes de gobierno.

## II. Las reformas pendientes

El Cuadro 3 muestra cuatro proyectos de ley que no pudieron concluir todo el proceso legislativo. Dos de ellas se encuentran vinculadas a la creación del nuevo sistema garantista y adversarial de justicia penal. La primera es la Ley Federal de Justicia para Adolescentes. Sus antecedentes datan de 2005 cuando se reformó el artículo 18 constitucional, a fin de transitar de un sistema de justicia penal para menores de corte tutelar a uno plenamente garantista, en concordancia con los postulados y conceptos prevalecientes en el ámbito internacional. A partir de ese momento, las entidades federativas procedieron a realizar las adecuaciones a sus legislaciones locales.<sup>3</sup> Sin embargo, no se había realizado la ley correspondiente al ámbito federal. Por ello, el senador Jesús Murillo Karam presentó

<sup>3</sup> Sobre este tema puede consultarse Juan Pablo Aguirre Quezada, "Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional", documento de trabajo, núm. 93, junio de 2010, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

Cuadro 3. Iniciativas y proyectos de ley pendientes de concluir el proceso legislativo

<i>Proyecto de ley</i>	<i>Sinopsis y estatus actual</i>
<p>1. Ley Federal de Justicia para Adolescentes.</p> <p>También se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se reforma la Ley Federal de Defensoría Pública.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 28-Marzo-2012 Gaceta Cámara de Senadores: 25-Abril-2012</p>	<p>Crea el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, el cual incluye los órganos, instancias, procedimientos, principios, derechos y garantías, previstos y derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y los tratados y convenios internacionales aplicables.</p> <p>Aprobada en ambas cámaras, se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.</p>
<p>2. Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones.</p> <p>También se adiciona el artículo 50 Quáter a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Diputados</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 17-Abril-2012</p>	<p>Establece las bases legales del Sistema Penitenciario Federal, la administración de la prisión preventiva, punitiva, así como las medidas de vigilancia especial. La ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad corresponde al Poder Ejecutivo. La modificación y duración de las penas corresponde al Poder Judicial. Asimismo, los jueces de ejecución federales conocerán de la modificación y la duración de las penas, la subsanación del procedimiento para el cumplimiento de la reparación del daño.</p> <p>Se aprobó en la Cámara de Diputados, minuta recibida en la Cámara de Senadores el 19 de abril de 2012.</p>
<p>3. Ley General de Víctimas.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 30-Abril-2012</p>	<p>Reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, establece y coordina las acciones para promover y permitir el ejercicio efectivo de estos derechos; y establece las sanciones respecto del incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.</p> <p>El Ejecutivo federal regresó a la Cámara de Diputados el decreto con observaciones, el Poder Legislativo consideró que el Ejecutivo las realizó fuera de tiempo.</p> <p>La SCJN otorgó a la Comisión Permanente 30 días para preparar su defensa ante la demanda interpuesta por el Ejecutivo, a fin de resolver si el Ejecutivo o el Legislativo cumplieron con los tiempos constitucionales para la promulgación y publicación de la ley (26 de julio).</p>

Cuadro 3. Iniciativas y proyectos de ley pendientes de concluir el proceso legislativo

Proyecto de ley	Sinopsis y estatus actual
<p>4. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Senadores</p> <p>Gaceta Cámara de Diputados: 30-Abril-2012</p>	<p>Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines: establecer los elementos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento, y proteger el sistema financiero y la economía nacional.</p> <p>Se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.</p>

Fuente: Cámara de Diputados, Secretaría General, Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

una iniciativa, la cual fue aprobada inicialmente por ambas cámaras, aunque quedó pendiente de aprobar por los diputados las modificaciones realizadas en el Senado.

El segundo proyecto pendiente es la Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones. La reforma constitucional de 2008 estableció nuevas bases para la reestructuración del sistema penitenciario, entre las cuales se incluyó como objetivo alcanzar la reinserción social de los sentenciados, mediante el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte; y se estableció que la administración de las penas corresponde a la autoridad judicial, a fin de evitar que las autoridades administrativas se conviertan en juez y parte.<sup>4</sup> La Cámara de Diputados procesó una iniciativa y aprobó esta ley, pero su aprobación quedó pendiente por parte del Senado.

El tercer caso se refiere a la Ley General de Víctimas, aprobada en ambas cámaras pero devuelta

<sup>4</sup> Un análisis sobre la relación entre la reforma penal y la transformación del sistema penitenciario se encuentra en Efrén Arellano Trejo, "Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias", documento de trabajo, núm. 104, febrero de 2011, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

por el Ejecutivo con observaciones. Según lo explicó el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, el proyecto aprobado podría provocar que algunas entidades federativas se nieguen a uniformar la legislación local por la falta de un sustento constitucional.<sup>5</sup> Por ello la insistencia de dicha dependencia para que primero se apruebe la reforma al artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso para legislar en materia de víctimas, misma que ya fue aprobada por el Senado y se encuentra en la Cámara de Diputados.<sup>6</sup> Adicionalmente los poderes Ejecutivo y Legislativo entablaron una controversia respecto de los tiempos para realizar observaciones, por lo cual la Suprema Corte dictará en breve sentencia en cuanto a quién asiste la razón.

El cuarto y último caso de interés corresponde a la Ley para Combatir las Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. En este caso, el Ejecutivo envió una iniciativa al Senado, la cual fue aprobada en esa cámara y remitida a la de diputados en las postrimerías del periodo ordinario de sesiones.

<sup>5</sup> Presidencia de la República, Conferencia de prensa del Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, 17 de julio de 2012, disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

<sup>6</sup> *Idem* y *El Universal*, "Segob: ineficaz ley de víctimas", 13 de julio de 2012, disponible en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) (fecha de consulta: agosto de 2012).

Esta última cámara la aprobó con modificaciones, por lo cual fue reenviada a la cámara de origen para su eventual aprobación.

Esta ley tiene como objetivo proteger el sistema financiero y la economía nacional, mediante medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos de procedencia ilícita. Para ello se establece una coordinación interinstitucional, facultada para recabar elementos de investigación; se establecen topes a las operaciones en efectivo en algunas transacciones; se crea la Unidad Especializada de Análisis Financiero en la PGR; y, entre otras cosas, se establecen como obligaciones de la Secretaría de Hacienda y la Procuraduría contar con programas de capacitación, actualización y especialización en esta materia.<sup>7</sup>

### **Comentarios finales**

El inicio de la LXII Legislatura propicia condiciones adecuadas para continuar analizando las necesidades más apremiantes en materia de actualización del marco jurídico e impacto de las normas recientemente aplicadas. Entre los temas de la agenda se encontraron, sin duda, las reformas pendientes aquí analizadas, así como otras más para complementar la reforma constitucional de 2008, entre las que destacan la creación de los nuevos códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales.

La actuación de las autoridades involucradas en los sistemas de justicia penal y de seguridad pública también se verá impactada por la amplia reforma en materia de derechos humanos aprobada por la legislatura saliente (DOF, 10 de junio de 2011).

Esta reforma, a decir del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Raúl Plascencia Villanueva, es la más importante y trascendente

<sup>7</sup> Un amplio análisis sobre las diversas perspectivas en torno del lavado de dinero y la necesidad de una legislación más adecuada se encuentra en Gabriel Fernández Espejel y Efrén Arellano Trejo (coords.), *¿Por qué legislar el combate al lavado de dinero? Diferentes visiones*, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2012, 237 pp.

en la historia moderna de nuestro país, pues “garantiza una mayor cobertura y protección de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales ratificados por México”.<sup>8</sup>

En efecto, con esta reforma se reconocen en el ámbito constitucional los derechos humanos y los acuerdos internacionales suscritos por México. Entre otras cosas, también se hacen más eficaces las actuaciones de los organismos públicos de promoción y defensa de derechos humanos y se les otorga facultades en materia laboral; se establece la obligación a cargo del Estado no sólo de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, sino también de reparar los daños derivados de las mismas.

En materia de educación, las autoridades competentes tendrán la obligación de promover la enseñanza de estos derechos; se regula su protección en el sistema penitenciario; se salvaguardan derechos que no podrán ser afectados en el caso de suspensión de garantías; y se transfiere a la CNDH la facultad de investigación en materia de violaciones graves de derechos humanos y a interponer recursos de controversia constitucional en esta materia.

Como parte de esta amplia reforma constitucional, de acuerdo con los artículos transitorios de la misma, están pendientes la emisión de una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos; una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a escala federal como local) de las comisiones de derechos humanos.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Raúl Plascencia Villanueva, “Discursos durante la firma de un convenio general de colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del estado de Puebla y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla”, Puebla, Puebla, 23 de septiembre de 2011, disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (fecha de consulta: abril de 2012).

<sup>9</sup> Cfr. Miguel Carbonell, “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”, disponible en [www.miguelcarbonell.com](http://www.miguelcarbonell.com) (fecha de consulta: agosto de 2012).

## REFORMA FISCAL: AVANCES Y PERSPECTIVA

**Gabriel Fernández Espejel\***

El presente documento da cuenta de los cambios más importantes en materia fiscal que registró el país en las últimas dos legislaturas, en especial sobre los efectos que éstos tuvieron en la hacienda pública, así como de la visión de algunos organismos internacionales en cuanto a la oportunidad actual para llevar a cabo reformas en política hacendaria en nuestro país y en América Latina.

### Las reformas

En las dos anteriores legislaturas (LX y LXI), en específico en los años de 2007, 2009 y 2010, se aprobaron las mayores modificaciones a las leyes hacendarias del país. El gobierno federal precisa que estas reformas fiscales se dirigieron a ampliar la recaudación tributaria a través de instrumentos flexibles que mejoran mediante mayores recursos la distribución del gasto público en áreas prioritarias, con finanzas públicas responsables y disciplina fiscal.<sup>1</sup>

En septiembre de 2007 el Congreso de la Unión aprobó dos nuevas leyes en materia de ingresos. Una creó el impuesto empresarial a tasa única (IETU), que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), buscó fortalecer el sistema tributario para eliminar los regímenes preferenciales y desalentar las planeaciones fiscales dirigidas a eludir el pago del impuesto sobre

la renta (ISR). Este gravamen pretendió ampliar la base tributaria y lograr una mejor redistribución de la riqueza y el ingreso. A la par de esta ley se abrogó la Ley del Impuesto al Activo.<sup>2</sup>

Para el cálculo del IETU se considera la totalidad de los ingresos obtenidos efectivamente en un ejercicio menos las deducciones autorizadas del mismo periodo, al resultado de esta operación se le aplicó en 2008 una tasa de 16.5%, la cual se incrementó hasta ubicarse en 17% en 2009 y en 17.5% para 2010 y en adelante.

La segunda ley instituye el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). Según la Secretaría de Hacienda el IDE tiene fines y objetivos similares a los del IETU.

Este impuesto es de naturaleza empresarial y progresiva, ya que grava la generación de riqueza con una tasa baja y única. El IDE se calcula aplicando una tasa de 2% sobre el total de los depósitos mensuales gravados superiores al monto exento de 25 mil pesos.

La reforma de 2007 comprendió, de igual forma, cambios en la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS). A partir de ella se grava con 20% la realización de juegos y apuestas en el país, de manera independiente de las contribuciones locales que en su caso se apliquen por esta actividad. Pero la modificación más polémica fue la aplicación de cuotas adicionales en la venta al público en general de gasolina y diesel. La tasa la ajusta mensualmente la SHCP para cada combustible.

- La gasolina magna tiene un incremento mensual de 2 centavos por litro hasta llegar a 36 centavos por litro.
- La gasolina premium UBA registra un alza de 2.44 centavos hasta ubicarse en 43.92 centavos por litro.
- El diésel se eleva 1.66 centavos por litro, hasta situarse en 29.88 centavos por litro.

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> En [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (fecha de consulta: 16 de julio de 2012).

<sup>2</sup> En [www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/reforma2008/137\\_10274.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma2008/137_10274.html) (fecha de consulta: 16 de julio de 2012).

En 2009 el Poder Legislativo votó a favor de ciertas modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), a la Ley del ISR y a la Ley del IDE. En todos los casos estos cambios significaban, básicamente, la aplicación de gravámenes mayores.

El Ejecutivo federal explicó este incremento mediante la intención de hacer frente a los efectos de la crisis financiera que se gestó en ese año, a la pérdida en la recaudación tributaria y a la caída en la producción petrolera nacional.<sup>3</sup>

- Los cambios principales en el ISR determinan que la tasa que se aplica a personas morales se amplía de 28 a 30% para 2010, 2011 y 2012. En 2013, la tasa será de 29% y de 2014 en adelante ésta será de 28% de nueva cuenta.
- En cuanto al IVA, se estableció que la tasa general se incrementa de 15 a 16%, en el caso de operaciones realizadas por residentes en la zona fronteriza, ésta se eleva de 10 a 11%.

- Finalmente, las modificaciones en el IDE suponen que el monto mensual de depósitos en efectivo sobre el que las instituciones financieras no recaudan el impuesto se reduce de 25 mil a 15 mil pesos; además, la tasa pasa de 2 a 3%.<sup>4</sup>

Entre los cambios al IEPS, se estableció un impuesto especial de 3% a los servicios que se prestan a través de redes públicas de telecomunicaciones a partir de 2010. No obstante, se excluyen de este gravamen: telefonía pública, telefonía fija rural, interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones e internet. Otras modificaciones son las relativas a bebidas alcohólicas, tabaco y juegos con apuestas (cuadros 1 al 3).<sup>5</sup>

En 2010, el Congreso de la Unión centró sus modificaciones en la Ley del IEPS, en la que estableció que las bebidas *energetizantes*, concentrados, polvos y jarabes para su preparación se graven con una tasa de 25%. De igual forma, en esta ley se incrementó la cuota de 0.10 a 0.35 que se aplica

Cuadro 1. Tasa de impuesto para cerveza y bebidas alcohólicas

<i>Ejercicio fiscal</i>	<i>Cerveza</i>	<i>Bebidas alcohólicas</i>
2010 a 2012	26.5%	53%
2013	26%	52%
2014	Regresa a su nivel anterior de 25%	Regresa a su nivel anterior de 50%

Cuadro 2. Cuota de impuesto adicional para tabacos y cigarros

<i>Ejercicio fiscal</i>	<i>Cuota</i>
2010	0.04
2011	0.06
2012	0.08

Cuadro 3. Tasa de impuesto para juegos con apuestas y sorteos

<i>Ejercicio fiscal</i>	<i>Juegos y sorteos</i>
2008	20%
2010	30%

<sup>3</sup> En [www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/sala\\_prensa\\_presentaciones/eca\\_presentacion\\_politica\\_fiscal\\_02022011.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/sala_prensa_presentaciones/eca_presentacion_politica_fiscal_02022011.pdf) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

<sup>4</sup> En [www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/reforma\\_fiscal/157\\_17071.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma_fiscal/157_17071.html) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

<sup>5</sup> En [www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informacion\\_fiscal/reforma\\_fiscal/157\\_17076.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/reforma_fiscal/157_17076.html) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

a todos los tabacos labrados y cigarros enajenados o importados.

Otros cambios se produjeron en la Ley del ISR a través del estímulo fiscal a los contribuyentes que aporten recursos a la producción teatral nacional, así como con la deducción adicional a los patrones que contraten trabajadores de primer empleo, ésta última a fin de generar empleos formales entre los jóvenes que buscan incorporarse al mercado laboral.

### **Los efectos de las reformas en los ingresos del gobierno federal**

Los efectos en la recaudación nacional producto de las reformas fiscales que se concretaron en las últimas legislaturas se confunden o se ven reducidos al considerar los ciclos macroeconómicos que registró el país. Los cambios aprobados en 2007, en especial la creación del IETU y el IDE, que entraron en vigor al año siguiente, no comunican una tendencia clara en su comportamiento, ya que su caída se combina con el deterioro del producto interno bruto (PIB) de México, que se contrajo 6.24% en 2009 de acuerdo con cifras del Banco Mundial (Tabla 1).

En contraparte, las modificaciones a las leyes del IVA y del ISR que conllevaron principalmente a incrementos en sus réditos de 15 a 16% y de 28 a 30% para el año de 2010, respectivamente, tienen un resultado positivo en los ingresos del gobierno federal; no obstante, éste se circunscribe al escenario de rebote de la economía (de 5.52 y 3.94% en 2010 y 2011, correspondientemente) luego de la reducción del PIB, razón por la cual resulta difícil distinguir los efectos por separado.

El caso del IDE es atípico, ya que a pesar de que se elevó su tasa y se amplió el espectro para su aplicación, tuvo un comportamiento negativo aún con el entorno económico favorable que prevaleció. La firma contable Ernst & Young<sup>6</sup> explica la actuación

a la baja de este impuesto debido a que las personas y las empresas ya aprendieron a evitarlo, así como por el hecho de que éste ya cumplió parte de su ciclo.

En cuanto a las variaciones que se han realizado en torno de la Ley del IEPS, éstas no impactan de manera significativa en la situación financiera del gobierno federal, con excepción de 2009. Resulta de mayor relevancia para este fin contemplar la evolución del volumen y del valor de las exportaciones de petróleo que reporta Petróleos Mexicanos (Pemex), cifras que se apegan de manera más estrecha a los vaivenes de la economía nacional e internacional (Tabla 2).

De esta forma, en las tablas 1 y 2 se aprecia un desempeño similar entre el valor y volumen de las exportaciones petroleras,<sup>7</sup> los ingresos no tributarios y los ingresos totales del gobierno federal, en especial los repuntes en estos conceptos en 2008 y 2011, así como la sensible baja en 2009, producto de la crisis financiera internacional. Sin embargo, la caída de los ingresos petroleros y los ingresos no tributarios de 2009 no se reflejan en los ingresos totales, que aunque registran una reducción ésta es menor debido a la evolución del IEPS en 2009, que reporta un aumento atípico, el cual se mencionó anteriormente.

### **Evolución de los esquemas impositivos en América Latina y la OCDE**

Organismos internacionales —como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— señalan que los diseños impositivos en México y América Latina se caracterizan por ser regresivos, por contribuir con la desigualdad y no abonar al crecimiento económico. Estos esquemas se explican por los impuestos indirectos en bienes y servicios o impuestos al valor agregado que se aplican al total de la pobla-

<sup>7</sup> El volumen de las exportaciones de petróleo no registra un repunte en 2011, sin embargo, los elevados precios internacionales del hidrocarburo hacen que sí se dé un pico en el valor de las mismas.

<sup>6</sup> En [www.ey.com/MX/](http://www.ey.com/MX/) (fecha de consulta: 25 de julio de 2012).

Tabla 1. Situación financiera del gobierno federal

Concepto	Millones de pesos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Balance total	-180,658.7	-218,439.5	-192,524.9	-259,935.5	-358,423.6	-364,948.3
Ingresos	1,558,808.0	1,711,220.6	2,049,936.3	2,000,448.1	2,080,013.0	2,320,241.7
Ingresos tributarios	890,078.2	1,002,670.0	994,552.3	1,129,552.6	1,260,425.0	1,294,054.1
ISR-IETU-IDE	448,099.8	527,183.6	626,508.6	594,796.2	679,621.9	759,167.8
ISR	448,099.8	527,183.6	562,222.3	534,190.6	626,530.4	720,445.3
IETU	n. d.	0.0	46,586.0	44,717.9	45,069.2	47,164.5
IDE	n. d.	0.0	17,700.3	15,887.7	8,022.2	-8,442.0
Valor agregado	380,576.1	409,012.5	457,248.3	407,795.1	504,509.3	537,142.5
Producción y servicios	-5,241.5	-6,791.8	-168,325.2	50,567.4	4,463.8	-76,433.5
Importaciones	31,726.4	32,188.0	35,783.1	30,196.4	24,531.1	26,881.2
Impuesto a los rendimientos petroleros	1,609.3	3,738.4	4,440.8	920.6	2,296.3	3,018.5
Otros	33,308.1	37,339.4	38,896.7	45,276.8	45,002.7	44,277.6
Ingresos no tributarios	668,729.9	708,550.5	1,055,384.0	870,895.5	819,588.0	1,026,187.6
Contribución de mejoras	32.3	33.5	35.1	37.1	39.6	70.7
Derechos	598,056.1	574,019.2	934,524.9	517,816.5	673,504.2	885,228.1
Hidrocarburos	577,717.9	549,188.9	905,263.8	488,087.0	641,458.1	849,307.4
Otros	20,338.3	24,830.4	29,261.1	29,729.5	32,046.1	35,920.7
Productos	6,942.8	6,751.9	6,865.9	6,660.5	4,142.2	4,588.9
Aprovechamientos	63,698.6	127,745.8	113,958.1	346,381.4	141,902.0	136,299.8
Accesorios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

Tabla 2. Volumen y valor de las exportaciones de petróleo crudo de Pemex

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Volumen total de las exportaciones de petróleo crudo (miles de barriles diarios)	1,686	1,403	1,222	1,361	1,338
Valor de las exportaciones de petróleo crudo (millones de dólares)	37,937	43,342	25,605	35,985	49,322

Fuente: elaboración propia a partir de [www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolexporta\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolexporta_esp.pdf) y [http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evalorexporta\\_esp.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evalorexporta_esp.pdf) (fecha de consulta: 25 de julio de 2012).

ción, independientemente del ingreso que tengan, al mismo tiempo que representan un alto porcentaje del total de la recaudación (Tabla 3).

Algunos países en la región llevaron a cabo reformas en su política fiscal que se dirigieron a elevar la tasa de IVA y a la ampliación de la base de contribuyentes, sin resultados significativos para la hacienda pública. En la Tabla 4 se aprecia que en América Latina los ingresos tributarios como por-

centaje del producto interno bruto son de alrededor de 15 puntos porcentuales menos que el promedio de los países miembros de la OCDE. Asimismo, las estadísticas ubican a México atrás de la media de los países de la región, mientras que Argentina y Brasil se colocan en niveles cercanos a los de los países miembros del llamado Club de los Ricos.

El programa para la región “Impuestos e igualdad en América Latina”, del Centro de Estudios

Tabla 3. Ingresos tributarios en las principales partidas en porcentaje del total de ingresos fiscales, 2009

	<i>Renta y utilidades</i>	<i>Seguridad social</i>	<i>Nómina</i>	<i>Propiedad</i>	<i>Bienes y servicios (IVA)</i>	<i>Otros</i>
Argentina	15.8	21.5	-	9.2	52.0	1.5
Brasil	22.7	26.6	2.4	3.4	44.1	0.7
Chile	31.1	8.3	-	4.8	55.9	-0.0
México	28.6	16.7	1.5	1.7	50.2	1.3
Países seleccionados AL*	27.6	15.2	0.7	3.7	51.5	1.3
OECD**	33.5	26.6	1.1	5.5	32.5	0.6

\* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son parte también de la OCDE.

\*\* Promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics in Latin America*, en [www.oecd.org/document/54/0,3746,en\\_2649\\_37427\\_49402742\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427,00.html) (fecha de consulta: 30 de julio de 2012).

Tabla 4. Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	21.5	26.9	27.4	29.1	30.7	31.4
Brasil	30.0	32.9	32.8	33.4	33.6	32.6
Chile	19.4	21.6	23.2	24.0	22.5	18.4
México	16.9	18.1	18.2	17.7	20.9	17.4
Países seleccionados AL*	17.1	19.3	20.1	20.6	20.4	19.2
OCDE**	35.3	35.0	35.1	35.2	34.6	33.7

\* Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México son parte también de la OCDE.

\*\* Promedio no ponderado para países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, *Revenue Statistics in Latin America*, en [www.oecd.org/document/54/0,3746,en\\_2649\\_37427\\_49402742\\_1\\_1\\_1\\_37427,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3746,en_2649_37427_49402742_1_1_1_37427,00.html) (fecha de consulta: 19 de junio de 2012).

Woodrow Wilson<sup>8</sup> advierte, de igual forma, que uno de los mayores problemas es la evasión fiscal. El centro con sede en Washington D.C. señala que Ecuador y Guatemala son los casos más graves, con tasas de evasión de hasta 65%, seguidos por México y El Salvador, con niveles cercanos a 45%. La poca capacidad de las autoridades hacendarias en la aplicación de la ley, la falta de cultura de pago de impuestos y, sobre todo, la economía informal, son las principales causas de la evasión.

### **Las reformas vistas por los organismos internacionales**

En su participación en el programa del Woodrow Wilson, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) recalcan la oportunidad de analizar el arreglo fiscal actual en México y Latinoamérica, de considerar modelos más progresivos y reconvertir los esquemas impositivos que abundan en la desigualdad en la región. El Banco Mundial, en igual foro, señala que las condiciones actuales para esta tarea son favorables gracias a la solidez en la demanda interna y a la consolidación fiscal en la mayoría de los países.

Los organismos internacionales no soslayan las dificultades que representa esta empresa, en especial para aquellos países con una alta depen-

dencia de los impuestos que obtienen de materias primas —como el petróleo— en sus ingresos fiscales; sobresalen Ecuador, México y Venezuela. De igual forma, resaltan la necesidad de acompañar los cambios estructurales con nuevos diseños en la política de gasto con una mayor transparencia, sin dejar de lado el combate a la evasión y a la informalidad, de tal forma que se obtenga el respaldo de la sociedad.

En el caso mexicano, el programa del Centro de Estudios Woodrow Wilson hace énfasis en el balance de las fuerzas políticas y partidistas que experimenta el país, mismas que han imposibilitado los acuerdos para concretar la reforma hacendaria. No obstante, el Centro reconoce que los esfuerzos e iniciativas que se registran se circunscriben a la mejora del nivel recaudatorio de la federación, así como a las reformas e intentos de reforma en la Ley del IVA que comprenden su homologación e incrementos, que han hecho que el rédito se haya trasladado de 10 a 16% de 1995 a 2009.

Asimismo, el Banco Mundial recalca que las tareas para acompañar el camino hacia una reforma hacendaria en nuestra nación deben partir de un consenso nacional en torno de la necesidad de estos cambios, para garantizar a la sociedad que los mayores ingresos que se obtengan se gastarán de manera eficiente a través de un ejercicio del gasto transparente y cuantificable, al mismo tiempo que se combatirán la evasión y la informalidad.

<sup>8</sup> En [www.wilsoncenter.org/taxation](http://www.wilsoncenter.org/taxation) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2012).

## REFORMA ENERGÉTICA

Juan Pablo Aguirre Quezada\*

Durante 2008 el titular del Ejecutivo federal remitió al Congreso de la Unión una serie de iniciativas a fin de reformar el sector energético. El presente artículo analiza los aspectos pendientes de la reforma energética posteriores a la publicación de los siete decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008.

### Introducción

El proceso de discusión y aprobación de las iniciativas en materia de energía permitió que diferentes especialistas y legisladores reflexionaran acerca de los diferentes puntos de vista para enfrentar los desafíos del sector. Asimismo, la aceptación de los dictámenes representó la culminación de un proceso en que los representantes del Congreso de la Unión lograron acuerdos a fin de fortalecer a instituciones como Pemex, la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía. Además, la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNDH) generó la operación de un organismo con autoridad y autonomía técnica con capacidad de supervisar, regular y evaluar las actividades de exploración y explotación.

No obstante, una de las primeras críticas que recibió la llamada "reforma energética" es que se enfocaba a una reestructura de Pemex más que a un cambio en otras fuentes de energía como la solar, eólica, gas o electricidad. Un aspecto pendiente de la aplicación de las reformas en mate-

ria de energéticos es regular la entrada de capital privado directo a este sector, en concreto la participación de Pemex en la creación de los "bonos ciudadanos".<sup>1</sup> Sin embargo, la paraestatal petrolera enfrenta diversos problemas, tales como una mayor dependencia al consumo de gasolinas importadas (49.04% del total en mayo de 2011);<sup>2</sup> baja en la producción en crudo, gas y yacimientos en declive;<sup>3</sup> disminución de reservas y menor cantidad de combustible para las necesidades del futuro;<sup>4</sup> variaciones en el mercado; entre otros.

Una toma de decisiones de política pública emanada de la reforma energética fue la construcción de una nueva refinería denominada *Bicentenario*. Si bien el proyecto se anunció en 2008, la puesta en operación está planeada en 2015. Entre los lugares físicos considerados para la construcción del complejo petroquímico fueron considerados Cadereyta, N.L.; Campeche, Camp.; Dos Bocas, Tab.; La Cangrejera, Ver.; Lázaro Cárdenas, Mich.; Manzanillo, Col.; Salina Cruz, Oax.; Tuxpan, Ver.; Salamanca, Gto; y Tula, Hgo;. Esta última fue elegida después de un proceso de selección de sede, debido a la cercanía con la mayor cantidad de consumidores, la infraestructura funcional, un menor costo de inversión y la posibilidad de abatir el déficit de abastecimiento en la región del valle de México.<sup>5</sup> La constructora que ganó la licitación fue anunciada en febrero de 2012 (Ingenieros Civiles y Asociados (ICA) en conjunto con la empresa Fluor Daniel). Por otra parte, diferentes sectores sociales

\* Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Presidencia de la República. *Mensaje a la nación del Presidente Felipe Calderón con motivo de la iniciativa entregada al Senado de la República*, 8 de abril de 2008. Disponible en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

<sup>2</sup> Página de internet de la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y Empresas Conexas, A.C. Disponible en [www.asocimex.com.mx](http://www.asocimex.com.mx) (fecha de consulta: 19 de julio de 2012).

<sup>3</sup> Notimex. "Baja producción de crudo y gas en Pemex", *El Economista*, 4 de mayo de 2012. Disponible en <http://eleconomista.com.mx> (fecha de consulta: 19 de julio de 2012).

<sup>4</sup> Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos, *Diagnóstico de la situación de Pemex*. Sener y Pemex, 2008, p.16. Disponible en [www.pemex.com](http://www.pemex.com) (fecha de consulta: 19 de julio de 2012).

<sup>5</sup> Petróleos Mexicanos, *Estudio de viabilidad para construir una nueva refinería en México*, Pemex, México, julio de 2008, pp. 67-77. Disponible en [www.pemex.com](http://www.pemex.com) (fecha de consulta: 20 de julio de 2012).

y medios de comunicación informaron de retrasos en la construcción de la refinera, por lo que su seguimiento será tema de análisis en el futuro.<sup>6</sup>

## Electricidad

El actual gobierno federal decidió extinguir el organismo denominado Luz y Fuerza el 11 de octubre de 2009. Por esta razón la generación, abasto y distribución de electricidad en la zona centro del país (Distrito Federal, Estado de México, Morelos y municipios de Hidalgo y Puebla) pasó a control de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) que actualmente opera 72 hidroeléctricas (15 en la zona centro); 22 termoeléctricas; siete geotérmicas; dos carboeléctricas (ubicadas en el municipio de Nava, Coah.); una nucleoelectrica (Laguna Verde, Ver.); siete generadoras de electricidad por diésel fijas y 22 unidades móviles de este tipo; 53 de turbogás (16 de ellas en la región centro), 23 plantas independientes, una de vapor (zona centro); una dual (Petatalco, Gro.); y 14 de ciclo combinado (incluida la termoeléctrica de Acolman). Sin embargo, la CFE tiene actualmente fuera de servicio ocho hidroeléctricas, cinco termoeléctricas, dos generadoras diesel, y cinco de turbogás.<sup>7</sup> Cabe señalar que desde el 29 de diciembre de 1960 la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica tiene la característica de exclusividad de la nación y de acuerdo con el artículo 28 constitucional son funciones del Estado.

La capacidad efectiva de generación eléctrica nacional en mayo de 2012 ascendió a 52,863 megawatts (mw), de los que 34.1% corresponde al ciclo combinado; 28.64% a termoeléctricas; 21.75% a hidroeléctricas; 5.25% a duales; 4.92% a carboeléctricas; 3.05% a nucleoelectricas; 1.54% a geotérmicas; 0.74% a eoloelectricas y 0.002% a fotovoltaica. El total en esa fecha fue superior a diciembre de 2011 en 351 mw, pero inferior al

indicador de finales de 2010 (52,945) en 82 mw. Los 52,863 mw generados en mayo de 2012 incluyen 12,213 mw extraídos por productores externos a la CFE (23.1%), los cuales se dividen en 11,907 de ciclo combinado y 306 eoloelectricas. Cabe destacar que en los últimos años la cantidad de combustóleo y diésel disminuyó para producir electricidad y aumentó el uso de carbón o gas natural.<sup>8</sup> Las ventas internas de energía eléctrica alcanzaron su nivel más alto a fines de 2011 con cerca de 201 mil gigawatts por hora, con una tendencia de crecimiento en los primeros cinco meses de 2012 respecto de igual ciclo del año anterior. Además, los precios medios de energía eléctrica muestran una propensión a la alza desde 1999, y afectó de especial manera a la gran y mediana empresa (Gráfica 1).

## Carbón

El 90% del carbón mineral extraído en la República Mexicana procede de la región de Sabinas, que es la parte centro-norte de Coahuila y la zona adyacente de Nuevo León. En menor medida este energético es extraído del noroeste de Oaxaca y el sur de Hermosillo, Sonora. Un problema actual es el bajo volumen de las reservas probadas en México, que a finales de 2007 ascendían a 2 mil millones de toneladas, equivalente a 0.1% del total mundial. Esta situación muestra una desventaja frente a otros países porque de acuerdo con Robert Bruce Wallace, en Estados Unidos las reservas estimadas constituían "28.6% del total mundial, y la razón reservas/producción de este país se estimó en 234 años", frente a 99 años calculado para México.<sup>9</sup>

## Gas natural

En los últimos años el gas natural se posicionó como un combustible de mayor consumo debido a

<sup>6</sup> Página de internet del Consejo Empresarial Gasolero del Valle de México. Disponible en <http://cega.org.mx> (fecha de consulta: 20 de julio de 2012).

<sup>7</sup> Página de internet de la Comisión Federal de Electricidad. Disponible en [www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

<sup>8</sup> Secretaría de Energía, *Estadísticas de energía 1999-2011*. Disponible en [www.sener.gob.mx](http://www.sener.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

<sup>9</sup> Robert Bruce Wallace, "El carbón en México", *Revista Economía informa*, núm. 359, julio-agosto, Facultad de Economía, UNAM, 2009, pp. 142-143.

sus propiedades caloríficas, económicas y ecológicas. En nuestro país es usado principalmente en la generación de energía eléctrica (39.8%); sector petrolero (25.7%); recirculaciones de éste (20.7%); en industrias (12.4%) y de uso residencial, servicios y transportes (1.4%).<sup>10</sup> En México la producción de este energético aumentó de 36,870 a 60,350 millones de metros cúbicos (mm<sup>3</sup>) entre 2001 y 2009 (Gráfica 2).

De acuerdo con la Agencia Central de Investigación de Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) en 2010 México produjo 59,070 millones de metros cúbicos (mm<sup>3</sup>) y consumió 62,420 mm<sup>3</sup> de gas natural; además exportó 200 mm<sup>3</sup> pero importó 14,590 y tenía reservas probadas al 1 de enero de 2011 por 338,800 mm<sup>3</sup>.<sup>11</sup> Por su parte, la Secretaría de Energía (Sener) prevé que la tendencia a futuro es el aumento del consumo y la demanda nacional debido a las variaciones consideradas para el combustible. Sin embargo, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) difundió las cifras del balance de comercio exterior de gas natural en los últimos meses, donde se aprecia una menor cantidad de exportaciones frente a un aumento en las importaciones (Gráfica 3).

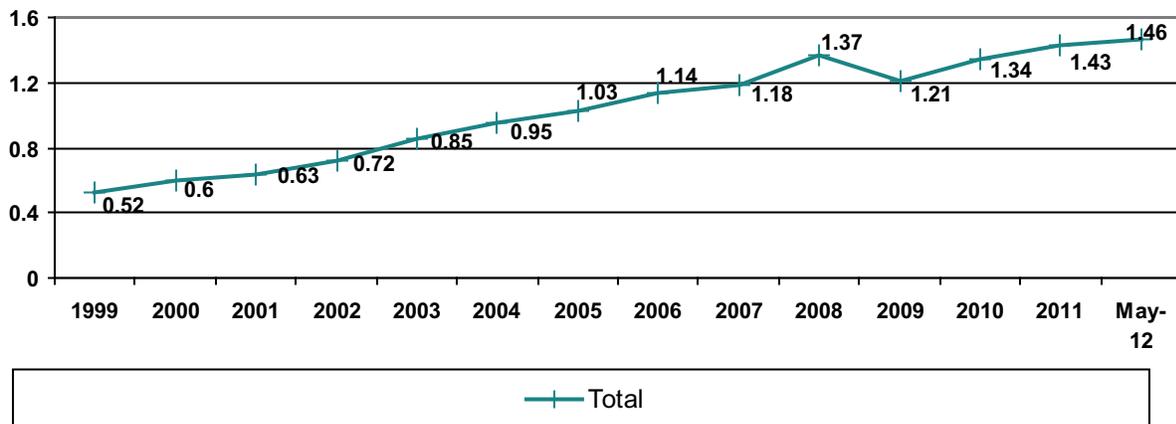
En 2009 existían 1,976,165 usuarios totales de gas natural adscritos con un permisionario, lo cual representó un incremento de 36,741 respecto de 2008, es decir, cerca de 1.9%.<sup>12</sup> Las empresas distribuidoras de este inflamable con mayor participación en el mercado por cantidad de clientes eran: Gas Natural México (Monterrey), 34.2%; Comercializadora Metrogás, 15.3%; Gas Natural de Juárez, 10.8%; Consorcio Mexigas, 8.5%, y Compañía Mexicana de Gas, 4.4%.<sup>13</sup>

### Reformas propuestas

El 8 de abril de 2008 el presidente Felipe Calderón anunció el envío de un paquete de iniciativas al Senado de la República a fin de fortalecer a Petróleos Mexicanos y optimizar la industria derivada. Entre los aspectos relevantes de la llamada reforma energética resaltan:

- Reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.
- Reformas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.

Gráfica 1. Precios medios de energía eléctrica 1999-2012 (pesos por kw/hora a precios corrientes)



Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Energía, *Estadísticas de energía 1999-2011*. Disponible en [www.sener.gob.mx](http://www.sener.gob.mx) (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

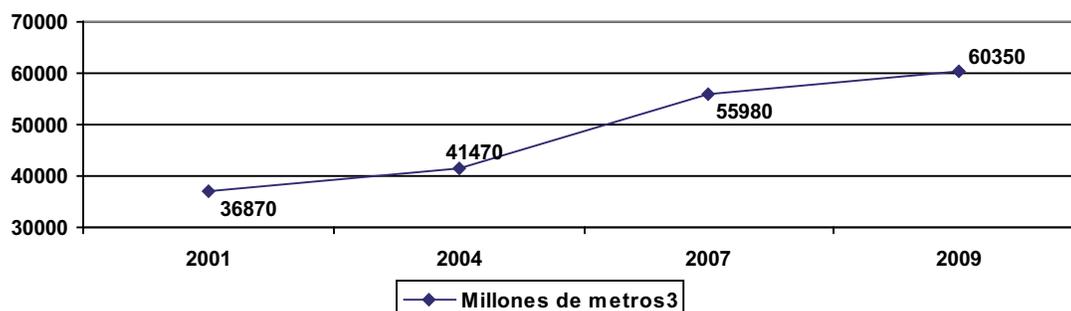
<sup>10</sup> Secretaría de Energía, *Prospectiva del mercado de gas natural 2010-2025*, Sener, México, 2010. pp.

<sup>11</sup> Central Intelligence Agency, *The world factbook*. Disponible en [www.cia.gov/library/publications](http://www.cia.gov/library/publications) (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

<sup>12</sup> Secretaría de Energía, *Prospectiva...*, op. cit., p. 71.

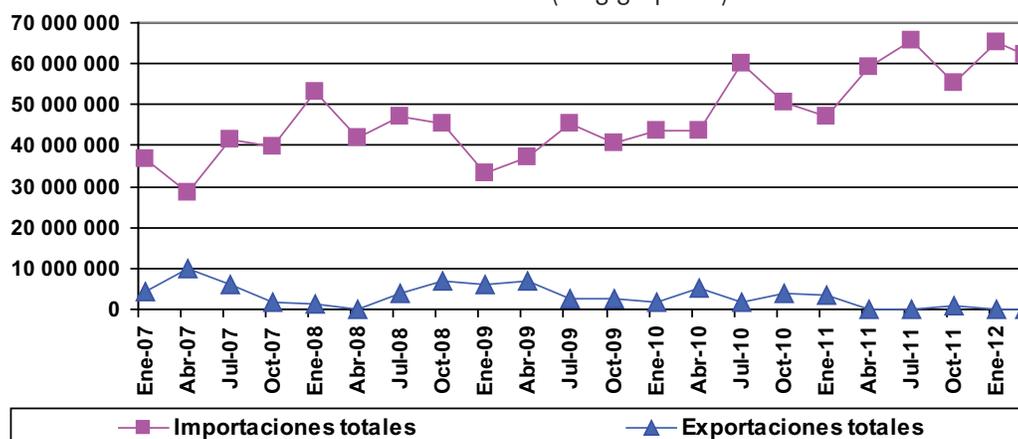
<sup>13</sup> *Idem*.

Gráfica 2. Producción de gas natural en México, 2001-2009



Fuente: Elaboración con datos de Central Intelligence Agency (CIA), *The world factbook*. Disponible en <https://www.cia.gov/library> (fecha de consulta: 23 de julio de 2012).

Gráfica 3. Balance de comercio exterior de gas natural enero 2007-marzo 2012 (en giga joules)



Fuente: Comisión Reguladora de Energía (CRE), *Estadísticas de gas natural*. Disponible en [www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=169](http://www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=169) (fecha de consulta: 23 de agosto de 2012).

- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
- Ley de la Comisión del Petróleo.<sup>14</sup>

Las iniciativas propuestas fueron analizadas en 21 foros de debates realizados entre el 8 de mayo y el 21 de julio de 2008 en las instalaciones del Senado. Entre los temas relevantes destacan: análisis

<sup>14</sup> Fuente: Senado de la República, *Reforma energética*. Disponible en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

constitucional de las iniciativas de reforma energética; importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional; exploración, explotación y restitución de reservas petroleras; yacimientos transfronterizos: negociación, exploración y explotación; autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo; transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados; órganos reguladores de la actividad petrolera y energética; relaciones con compañías extranjeras y jurisdicción de tribunales extranacionales, entre otros. Estas mesas de trabajo contaron con la participación de 163 ponentes y 210 intervenciones de legisladores

previa a la discusión, análisis, cambios y aprobaciones por parte de los senadores. El *Diario Oficial de la Federación* publicó en su edición del 28 de noviembre de 2008 los siete decretos relativos a la reforma energética, descritos en el Cuadro 1.

De acuerdo con Jesús Reyes Heróles —entonces director general de Pemex—, la reforma realizada fortaleció el consejo de administración de la paraestatal con la inclusión de cuatro consejeros profesionales, además de reforzar el control, vigilancia y transparencia de la empresa petrolera. La institución logró mayor flexibilidad presupuestal y rentabilidad que permite explotar yacimientos costosos en tierra y aguas profundas, contar con mayor capacidad de ejecución, así como contratar obligaciones de deuda al realizar un mejor uso de sus finanzas. En el aspecto administrativo se fortifican la Sener, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). En el rubro normativo surgieron las leyes para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y del Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética.<sup>15</sup> Además de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, la reforma energética incluyó cinco propuestas remitidas por legisladores del Congreso de la Unión (Cuadro 2).

### Propuestas de otros ámbitos

Diferentes sectores no gubernamentales expresaron sus puntos de vista acerca de la reforma energética. Greenpeace México propuso que las energías renovables deben generar la mitad del requerimiento energético a escala nacional en 2050, además de reducir el uso de las hidroeléctricas a fin de “evitar que las próximas generaciones sufran las consecuencias de daños ambientales y del aumento de emisiones de gases de efecto invernadero”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Redalyc, “La reforma energética, un paso fundamental para fortalecer a Pemex”, *Espacios públicos*, vol. 12 núm. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, abril de 2009, pp. 242-244.

<sup>16</sup> Greenpeace México, *Propuesta de Greenpeace en torno a la reforma energética en México*, 18 de mayo de 2008. Disponible en [www.greenpeace.org](http://www.greenpeace.org) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra) solicitó la aplicación de una nueva reforma energética para contar con precios competitivos.<sup>17</sup> La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) organizó ponencias con senadores a fin de conocer sus planteamientos sobre el tema.<sup>18</sup> La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estableció mesas de trabajo entre investigadores e interesados del tema dentro del *debate universitario sobre la reforma energética*, con el propósito de “abrir un proceso de análisis y reflexión sobre el tema de la reforma energética”,<sup>19</sup> por citar algunos casos.

### Proyectos a futuro

Entre los proyectos energéticos a futuro, Pemex plantea la extracción del crudo en aguas profundas, lo que implicará un desarrollo de tecnología. Además la paraestatal considera incrementar la producción de aromáticos, cogeneración, combustibles limpios, aprovechamiento de Cantarell, conversión de residuales, incorporación de reservas, poliducto Tuxpan-México y los proyectos de la cuenca de Burgos.<sup>20</sup> Por su parte, la CFE cuenta con planes de geotermia en el Chichonal, San Antonio El Bravo, Negritos, Lago de Cuitzeo y Tulecheck;<sup>21</sup> además de invertir en infraestructura de generadoras, mantenimiento y modernización, construcción de la central Salmalayuca II, nueve subestaciones en la región noroeste, otras tantas en la península de Baja California, 10 en el occidente del país, la construcción de la hidroeléctrica “La Yesca”, entre otros.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Página de internet de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). Disponible en [www.canacintra.org.mx](http://www.canacintra.org.mx) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

<sup>18</sup> Página de internet de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Disponible en [www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

<sup>19</sup> Página de internet del debate universitario sobre la reforma energética. Disponible en [www.reformaenergetica.unam.mx](http://www.reformaenergetica.unam.mx) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

<sup>20</sup> Petróleos Mexicanos, *Proyectos estratégicos*. Disponible en [www.pemex.com](http://www.pemex.com) (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

<sup>21</sup> Luis Carriles, “Retrasa CFE fallo de geotermoeléctrica”, *El Universal*, 23 de julio de 2012. Disponible en: [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx) (fecha de consulta: 25 de julio de 2012).

<sup>22</sup> Comisión Federal de Electricidad, *Proyecto de presupuestos de egresos de la federación 2012*. Disponible en: <http://ener>

Cuadro 1. Decretos relativos a la reforma energética

Decreto por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos: se expide dicha normatividad y se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética: tiene por objeto regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables, tecnologías limpias y establecer la estrategia nacional y el financiamiento de la transición energética.
Decreto por el que se expide la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Busca propiciar un uso óptimo de la energía en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.
Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos: instaure dicha institución como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.
Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Reforma y adiciona los artículos 1°, 2°, 4° y 6°; se reforman los artículos 5°, primer párrafo; 7°, 8°, 10, segundo párrafo, 11, 12, 14, fracción II y 16; se hacen adiciones a los artículos 9° y 13; se agregan los artículos 4° Bis, 7° Bis y 14 Bis, un nuevo artículo 15 y el vigente se convierte en 15 Bis, el cual también se modifica; asimismo, se agrega el artículo 15 Ter, todos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.
Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de adecuar las funciones de la Secretaría de Energía acorde con las reformas aprobadas.
Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía: reforma y adiciona los artículos 1, 2, fracciones V, VI y VII, 3, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV y XXI, 4, 6, 7, fracción VIII, 10, 12 y 13, y se deroga la fracción VIII del artículo 2, todos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008. Disponible en <http://dof.gob.mx> (fecha de consulta: 18 de julio de 2012).

Cuadro 2. Propuestas remitidas por los legisladores relativas a la reforma energética

Iniciativa	Características
<p>Iniciativa con proyecto de decreto que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética. Presentada el 23 de julio de 2008.</p> <p>Status: Acuerdo de la Mesa Directiva que da cumplimiento al resolutivo cuarto del Acuerdo aprobado el 23 de noviembre de 2010 para la conclusión de los asuntos de la LX Legislatura del Senado de la República que no han recibido dictamen.</p>	<p>Buscó reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, se expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo y la Ley para el Financiamiento de la Transición Energética.</p>

<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto del PVEM que Expide la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables.</p> <p>Status: Acuerdo de la Mesa Directiva que da cumplimiento al resolutivo cuarto del Acuerdo aprobado el 23 de noviembre de 2010 para la conclusión de los asuntos de la LX Legislatura del Senado de la República que no han recibido dictamen.</p>	<p>Tiene como objeto fomentar el aprovechamiento de las energías renovables al establecer las modalidades de participación pública y privada en los actos relacionados con la generación de energía eléctrica y su venta exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.</p>
<p>Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se crea la "Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía".</p> <p>Status: Acuerdo de la Mesa Directiva que da cumplimiento al resolutivo cuarto del Acuerdo aprobado el 23 de noviembre de 2010 para la conclusión de los asuntos de la LX Legislatura del Senado de la República que no han recibido dictamen.</p>	<p>Tiene como objeto el propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.</p>
<p>Iniciativa de Senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, de Convergencia y del Partido del Trabajo, la que contiene proyecto de decreto que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional</p> <p>Status: Acuerdo de la Mesa Directiva que da cumplimiento al resolutivo cuarto del Acuerdo aprobado el 23 de noviembre de 2010 para la conclusión de los asuntos de la LX Legislatura del Senado de la República que no han recibido dictamen.</p>	<p>Abroga la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y expide la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, entre otros.</p>
<p>Iniciativa del Senador Arturo Escobar y Vega, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.</p> <p>Status: Acuerdo de la Mesa Directiva que da cumplimiento al resolutivo cuarto del Acuerdo aprobado el 23 de noviembre de 2010 para la conclusión de los asuntos de la LX Legislatura del Senado de la República que no han recibido dictamen.</p>	<p>Contiene un proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.</p>

Fuente: Senado de la República, *Reforma energética*. Disponible en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

En cuanto a la distribución de gas natural, la Sener considera la construcción de gasoductos en los tramos de Tlaxcala-Morelos y Tamazunchale-El Sauz a fin de abastecer del suministro a las centrales eléctricas, y en Chihuahua a fin de cubrir la ruta entre esta capital estatal y Ciudad Juárez.<sup>23</sup> En el rubro carbonífero puede surgir una demanda creciente en caso de desarrollar la tecnología para que desplace a energéticos como el diésel o la gasolina, tal como sucede en Sudáfrica.<sup>24</sup> Este combustible es uno de los menos explotados en México y en gran medida se importa de otros países como Australia.

### **Iniciativas aprobadas en materia de energía en la LXI Legislatura/pendientes**

La Comisión de energía de la LXI Legislatura recibió 89 proposiciones, 56 iniciativas, y ocho minutas. Además, en los asuntos turnados a dictamen por comisiones unidas sumó cinco, 21 y 24, respectivamente. El Cuadro 3 detalla la situación de este proceso.

En conjunto, ocho iniciativas en materia de energía fueron aprobadas en la LXI Legislatura. El Anexo 1 enumera las características de las mismas.

### **Situación del sector energético a escala mundial**

De acuerdo con la Sener, el consumo mundial de energía primaria aumentó de 9,030 millones de toneladas de petróleo crudo equivalente en 1999, a 10,565 en 2005 y 11,164 en 2009. En este último año el combustible más usado fue el petróleo (34.77%), seguido por el carbón (29.36%) y el gas natural (23.76%). La Gráfica 4 muestra la evolu-

ción del consumo mundial en el periodo 1999-2009.

De acuerdo con la Gráfica 3, el consumo de energéticos creció entre 1999 y 2008, con un ligero descenso en 2009 debido a la crisis económica internacional. Además, el carbón mostró el mayor crecimiento en este periodo y la nucleenergía disminuyó a partir de 2005. En el futuro las fuentes de combustibles mostrarán los efectos del crecimiento demográfico, los retos de la extracción (en el caso de hidrocarburos se consideran alternativas de plataformas en aguas profundas), escasez de petróleo, riesgos por el uso de energía nuclear y contaminación, ya que de acuerdo con la Sener, México fue la nación de América Latina que mayor cantidad de emisiones de bióxido de carbono (437 millones de toneladas) emitió en 2010, lo que representó 1.4% del total mundial.<sup>25</sup>

### **Comentarios finales**

La LXII Legislatura del Congreso de la Unión abordará pendientes en materia de energía como puede ser la construcción de la refinería Bicentenario y el funcionamiento de los bonos ciudadanos de Pemex; la importación de energéticos como gas, gasolinas, carbón y electricidad; la regularización de CFE en la zona centro; el papel de los productores externos en materia de electricidad; y considerar que los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Nayarit no cuentan con gasoductos conectados a la red nacional. Además, la contaminación generada por la combustión de energéticos fósiles coloca a nuestro país en una situación desfavorable hacia el medio ambiente, por lo que el adecuado uso de combustibles ecológicos será un tópico a desarrollar en el futuro.

giaadebate.com (fecha de consulta: 27 de julio de 2012).

<sup>23</sup> Secretaría de Energía, *Prospectiva...*, op. cit., p. 20.

<sup>24</sup> Página de internet de la *Revista Minera*, 19 de julio de 2010. Disponible en <http://revistaminera.wordpress.com> (fecha de consulta: 31 de julio de 2012).

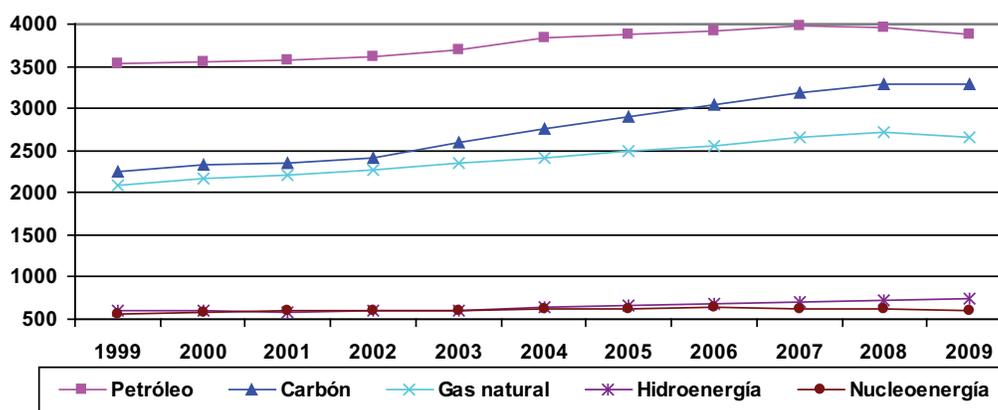
<sup>25</sup> Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno 2010*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2011, p. 614. Disponible en <http://quinto.informe.gob.mx> (fecha de consulta: 1 de agosto de 2012).

Cuadro 3. Asuntos turnados a la Comisión de Energía, LXI Legislatura

Asuntos turnados para dictamen a comisión única					
Documento	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Pendientes
Minutas	8	3	0	0	5
Iniciativas	56	4	17	1	34
Proposiciones	89	37	40	0	12
Asuntos turnados para dictamen a comisiones unidas					
Documento	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Pendientes
Minutas	5	2	1	0	2
Iniciativas	21	4	10	0	7
Proposiciones	24	2	18	0	4

Fuente: Página de internet de la Cámara de Diputados. Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg) (fecha de consulta: 31 de julio de 2012).

Gráfica 4. Consumo mundial de energía primaria por tipo de fuente (millones de toneladas de petróleo crudo equivalente), 1999-2009



Fuente: British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, junio de 2010. Disponible en [www.bp.com](http://www.bp.com) (fecha de consulta: 1 de agosto de 2012).

Anexo 1. Iniciativas aprobadas en materia de energía en la LXI Legislatura, Cámara de Diputados

<i>Iniciativas aprobadas en comisión única</i>	
<i>Proyecto de ley</i>	<i>Sinopsis</i>
<p>Proyecto de decreto que adiciona la fracción IV del artículo único del Decreto por el que se establece el Horario Estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de origen: Cámara de Diputados. Aprobada con fecha de: 10 de diciembre de 2009 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2011.</p>	<p>Establecer como horario estacional desde las dos horas del segundo domingo de marzo y concluirá a las dos horas del primer domingo de noviembre, a los municipios fronterizos de Tijuana y Mexicali en Baja California; Ciudad Juárez y Ojinaga en Chihuahua; Ciudad Acuña, Piedras Negras en Coahuila; Ciudad Anáhuac en Nuevo León; y Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas.</p>
<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, y el artículo 36 Bis de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Cámara de origen: Cámara de Diputados. Aprobada con fecha de: 15 de diciembre de 2009. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2011.</p>	<p>Precisar la definición de externalidades. Establecer que las externalidades sean calculadas para todas las fuentes de electricidad. Explicitar que para que las metas de participación de las energías renovables aumenten gradualmente, deberán basarse en el potencial técnico-económico existente, así como establecer la responsabilidad administrativa a los servidores públicos que por negligencia o causa inexcusable no establezcan, actualicen o reporten semestralmente dichas metas. Facultar a las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Salud a emitir su opinión sobre el cálculo de contraprestaciones mínimas y máximas que pagarán los suministradores a los generadores que utilicen energías renovables. Establecer que la Secretaría de Energía, actualice y publique cada seis meses las metas de participación de las energías renovables en la generación de electricidad. Establecer que las externalidades ambientales, sociales y de salud, sean consideradas en las estimaciones de costos que lleva a cabo CFE en su planeación energética.</p>
<p>Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 1º de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Cámara de origen: Cámara de Diputados. Aprobada con fecha de: 1 de marzo de 2011. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012.</p>	<p>Excluir del objeto de esta ley, la regulación de las fuentes para generar electricidad, la energía hidráulica que requiera crear nuevos embalses con superficies mayores a una hectárea o con capacidad de almacenamiento mayor a 50 mil metros cúbicos cuando éstos estén ubicados dentro del inmueble sobre el cual el permisionario de la planta hidroeléctrica tenga un derecho real.</p>

<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Cámara de origen: Cámara de Diputados. Aprobada con fecha de: 29 de noviembre de 2011. Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 1 de diciembre de 2011. Se turnó a las Comisiones Unidas de Energía; y de Estudios Legislativos, Segunda.</p>	<p>Establecer que no se requerirá de permiso de la Comisión Reguladora de Energía, para celebrar contratos de interconexión para el autoabastecimiento de energía eléctrica con energías renovables o cogeneración, de los inmuebles utilizados por la federación, los estados y los municipios, así como para el alumbrado público. En dichos casos, los suministradores proveerán los sistemas de medición bidireccional, sin costo alguno para el generador. Facultar a la Secretaría de Energía para promover e incentivar la generación de electricidad a partir de energías renovables y cogeneración, destinada al autoabastecimiento de los inmuebles utilizados por la federación, los estados y los municipios, así como para el alumbrado público en todo el territorio nacional.</p>
<p><i>Iniciativas aprobadas en comisiones unidas</i></p>	
<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Cámara de origen: Cámara de Diputados. Aprobada con fecha de: 15 de febrero de 2011 Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 7 de abril de 2011. Proyecto de decreto aprobado por 66 votos en pro.  Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CEPEUM</p>	<p>Inhibir el uso y comercialización de lámparas incandescentes en territorio nacional, estableciendo estrategias y programas para la sustitución de las mismas por lámparas y equipos de iluminación de tecnología energéticamente más eficiente. Establecer que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en colaboración con la Secretaría de Energía, establecerá lineamientos y estrategias a observar en los planes de manejo de los residuos de las lámparas fluorescentes y el vapor de mercurio.</p>
<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos. Proponente: Ejecutivo federal Aprobada con fecha de: 20 de octubre de 2009. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2009.</p>	<p>Incluir el pago el derecho sobre extracción de hidrocarburos el cual se calculará aplicando la tasa del 15% al valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en cada campo, incluyendo el consumo que de estos productos efectúe PEMEX Exploración y Producción, así como las mermas por derramas o quema de dichos productos. El pago del derecho especial sobre hidrocarburos el cual se calculará aplicando la tasa del 30%, a la diferencia que resulte entre el valor anual de dicho petróleo crudo y gas natural. Asimismo, el derecho adicional sobre hidrocarburos cuando el valor promedio acumulado anual del petróleo crudo equivalente por barril extraído en el campo de que se trate sea mayor a 60 dólares de los Estados Unidos de América, este último monto se actualizará cada ejercicio empleando para tal efecto el índice de precios al productor de los Estados Unidos de América. El pago de dichos derechos se harán mediante declaración anual, por cada campo, que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente al ejercicio de que se trate, en la que se podrán acreditar los pagos provisionales mensuales efectivamente pagados de ese derecho correspondientes al ejercicio a que se refiera la declaración anual.</p>

<p>Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.</p> <p>Cámara de origen: Cámara de Diputados.</p> <p>Aprobada con fecha de: 15 de febrero de 2011</p> <p>Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 7 de abril de 2011. Proyecto de decreto aprobado por 66 votos en pro.</p> <p>Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.</p>	<p>Modificar la estrategia del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, para inhibir el uso y comercialización de lámparas incandescentes. Establecer acciones, estrategias y programas para favorecer a los consumidores de energía eléctrica que sustituyan sus lámparas incandescentes por lámparas más eficientes. Sancionar a la persona que importe, distribuya o comercialice lámparas incandescentes. Establecer que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en colaboración con la Secretaría de Energía, implementen lineamientos y estrategias en el manejo de los residuos de las lámparas fluorescentes y el vapor de mercurio, las cuales deberán incluir información sobre su manejo como residuos peligrosos, en caso contrario será motivo de sanción.</p>
---	---

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

Proponente: Ejecutivo federal

Aprobada con fecha de: 19 de octubre de 2010

1. Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados, el 9 de septiembre de 2010.

2. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 19 de octubre de 2010. Proyecto de Decreto aprobado por 403 votos en pro, 32 en contra y 6 abstenciones.

3. Pasó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

4. Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 21 de octubre de 2010. Se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Energía; y de Estudios Legislativos, Primera.

5. Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda lectura presentado en la Cámara de Senadores el 26 de octubre de 2010. Proyecto de decreto aprobado por 65 votos en pro y 1 abstención.

6. Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.

7. Minuta recibida en la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 2010. Se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía.

8. Dictamen de primera lectura con dispensa de segunda presentado en la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 2010. Proyecto de decreto aprobado por 45 votos en pro, 259 en contra y 4 abstenciones.

9. Pasó al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

Establecer que Pemex Exploración y Producción estará obligada al pago de los derechos sobre extracción de hidrocarburos, especial sobre hidrocarburos y adicional sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, por la "producción incremental" en los campos marginales incluidos en el inventario autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableciendo que la suma de la producción base anual de petróleo crudo equivalente de todos los campos que formen parte del mencionado inventario deberá ser inferior al 5% de la producción anual total de petróleo crudo equivalente de Petróleos Mexicanos, lo que permitirá contar con un mecanismo que asegure que la introducción de campos marginales al régimen fiscal del Paleocanal de Chicontepec y aguas profundas se realice de manera gradual, situación que a su vez dará incentivos a la paraestatal para que establezca una prioridad entre los distintos proyectos que sean susceptibles de beneficiarse del tratamiento que otorga dicho régimen fiscal.

Fuente: Página de internet de la Cámara de Diputados. Disponible en [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg) (fecha de consulta: 31 de julio de 2012).

## REFORMA LABORAL

Jesús Mena Vázquez\*

Este trabajo tiene dos objetivos generales: el primero es ofrecer datos básicos acerca del sector laboral en México al primer trimestre del 2012. El segundo y más importante es hacer un breve análisis temático de las diferentes propuestas de reforma laboral que presentaron los grupos parlamentarios con mayor número de legisladores en la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura y un breve esquema sobre la propuesta de reforma enviada por el Ejecutivo el 1o. de septiembre de 2012 (Véase Anexo 1).

Es común escuchar que en una democracia liberal los cambios sociales van adelante de los institucionales. En el caso mexicano, durante décadas la sociedad ha tenido procesos de cambio que involucran prácticamente a todos los ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, algunas de las leyes que regulan la interacción social como la Ley Federal del Trabajo, a pesar de continuas reformas, se perciben por los actores políticos como alejadas de la realidad social.

Cada reforma estructural que el país necesita es, por sí misma, detonante de importantes cambios en otras áreas de la vida social. Una reforma en el ámbito laboral tendrá, al igual que cualquier otra de esta magnitud, un enorme impacto en el futuro de nuestro país. Los efectos de una reforma laboral integral varían desde temas a escala macro —como el desarrollo económico o los índices de productividad nacional— hasta temas a escala micro, por ejemplo el ingreso disponible de los hogares y el bienestar de las personas.

Es importante hacer notar que todos los partidos reconocen la valía del marco conceptual referente al “trabajo digno” que la Organización Internacio-

nal del Trabajo (OIT) ha impulsado por más de una década.

### Datos generales

Los datos que se ofrecen a continuación aparecen en la última *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* publicada por el INEGI, correspondiente a mayo de 2012, comparándolos con el período correspondiente a 2011 (Tabla 1).

La Gráfica 1 que se muestra a continuación da cuenta de la distribución de la población ocupada, según la posición que ocupaba en el quinto mes de 2012. De ésta se desprende que dos terceras partes de la población ocupada en el país se desempeñan como trabajadores subordinados y remunerados.

Durante la LXI Legislatura las fracciones parlamentarias con mayor peso en la Cámara de Diputados presentaron iniciativas con el fin de reformar la Ley Federal del Trabajo para adaptarla a la realidad social que vive el país al comienzo del nuevo milenio. El 18 de marzo de 2010 el Partido Acción Nacional (PAN) presentó su iniciativa de reforma laboral en la Cámara de Diputados; cabe mencionar que una segunda propuesta de reforma laboral fue presentada por parte del grupo parlamentario del PAN en el Senado de la República el 20 de marzo de 2012, en términos similares a la presentada en la Cámara de Diputados. Los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron su iniciativa de reforma en materia laboral el 20 de abril de 2010. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) hizo lo propio el 10 de marzo de 2011.

Este reporte se añade a los trabajos previos realizados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en cuanto a la reforma laboral, en los que se reproducen las posiciones de los principales partidos políticos en los temas por discutir en la materia.<sup>1</sup>

\* Doctor en Política por la Universidad de York, Reino Unido. Líneas de investigación: políticas culturales, asuntos indígenas. Correo electrónico: [jesus.mena@congreso.gob.mx](mailto:jesus.mena@congreso.gob.mx)

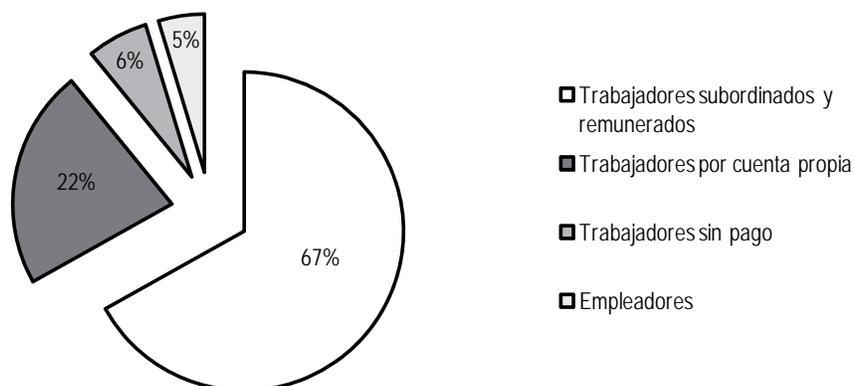
<sup>1</sup> CESOP, “Reforma laboral: situación de mercado y temas de debate”, *Carpeta de indicadores y tendencias sociales número 4*, México, CESOP diciembre 2010. CESOP, “Reforma laboral”, *Carpeta informativa*, México, CESOP, Febrero 2009.

Tabla 1. Indicadores del sector laboral en México

	2011	2012
Población económicamente activa (PEA) de 14 años y más (está ocupada o busca estarlo).	58.68%	59.84%
Población económicamente no activa de 14 años y más (estudia, se dedica al hogar, jubilada o pensionada, con impedimentos personales o lleva a cabo otra actividad).	41.32%	40.16%
Tasa de población desocupada.	5.20% de la PEA	4.83% de la PEA
Tasa de ocupación en el sector informal.	28.83%	29.45% de la PO

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Indicadores oportunos de ocupación y empleo*. Cifras preliminares durante mayo de 2012.

Grafica 1. Población ocupada según posición durante mayo de 2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Indicadores oportunos de ocupación y empleo*. Cifras preliminares durante mayo de 2012.

1. *Estabilidad en el empleo y el salario.* El proyecto que propone el Partido Acción Nacional (PAN) permite la contratación por capacitación inicial, por temporada y a prueba como un medio para fomentar la creación de empleos. La iniciativa del PAN limita la generación de salarios caídos a un máximo de seis meses y establece un interés de 2% mensual por el tiempo adicional que se demore el pago de los salarios caídos, de igual manera propone dejar de computarlos en caso de muerte del trabajador. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) coincide con los esquemas de contratación antes mencionados, aunque añade que respecto de la capacitación inicial el contrato debe ser improrrogable y debe garantizar a los trabajadores iguales prestaciones en proporción al tiempo que hayan laborado frente a sus pares. Por su parte, la iniciativa del Partido de la Re-

volución Democrática (PRD) promueve la eliminación del apartado B del artículo 123 constitucional. Además, la iniciativa de este último faculta a la Cámara de Diputados para fijar el monto de los salarios mínimos con base en las recomendaciones de un organismo técnico autónomo, descentralizado del Estado, que en la iniciativa recibe el nombre de *Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades*. El PRD también propone la creación de un seguro de desempleo.

2. *Capacitación y productividad.* En este tema la iniciativa del PRD establece medidas vinculantes trabajador-productividad a partir de un esquema de bilateralidad, corresponsabilidad y distribución justa de resultados, a fin de concretar programas de productividad por empresa y por rama, a partir de la creación de cámaras sectoriales.

Al respecto, Acción Nacional propone eliminar el escalafón ciego dentro de las empresas (mecanismo que permite el ascenso del trabajador dado el tiempo laborado en la empresa sin revisar, propiamente, sus habilidades); incorpora la habilidad múltiple obligatoria como condicionante de productividad e incremento de salarios; por otro lado señala que las vacantes con duración de más de 30 días se cubrirán por el trabajador más productivo. La propuesta del Revolucionario Institucional se orienta a la creación de las Comisiones Mixtas de Productividad y Capacitación Profesional, amplía las competencias de las instancias responsables del aprendizaje, obliga a patrones y trabajadores a proporcionar y recibir la capacitación, respectivamente.

3. *Libertad y democracia sindical, contratación colectiva y huelga.* El PRI recomienda establecer nuevas reglas para el recuento de los trabajadores en caso de huelga, con base en un padrón elaborado por las juntas de conciliación de la STPS. El voto de los trabajadores será libre, directo y secreto. El recuento se efectuará en el lugar, día y hora que señale la Junta de Conciliación, con auxilio de la fuerza pública en caso de ser necesario. El proyecto de reforma del PAN se dirige, preferentemente, a crear una auditoría externa para sindicatos mayores de 150 miembros, eliminar el descuento obligatorio de las cuotas sindicales y suprimir la cláusula de exclusión por separación. Asimismo, aumenta los requisitos para los sindicatos en las demandas de titularidad de contrato colectivo de trabajo, además de obligarlos a rendir cuentas. El PRD considera necesario, de igual forma, suprimir la cláusula de exclusión. Por otro lado, se inclina por terminar con el registro obligatorio de sindicatos ante la Secretaría del Trabajo y establecer el voto de dos tercios de los afiliados para terminar con un contrato colectivo. La iniciativa del PRD también incluye la creación de un organismo público y descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado *Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo* como una

forma de desarticular el control corporativo y la simulación que, argumentan, existe en el ámbito de los sindicatos. Además, este último partido propone la eliminación que imponen los estatutos sindicales a sus miembros para pertenecer a determinado partido político.

4. *Subcontratación y condiciones de trabajo.* Acción Nacional busca evitar la subcontratación fraudulenta al proponer obligaciones específicas a los terceristas y a los beneficiarios finales, como el otorgamiento de una fianza para responder por obligaciones patronales o el equiparar el teletrabajo con el trabajo a domicilio. El PRI, por su parte, busca regular la subcontratación a través de la supervisión de las empresas de *outsourcing*, registrar las firmas subcontratistas, penalizar a las empresas que evaden los derechos de los trabajadores y tipificar como fraude laboral estos actos. En el primer punto, el grupo parlamentario de la Revolución Democrática, a diferencia de las otras propuestas, se manifiesta por la cancelación de todo tipo de tercerización o subcontratación. En el segundo punto es más explícito, promueve incrementar la prima dominical de 25 a 50% y la vacacional la sitúa en 100%, aumenta a 10 días el periodo vacacional y las hace coincidir con las de los hijos de los trabajadores y eleva el aguinaldo de 15 a 30 días de salario.
5. *Perspectiva de género.* En este tema los principales partidos tienen visiones similares, por ejemplo, en la prohibición de la solicitud de pruebas de no embarazo o ingravidez al momento de la contratación. El PRI busca, además, otorgar mayor flexibilidad en los periodos de descanso antes y después del parto, y durante la lactancia para las madres trabajadoras. El PAN promueve disposiciones que faciliten el pago de pensiones alimenticias. El PRD ofrece sancionar con indemnizaciones los actos de discriminación y establecer como causas de rescisión el abuso y acoso sexual. La iniciativa del PRD también propone el aumento de la licencia por maternidad a 16 semanas (actualmente se otorgan 12), además de garantizar el derecho reproductivo de las trabajadoras.

6. *Higiene y seguridad en el trabajo.* En este punto el PRD y el PRI coinciden en la necesidad de actualizar la tabla de enfermedades de trabajo y de valuación de incapacidades permanentes por parte de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; el PAN se pronuncia por su eliminación. Esta fracción parlamentaria, además, faculta a las autoridades para clausurar los establecimientos en caso de emergencia sanitaria y obliga a utilizar las unidades de verificación.
7. *Procuración de justicia.* En este tema el PRD busca la sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por Jueces Laborales que dependan del Poder Judicial, ya sea federal o local, además de que refuerza la inspección del trabajo e incrementa las sanciones. El PRD también propone facultar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para conocer de asuntos laborales. Como una manera de evitar juicios laborales demasiado largos, tanto el PRI como del PAN proponen que se incorpore el principio de conciliación desde el comienzo del juicio laboral. Persigue, además, establecer el servicio profesional de carrera en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, modificar la estructura de los procesos laborales ordinarios, utilizar herramientas tecnológicas para facilitar la impartición de justicia laboral, así como reformar el ofrecimiento y desahogo de pruebas en los juicios laborales.
8. *Trabajadores especiales.* En este tema el PRD busca hacer obligatoria la educación básica a los trabajadores menores de 16 años, propone una nueva clasificación para los trabajadores del campo y menciona nuevas consideraciones para los trabajadores de confianza. La iniciativa del PAN intenta penalizar la contratación de menores de 14 años, establece un registro de los trabajadores eventuales y otorga un descanso mínimo de día y medio a trabajadores domésticos. El PRI aboga, igualmente, por el empadronamiento de los eventuales; sin embargo, abunda en las prestaciones que les corresponderían como pagos proporcionales, apoyos para transporte y facilitar servicios de traducción cuando los trabajadores no hablen español.

Los partidos políticos en la Cámara de Diputados tienen un diagnóstico claro acerca del sector laboral en nuestro país y coinciden en la necesidad de una serie de reformas al ámbito laboral. La prueba de ello está en las iniciativas que enviaron para su discusión y análisis durante la LXI Legislatura (Tabla 2).

Tabla 2. Resumen de iniciativas turnadas a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la LXI Legislatura

Total de iniciativas turnadas	224
Única en dictamen	127
En comisiones unidas	97
Encabeza el dictamen en	45
No encabeza el dictamen en	52
Dictámenes positivos	6
Dictámenes negativos	1

Fuente: Servicio de Información para la estadística parlamentaria LXI Legislatura.

Anexo 1. Comparativo de propuestas de reforma a la legislación laboral presentadas por los grupos del PRD, PAN, PRI y por el titular del Poder Ejecutivo (José de Jesús González Rodríguez)

Tema	PRD	PAN	PRI	Ejecutivo Federal
<p>Reforma constitucional</p>	<p><b>Iniciativa de abril de 2010</b> Plantea reformas a seis artículos constitucionales en materia laboral.</p>	<p><b>Iniciativa de marzo de 2010</b> No plantea cambios constitucionales.</p>	<p><b>Iniciativa de marzo de 2011</b> No plantea cambios constitucionales.</p>	<p><b>Iniciativa de 1o. de septiembre de 2012</b> No plantea cambios constitucionales.</p>
<p>Estabilidad en el empleo y salario</p>	<p>Busca respetar la estabilidad en el empleo, alentar a con más productividad y mayores responsabilidades de indemnización e incluso, con la promoción de un seguro de desempleo. Amplia la responsabilidad del patrón sustituto y del sustituto, la del beneficiario final. Sanciona la simulación contractual con 50% más del salario correspondiente.</p>	<p>Permite la contratación por capacitación inicial, por temporada y a prueba, argumentando que ello fomentará la creación de empleos. Limita la generación de salarios caídos a un máximo de seis meses. Establece un interés del 2% mensual por el tiempo adicional que se demore el pago de los salarios caídos.</p>	<p>Establecer la contratación a prueba, los contratos de capacitación inicial y los trabajos de temporada, que los periodos de prueba y los contratos de capacitación inicial sean improporcionados, que en estas modalidades de contratación se garantice a los trabajadores las mismas prestaciones que a los demás trabajadores en proporción al tiempo que hayan laborado.</p>	<p>Prevé la contratación por periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajos de temporada y busca vincular los salarios a la calificación y a las competencias adquiridas; nuevas formas de pago que vinculan los salarios a la productividad. Limita la generación de salarios caídos a máximo de doce meses, si el juicio aún no concluye se generaría solamente un interés.</p>
<p>Capacitación y productividad</p>	<p>Establecen medidas vinculantes de los trabajadores a la productividad dentro de un esquema de bilateralidad, corresponsabilidad y distribución justa de los resultados. Para alcanzar programas de productividad por empresa y por rama, a partir de la creación de cámaras sectoriales.</p>	<p>Supresión del escalafón ciego, incorporación a la multihabilidad obligatoria, como condicionante de productividad e incremento de ingresos; establece que las vacantes con duración de más de treinta días se cubrirán por el trabajador más productivo.</p>	<p>Obligación patronal de proporcionar capacitación permanente, obligación de los trabajadores de recibirla, se amplían las competencias de las instancias responsables de la capacitación, se crean las Comisiones Mixtas de Productividad y Capacitación Profesional</p>	<p>Se busca que las vacantes definitivas, provisionales o los puestos de nueva creación tomen en cuenta la productividad en lugar de la antigüedad. Se prevén criterios de desempate para el caso de que dos o más trabajadores tengan los mismos méritos.</p>

Tema	PRD	PAN	PRI	Ejecutivo Federal
<p>Libertad y democracia sindical, contratación colectiva y huelga</p>	<p>Termina con el registro obligatorio de sindicatos ante la Secretaría del Trabajo, suprime la cláusula de exclusión por expulsión; establece el voto de dos tercios de los afiliados para terminar con un contrato colectivo, posibilita demandar la cancelación del registro sindical a los "membreses sindicales".</p>	<p>Auditoría externa en casos de sindicatos mayores de 150 miembros, elimina el descuento obligatorio de las cuotas sindicales, suprime la cláusula de exclusión por separación. Sindicatos, aumenta los requisitos para las demandas de titularidad de contrato colectivo de trabajo, obligación de rendir cuentas y publicidad de las mismas.</p>	<p>Nuevas reglas para el recuento de los trabajadores en caso de huelga, tomando como base un padrón elaborado por las juntas de conciliación conforme a los datos de la Secretaría del Trabajo, en estos casos el voto de los trabajadores será libre, directo y secreto. El recuento de trabajadores se efectuará en el lugar, el día y la hora que señale la Junta de Conciliación la que podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública.</p>	<p>Voto libre, directo y secreto en la elección de directivas sindicales, rendición de cuentas por las directivas de los sindicatos, supresión de la cláusula de exclusión por separación, cambios procesales en materia de registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos, reglamentos interiores de trabajo y en los emplazamientos a huelga para la firma de contratos colectivos.</p>
<p>Subcontratación y condiciones de trabajo</p>	<p>Impide todo tipo de tercerización, incrementa la prima dominical del 25 al 50% y la vacacional al 100%; aumenta a 10 los días las vacaciones, haciéndolas coincidir con las de los hijos, incrementa el aguinaldo de 15 a 30 días de salario.</p>	<p>Evitar la subcontratación fraudulenta, estableciendo obligaciones específicas tanto al tercerista como al beneficiario final, otorgamiento de una fianza para responder por obligaciones patronales, equipara el trabajo con el trabajo a domicilio.</p>	<p>Regulación de la subcontratación, supervisión del funcionamiento de las empresas de outsourcing, registro de las empresas subcontratistas, sanciones penales para las empresas que evadan los derechos de los trabajadores, tipificación como fraude laboral para la empresa que realice actos encaminados a evadir la aplicación de los derechos laborales.</p>	<p>Se define la figura de "subcontratación"; se prevé que debe existir solvencia económica de la contratista y que cumple con sus obligaciones en materia de seguridad y salud. Se señala que los patronos y los intermediarios serán responsables solidarios en las obligaciones contratadas con los trabajadores.</p>
<p>Perspectiva de género y discapacidad</p>	<p>Consigna la no discriminación y la equidad de género; sanciona con indemnización los actos de discriminación probados, establece como causas de rescisión el abuso y acoso sexual.</p>	<p>Prohíbe la solicitud de certificado de ingratitud; estableciendo medidas protectoras de las madres trabajadoras, establece disposiciones que facilitan el pago de pensiones alimenticias.</p>	<p>Prohibición de exigir pruebas de no embarazo, flexibilidad para las madres trabajadoras en el acceso a sus períodos de descanso antes y después del parto y en los períodos de lactancia.</p>	<p>Prohíbe la discriminación por género, el hostigamiento o acoso sexual, la práctica de exigir certificados de ingratitud. Permite que las mujeres distribuyan las semanas de descanso pre y posnatal, reduce en una hora la jornada en los períodos de lactancia. Licencias de paternidad con goce de sueldo.</p>

Tema	PRD	PAN	PRI	Ejecutivo Federal
Higiene y seguridad en el trabajo	Incorpora los avances de la medicina en beneficio de trabajadores y patrones, actualización de la tabla de enfermedades de trabajo y de valuación de incapacidades.	Faculta a las autoridades para clausurar los establecimientos en caso de emergencia sanitaria, obliga a utilizar las unidades de verificación, elimina la actual tabla de enfermedades y valoración de incapacidades.	Actualización de las "tablas de enfermedades de trabajo" y de "valuación de incapacidades permanentes" por parte de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	Clausurar los centros de trabajo en casos de peligro para la vida o la salud. La Secretaría del Trabajo expedirá las tablas de enfermedades, con la opinión de la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo.
Procuración de justicia	Incorpora los actuales tribunales del trabajo al Poder Judicial; refuerza la Inspección del trabajo e incrementa las sanciones.	Elimina las Juntas de Conciliación y establece un procedimiento sumario en materia de seguridad social.	Elimina las Juntas Federales y Locales de Conciliación, establece el servicio de carrera laboral, modificar la estructura de los procesos laborales ordinarios, utilización de herramientas tecnológicas, para facilitar la impartición de la justicia laboral, reformas en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas en los juicios laborales.	Modifica las audiencias en el procedimiento ordinario, crea los "funcionarios conciliadores", como personal de las Juntas. Establece un servicio de carrera en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y un procedimiento sumario para conflictos sobre seguridad social, aportaciones de vivienda y prestaciones del SAR.
Trabajadores especiales	Los trabajadores menores de 16 años deben cursar su educación obligatoria, clasifica a los trabajadores del campo en trabajadores por tiempo indeterminado, tiempo determinado continuo y tiempo indeterminado discontinuo, considera al trabajo de confianza como una categoría de excepción; reparto de utilidades.	Registro de contratadores (enganchadores), obligación de los contratistas de otorgar fianzas para efectuar sus labores, se penaliza la contratación de menores de 14 años, se establece un registro de los trabajadores eventuales o de temporada, establece el descanso semanal de día y medio a trabajadores domésticos.	Registro especial de trabajadores eventuales o de temporada, obligación patronal de expedir constancias, pago proporcional de prestaciones devengadas, proporcionarles en forma gratuita transporte, utilizar los servicios de un intérprete cuando los trabajadores no hablen español, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos.	Se tipifican como delito las labores de menores de 14 años y se busca resarcir las diferencias salariales del trabajo de menores de edad, detallando los tipos de actividades que no podrán realizar estos. Se regula la duración de la jornada de los empleados domésticos y sus periodos de descanso diario y semanal.

Fuente: elaboración con base en las iniciativas de reformas a la Ley Federal del Trabajo presentadas en distintas fechas por los grupos parlamentarios del PRD, PAN, PRI y por la Presidencia de la República.

## SEGURIDAD SOCIAL

**Francisco J. Sales Heredia\***

El propósito de las políticas públicas del Estado es garantizar los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como resultado de este pacto social, en el caso de los derechos sociales, se aspira a otorgar a los ciudadanos un nivel mínimo de bienestar sin distinción de su condición económica, social, o laboral, con el objetivo de que exista igualdad moral ante la ley; se puede agregar que una interpretación garantista de nuestra Constitución establece la aspiración igualitaria de atemperar las diferencias de origen y de habilidad entre los ciudadanos. Ahora bien, las leyes, las políticas, las instituciones y los programas que se derivan de las garantías legales se encuentran en un permanente proceso de ajuste a la realidad para lograr el objetivo de garantizar dicho bienestar. Este es el caso de la concepción de *seguridad social*.

### Introducción

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido, desde sus inicios, una de las principales impulsoras del reconocimiento de la seguridad social como un derecho de los ciudadanos a escala mundial. Para la OIT la seguridad social es básicamente la protección que ofrece la sociedad a sus miembros en caso de que lo necesiten.

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

### Seguridad social

El concepto de seguridad social abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo:

- falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia;
- falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica;
- apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;
- pobreza generalizada y exclusión social.

Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.<sup>1</sup>

En el caso de México, el Constituyente original de 1917 plasmó la utilidad pública de establecer seguros populares en la fracción XXIX del artículo 123 en el Título Sexto de la Constitución, enteramente dedicado al trabajo y a la previsión social; en 1929 dicha fracción se reformó y se consideró de utilidad pública una Ley del Seguro Social (LSS) que comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesantía, de enfermedades y accidentes. La LSS se creó hasta 1943, y en 1959 se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La última reforma a esta fracción es la de 1974, donde se incluyen los seguros de vejez y guardería y se abre la puerta a otros seguros “encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”. El esquema definitorio del sistema de seguridad social creado por disposición de la Constitución es de reparto, es decir, se reciben cuotas y se integran a un fondo común de donde se obtienen recursos para erogar gastos.

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, Glosario, en [www.oit.org](http://www.oit.org) (fecha de consulta: 27 de junio de 2012).

Al continuar en este camino de política pública, en las décadas de 1960 y 1970, al amparo de la reforma constitucional, se crearon otros organismos de seguridad social que cubren, aún en estos días, diversos segmentos específicos de trabajadores, como es el caso del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), así como los esquemas de Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y algunas universidades. Por su parte, los gobiernos estatales y municipales establecieron convenios con el ISSSTE o bien, cuentan con su propio instituto de seguridad social.

Con las reformas de 1929, 1943, 1959 y 1974 se aspiraba a ampliar la seguridad social a todos los habitantes de la República; sin embargo, varios factores lo impidieron: en primer lugar, la concepción original de vincular los seguros al trabajo y de ahí derivar, con la ayuda del Estado, las cuotas que mantendrían los diferentes tipos de seguros limitó la extensión de la seguridad a los grupos de la población empleados formalmente. Esta situación creó un evidente proceso inequitativo, donde los trabajadores asalariados, junto con sus patrones, son obligados a contribuir para garantizar la seguridad social y los trabajadores sin patrón o con trabajos eventuales no reciben contribuciones del Estado; en segundo lugar, el exponencial aumento de población en la década de 1960 y las recurrentes crisis financieras a partir de la década de 1970 impidieron la capitalización de los fondos de cada seguro debilitando el sistema de seguridad social.

### **Reformas a la seguridad social**

La primera reforma a la seguridad social que se alejó del paradigma de un esquema de reparto —donde se cubren los gastos corrientes de pensiones e inversión con las aportaciones generales— fue la de julio de 1994 cuando se formó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En esta ley se determina la creación de cuentas individuales de retiro. Posteriormente, la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el

1 de enero de 1997, determinó la separación de los seguros, la individualización de las cuentas de ahorro para el retiro y el aumento de las cuotas.

Los escenarios de un crecimiento de la población mayor de lo esperado, un aumento de la expectativa de vida y una disminución de los trabajadores cotizantes, así como un aumento constante de los beneficios desde la creación del IMSS, se plantearon en la exposición de motivos de la iniciativa de ley del seguro social en diciembre de 1995, como motivos determinantes para reevaluar la estructura de la seguridad social. Específicamente se presentaron argumentos que sugerían que el escenario fiscal a futuro sería muy grave para las finanzas públicas si no se tomaban en cuenta dichos escenarios.

De igual manera se argumentaba que la nueva ley sería más justa con la población en general al permitir la inscripción al IMSS de una persona sin empleo formal, proponiendo revertir así la estructura inequitativa donde el Estado aportaba y financiaba las pensiones de los trabajadores asalariados bajo un contrato formal y desamparaba a los trabajadores no formales. El argumento principal presentado por la presidencia de la República fue que existía un déficit creciente en el ramo de seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), pues este financiaba el seguro médico y de maternidad:

Durante la trayectoria institucional de cinco décadas, se han efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento, muy especialmente de los ramos de la IVCM y guarderías para apoyar al de enfermedades y maternidad, el cual ha operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero.

La IVCM, por tanto, no cuenta con las reservas líquidas necesarias, además de que el ramo de enfermedades y maternidad fue omiso en retribuir la renta correspondiente por las inversiones hechas en su favor.

Todo lo anteriormente descrito ha colocado al IMSS en una difícil situación financiera, que de no tomar las medidas necesarias con oportunidad, lo llevaría

a poner en entredicho el cumplimiento de las obligaciones del ramo de la IVCM en perjuicio de millones de mexicanos.<sup>2</sup>

A partir de la promulgación de la nueva Ley del Seguro Social se estableció claramente una división de seguros: el de retiro y el de salud. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro se fortaleció con la ley que entró en vigor en 1997 y supervisa a las Afores, entidades financieras privadas que administran las cuotas y las invierten para aumentar el saldo final que permitiría a la persona tener una pensión digna en la vejez.

El hecho de que los trabajadores independientes puedan inscribirse en las Afores parecería conducente a la equidad, sin embargo la persona que contribuya solo a su Afore no recibe la aportación del Estado, por no estar inscrito en el seguro facultativo del IMSS; si se inscribe puede gozar de la mayoría de los seguros con la salvedad de que el IMSS puede detener la inscripción alegando falta de recursos.

En 2006 el Congreso abrogó la Ley del ISSSTE y promulgó una nueva ley donde se utiliza la misma racionalidad de inviabilidad financiera para dividir la administración de los seguros, señaladamente los de salud y de retiro, pasando los últimos al sistema de cuentas individualizadas en Afores.

En el caso del seguro de salud, la reforma a la Ley General de Salud de 2003 creó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. De igual modo estableció un financiamiento creciente para los próximos siete años a partir de esa fecha con la finalidad de lograr la afiliación de la población. Dicha Comisión, por medio del programa Seguro Popular, logró afiliar a la población abierta del país —no derechohabiente— y financiar el abasto de recursos humanos y físicos para la atención de esta población.

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la reforma a la Ley del Seguro Social, 1995; en *Ley del Seguro Social*, Cuaderno de trabajo, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, diciembre 2007.

## Los datos de la seguridad social

A pesar de las reformas de 1997, 2004 y 2006, el panorama de la equidad en la seguridad social no ha cambiado sustancialmente: aún persiste una división entre los que tienen un empleo formal y los que no; los primeros gozan de transferencias que aumentan sus beneficios de seguridad social y los demás reciben transferencias por medio de programas sociales que por definición y reglas de operación podrían desaparecer.

Si bien las reformas podrían resolver el problema del financiamiento de las pensiones a largo plazo para un sector de la población, los pasivos laborales de algunos institutos de seguridad social aumentan cada día y de igual manera aumenta la aportación del Estado para financiar las jubilaciones actuales antes de que inicie el nuevo esquema individual. Tales aumentos en los déficits de la seguridad social crean un problema fiscal creciente para el Estado, estimado en 2010 en 104% del producto interno bruto (PIB).<sup>3</sup> De igual manera, a pesar de que se ha potenciado el financiamiento de un seguro de salud para la población abierta, persisten problemas de calidad heterogénea en todo el sistema.<sup>4</sup>

Las siguientes tablas muestran el estatus de la seguridad en salud y de la seguridad social amplia. En la Tabla 1 puede apreciarse un cálculo de aseguramiento por parte de las instituciones públicas; las cifras son claramente sobreestimaciones, pues aún sin tomar en cuenta el aseguramiento privado, los resultados para el año 2010 superan a la población total del país. Los datos del censo 2010, que si bien no pueden considerarse como oficiales, pues dependen de la información del entrevistado, dan un panorama completamente diferente. El censo refiere que 33.8% de la población no es derechohabiente a un seguro de salud; el resto se divide entre las instituciones de salud más grandes, 31.4% en el IMSS y 23.5% en el Seguro Popular.

<sup>3</sup> Pedro Vásquez Colmenares, *Pensiones en México. La próxima crisis*, Siglo XXI Editores, 2012, p. 34.

<sup>4</sup> Coneval, *Acceso a los servicios de salud*, México, 2011.

En la Tabla 2 se puede apreciar el número reportado por los organismos que gozan de todos los seguros institucionales. Tomando a los asegurados permanentes de las instituciones seleccionadas y a los pensionados directamente se estima que existen sólo 20 millones de mayores de edad con seguridad social completa, es decir, si se considera que la población mayor de edad en 2010 era de

70 millones, se habla de que solo 28.5% de esta población se encuentra segura.

### Propuestas de reforma

En esta sección se revisarán las propuestas de reforma ante la situación imperante.

Tabla 1. Población asegurada en instituciones públicas de salud (miles de personas)

	Total Pob. país	Total Pob. Aseg.	% Pob. Aseg. en salud	IMSS	ISSSTE	Pemex	Sedena	Semar	Ferro- carriles NM	Estatal	Seguro Popular
1950	25,791	1,111	4.3%	974		137					
1960	34,923	4,016	11.5%	3,340	488	188					
1970	48,225	12,196	25.3%	9,896	1,347	327	269	79	278		
1980	66,846	30,774	46.0%	24,125	4,985	647	343	143	531		
1990	81,249	48,027	59.1%	38,575	8,073	897	318	164			
2000	94,483	59,228	62.7%	46,531	10,066	647	489	187		1,308	
2010	112,336	112,792	100.4%	53,310	11,963	742	1,048	239		1,942	43,518

Fuente: INEGI, 2012, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) (fecha de consulta: 15 de agosto de 2012).

Tabla 2. Población asegurada en instituciones públicas de seguridad social seleccionadas, 2010 (miles de personas)

		IMSS	ISSSTE	Pemex	Sedena	Total
Asegurados						
	Permanentes	12,826	2,644	148	210	15,828
	Eventuales urbanos	1,785				1,785
	Jornaleros	127				127
	Estudiantes	4,670				4,670
	Familias	296				296
	Otros	558				558
Pensionados		2,993	806	92	49	3,940
Familiares				502*	788*	1,290
	De asegurados	26,529	7,679			34,208
	De pensionados	2,523	862			3,385

Nota: Los datos de familiares de Pemex y Sedena no pueden ser identificados por asegurado o pensionado.

Fuente: Para el IMSS, Informe trimestral a la Cámara de Diputados; para el ISSSTE, Anexo estadístico del Quinto informe de gobierno, Presidencia de la República; para Pemex, informe a la Securities Commission, us; para Sedena, información por medio de solicitud de información, IFAI.

Una de las propuestas de reforma más completas a la seguridad social es la que ha planteado el Dr. Santiago Levy. Se trata de reconstruir el sistema de la seguridad social con base en la premisa de garantizar derechos sociales para todos los ciudadanos; incluiría a toda la población bajo cuatro seguros: de vida, de discapacidad, de retiro y de salud. Éstos serían complementados por un seguro de desempleo y uno de riesgos para los trabajadores asalariados, así como por transferencias directas al ingreso y transferencias directas al ingreso condicionadas a encontrarse bajo la línea de pobreza. Todos los seguros tendrían límites en sus beneficios financiados por el Estado.

La mecánica para lograr lo anterior consistiría en otorgar una credencial de seguridad social que se vinculara a una cuenta de Afore con diversas subcuentas; el gobierno transferiría recursos al IMSS para potenciar las subcuentas de seguros, algunas intocables destinadas a potenciar la pensión y los seguros preventivos, otras abiertas donde el Estado transferiría recursos ya sea condicionados o como una forma de compensar a los ciudadanos bajo cierta línea de ingreso, por el IVA extra pagado.

El financiamiento de este sistema recurriría a impuestos generales al consumo. Levy señala que al eliminar las cuotas a la seguridad social obligatoria y sustituirla por el monto equivalente en impuestos al consumo, el trabajador, esta vez, el dependiente y el independiente, cambiaría de lugar de pago simplemente.

Por su parte, Pedro Vásquez Colmenares G. propone una serie de reformas constitucionales para crear un sistema general de seguridad social que logre hacer universal el sistema, dividiendo en dos grupos la seguridad: seguridad médica y seguridad del ingreso. Al dividir ambos sistemas, el financiamiento puede hacerse más preciso y evitar déficits. La propuesta establece diversos gradientes en cada seguro: el primer gradiente se establece como una obligación base del Estado; los siguientes dependen de las contribuciones personales y de los empleadores. La propuesta es financiada con las cuotas que aporta el Estado en la mayoría de los seguros, con aportaciones personales y de los empleadores.

En el caso de las propuestas legislativas, a partir de la reforma de 2006 que equiparó el sistema de seguridad social de los trabajadores del Estado con el sistema de seguridad social de los trabajadores en empresas, no se han hecho propuestas sustantivas para resolver la inequidad entre derechohabientes y no derechohabientes, ni propuestas para resolver el déficit de los distintos seguros existentes.

En la LXI Legislatura se aprobaron en la Comisión de Seguridad Social 10 iniciativas y 14 minutas, de las cuales 9 de ellas se refirieron a la misma reforma y 4 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Las reformas publicadas se refieren generalmente a la ampliación de derechos: dos reformas a las leyes del IMSS e ISSSTE amplían los derechos de los pensionados para poder incluir a los hijos discapacitados o estudiando y para permitir que se descuenta de su pensión el pago de la mensualidad de la hipoteca adquirida por medio de los institutos de vivienda; una de las reformas publicadas se refiere a la Ley del Impuesto sobre la Renta y amplía los derechos de los pensionados al eximir de pagar el ISR a aquellos cuyo monto no exceda 15 salarios mínimos y la última reforma publicada es la expedición de la Ley de Fomento al Primer Empleo, que exenta de pago de impuestos a los empleadores que contraten a trabajadores por primera vez.

### **Comentarios conclusivos**

La evidencia muestra que el sistema de seguridad social en nuestro país no ofrece protección adecuada a los ciudadanos, por el contrario, el sistema propicia una desigualdad clara entre trabajadores asalariados y no asalariados. Aunado a ello, los beneficios a los pocos trabajadores asalariados y pensionados ejerce una presión financiera cada vez mayor al Estado. El actual sistema ha iniciado un proceso de división de la seguridad social que si bien logra garantizar la atención médica, no ofrece ninguna forma de garantizar el resto de los seguros otorgados en el artículo 123 constitucional a la población trabajadora.

Asuntos turnados a la Comisión de Seguridad Social, LXI Legislatura

<i>Asuntos turnados para dictamen a Comisión Única</i>					
Documento	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Pendientes
Minutas	3	3	0	0	0
Iniciativas	44	7	24	0	13
Proposiciones	13	0	13	0	0
<i>Asuntos turnados para dictamen a Comisiones Unidas</i>					
Documento	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Pendientes
Minutas	5	1	0	0	4
Iniciativas	75	13	46	0	16
Proposiciones	6	1	5	0	0
<i>Asuntos turnados para Opinión</i>					
Documento	Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Pendientes
Minutas	0	0	0	0	0
Iniciativas	4	0	2	0	2
Proposiciones	1	1	0	0	0

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: 27 de agosto de 2012).

## Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)



REPORTES  
ESOP

Núm. 57 • Agosto de 2012