# Reformas estructurales y proyecto de nación

José Javier Contreras Carbajal
Pablo Mejía Montes de Oca
Coordinadores

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

# REFORMAS ESTRUCTURALES Y PROYECTO DE NACIÓN

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados
por pares académicos expertos en el tema y externos a la Unidad Xochimilco
de la Universidad Autónoma Metropolitana, a partir del sistema doble ciego y conforme
a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura.
Agradecemos a la Rectoría y a la Secretaría de Unidad el apoyo otorgado
para esta publicación.

Primera edición, 2018

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,
Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@correo.xoc.uam.mx
http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx

ISBN: 978-607-28-1423-3
Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Reformas estructurales y proyecto de nación

José Javier Contreras Carbajal
Pablo Mejía Montes de Oca
*Coordinadores*

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
*Rector general,* Eduardo Abel Peñalosa Castro
*Secretario general,* José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
*Rector de Unidad,* Fernando de León González
*Secretaria de Unidad,* Claudia Mónica Salazar Villava

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
*Director,* Carlos Alfonso Hernández Gómez
*Secretario académico,* Alfonso León Pérez
*Jefa del departamento de Política y Cultura,* Alejandra Toscana Aparicio
*Jefe de la sección de publicaciones,* Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas
José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez
Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga
Ana Lau Jaiven / Marco Antonio Molina Zamora / Hugo Pichardo Hernández
Juan Francisco Reyes del Campillo / Esthela Sotelo Núñez
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelevzky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez
Diseño de portada: Claudia Pacheco / Logos Editores

# ÍNDICE

Presentación
*Pablo Mejía Montes de Oca*
*José Javier Contreras Carbajal* . . . . . 9

Carta Magna y proyecto de nación en México
*José Javier Contreras Carbajal* . . . . . 23

Proyecto de nación

1. Especificidades y límites de la modalidad mexicana de neoliberalismo: la necesidad de un programa integral de reformas estructurales radicales
*Abelardo Mariña Flores* . . . . . 55

2. La penuria fiscal en México
*Federico Novelo U.* . . . . . 73

3. México: una nación devastada y a la deriva
*Arturo Anguiano* . . . . . 95

Reformas estructurales

4. Contra Reforma Laboral y Proyecto de Nación
*Ana Alicia Solís de Alba*
*Max Ortega Aguirre.* . . . . . 111

5. Los “olvidados” por la reforma de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México
*Javier Esteinou Madrid* . . . . . 127

6. La reforma educativa: una reforma laboral
*Pablo Mejía Montes de Oca* . . . . . 187

# PRESENTACIÓN

En un contexto de profunda crisis humanitaria, de un creciente descrédito de los políticos y los partidos políticos y un alarmante aumento de la corrupción del régimen político, se conmemora un siglo de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Hecho en sí paradójico, pues mientras se celebra oficialmente la creación de la ley suprema de la República mexicana, en todo el país se vive la impunidad que ocasiona la violación permanente de las leyes.

Nunca en su historia México había tenido una crisis humanitaria como en la época actual. El último reporte de la Secretaría de Gobernación sobre hechos violentos acaecidos en el país durante 2017 informa que ha sido el año con más homicidios de los últimos tiempos: 29 168 asesinatos, es decir: 20.5 por cada 100 000 habitantes. Sin embargo, este dato no se distancia de lo ocurrido durante los 10 años pasados. En 2014 las muertes violentas fueron de 17 336 a 18 707 en 2015, y a 22 962 en 2016,[1] abunda el mismo informe gubernamental. El informe del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación, añade que se reportaron 1 390 secuestros y 5 786 extorsiones en 2017, que vienen a sumarse a los sucedidos en los últimos años y que muchos de ellos ni siquiera aparecen en las cifras de carácter oficial.

Cifras dudosas ante el verdadero horror cotidiano que han vivido los mexicanos en los últimos 20 años. Expresado en palabras del periodista especializado en violación de derechos humanos en México, José Reveles, esos datos gubernamentales lo único que muestran es que:

[1] Sistema Nacional de Seguridad Pública, "Nuevo récord de violencia en México: 80 asesinatos por día durante 2017", diario digital *Infobae*, 22 de marzo de 2018, [www.infobae.com].

> La estadística en manos de la autoridad se convierte, casi en automático, en instrumento de manipulación. Así pervertida, se esgrime como punta de lanza para el ataque mutuo entre gobiernos de signo partidario diferente, a partir de resultados desastrosos. Luego, para entretener y tratar de enredar a la sociedad mexicana, se convierte en lamentable herramienta de distracción *de lo que importa*, de lo central, de lo nuclear en un tema tan sensible como el de las desapariciones de personas, que son delitos de lesa humanidad.[2]

El noticiero "Animal Político" del día 6 de marzo de 2018 informó que en México hubo más de 311 000 desplazados por violencia sólo en el año de 2017, y lo más grave del asunto, según académicos y defensores de derechos humanos citados por el noticiero, es que la autoridad ni siquiera reconoce este problema que aqueja a una buena parte de los mexicanos.[3]

Los asesinatos, los secuestros, las extorsiones y el desplazamiento de poblaciones enteras son parte inherente de la vida cotidiana de los mexicanos. Estos problemas en sí mismos son un gravísimo problema humanitario en el país, que se profundiza con la violación de derechos humanos por parte del Estado con su infructuosa guerra contra la delincuencia organizada. Un ejemplo de la violación de los derechos humanos y de la complicidad de ciertos elementos del Estado con la delincuencia organizada es el paradigmático caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos en 2014.

Investigaciones periodísticas, como la de Anabel Hernández,[4] esgrimen la hipótesis de que elementos de las fuerzas de seguridad del Estado (Policía Estatal de Guerrero, Policía Federal y del Ejército) fueron cómplices de la delincuencia organizada en la desaparición de los 43 estudiantes normalistas de la escuela "Isidro Burgos". En su investigación sobre lo ocurrido en la madrugada del 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, Anabel Hernández apunta:

> En diciembre de 2014 publiqué en *Proceso* la primera parte de esta investigación en un reportaje titulado "La verdadera noche de Iguala, la historia no oficial": ahí descubrí la existencia del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) de Iguala, por medio del cual actuaban coordinadamente el Ejército, la Policía Federal, la Policía Estatal y Ministerial de Guerrero y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil de Iguala. Por medio del C4 el gobierno supo en todo momento de la embestida

[2] José Reveles, "México: país de desapariciones forzadas", revista *Política y Cultura*, núm. 43, México, primavera, 2015.

[3] Animalpolítico.com, 6.03.2018.

[4] Anabel Hernández, *La verdadera noche de Iguala*, Grijalbo, México, 2016.

> contra los estudiantes y lo monitoreó desde las seis de la tarde, tres horas antes de la primera agresión. En el mismo reportaje señalé que en los ataques estuvo presente la Policía Federal con el apoyo o la franca complicidad del Ejército; asimismo obtuve dictámenes médicos que probaban que los primeros detenidos del caso presentaban huellas de tortura.[5]

Información que fue ratificada por la investigación hecha por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en México.[6] Anabel Hernández añade en su amplio reportaje:

> El gobierno de (Enrique) Peña Nieto estaba desesperado. Con cada detención de los supuestos culpables aumentaron la violencia y las torturas contra ellos. Los perpetradores de los abusos se hallaban en todas las fuerzas de seguridad del Estado mexicano: Policía Federal Ministerial, Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. No se trató de abusos aislados por parte de algunos funcionarios retorcidos, sino que fue un método del Estado para imponer su versión a como diera lugar.[7]

La desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, para José Reveles, visibilizó una violencia cotidiana y puso en evidencia la sistemática violación de derechos humanos.

> Fueron acicate, despertador, sacudida de conciencias, espabilador, terapia de shok para una energía social contenida durante años y que todavía busca causes que trasformen esa indignación en acciones organizadas para un cambio radical y pacífico en México; 43 dice mucho más que la mención de 130 000 ejecutados con violencia en México; es más contundente 43 que citar a millón y medio de desplazados; 43 sacude más la conciencia, que la alusión a los no menos de 30 000 desaparecidos durante la absurda e inútil guerra al narcotráfico que inició en su propia tierra, Michoacán, Felipe Calderón Hinojosa, en diciembre de 2016 (*estrategia que continuó Enrique Peña Nieto*). Y es que 43 tienen nombres, apellidos, rostros, historia, vida, trayectoria, familia, contra la masa informe de tantos miles a los que sucesivos gobiernos despojan de individualidad, le colocan números, pero cuidándose de mantenerlos anónimos.[8]

[5] Ibíd., pp. 18-19.
[6] Vid. periódico *La Jornada,* 20 de marzo de 2018.
[7] Anabel Hernández, ob. cit., p. 19.
[8] José Reveles, ob. cit., p. 11.

A todos estos datos significativos sobre la creciente violencia y los delitos de lesa humanidad que vive México hay que añadir, como bien apunta Reveles, los 80 000 centroamericanos "cuyas familias salvadoreñas, guatemaltecas, hondureñas, nicaragüenses (incluso de más al sur: peruanas, ecuatorianas, brasileñas) afirman que se extraviaron mientras cruzaban esta geografía en los últimos diez años, tragados por ese triángulo de las Bermudas de la violencia extrema en que se ha convertido la República Mexicana".[9]

Uno de los sectores de la población más vulnerado es el gremio periodístico que, de acuerdo con organismos internacionales defensores de derechos humanos y de la libertad de expresión, vive una realidad catastrófica igual o peor que en Siria, país en guerra.[10] Acerca del paralelismo entre Siria y México sobre la situación del ejercicio periodístico, los Reporteros Sin Fronteras en su último informe subrayaron que en México en 2017 se perpetraron 12 homicidios de periodistas, entre ellos, los corresponsales de *La Jornada* en Chihuahua y Sinaloa, Miroslava Breach y Javier Valdez, respectivamente; mismo número de asesinatos que en Siria, país en guerra desde 2011.

Para David Kaye y Edison Lanza, relatores especiales sobre la libertad de expresión para la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al comparar la situación de los periodistas en México con Siria y otros países, señalaron que "México sale peor parado, porque es una democracia que en muchos sentidos aspira a ser un país desarrollado".[11]

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) informa que desde el año 2000 hasta septiembre de 2018 han sido asesinados 132 periodistas, 41 en el actual régimen político; desde 2005 hasta septiembre de 2018 han desaparecido 21 y de 2010 al 31 de enero de 2018 se han denunciado 708 casos de violación del ejercicio periodístico. Además, organizaciones civiles han documentado el desplazamiento de 20 periodistas al interior del país y ocho hacia el extranjero como medida de seguridad ante amenazas.[12] La CNDH reporta que los estados más peligrosos para el ejercicio de informar son: Veracruz con 21 homicidios; Oaxaca, Tamaulipas y Guerrero con 15 asesinatos cada uno; Chihuahua donde han sido asesinados 14 informadores, y Sinaloa con siete periodistas asesinados.

[9] Ídem.
[10] Vid. periódico *La Jornada*, 21 de marzo de 2018.
[11] Ídem.
[12] Ídem.

## Estado fallido y justicia social

El desprestigio de los políticos y los partidos políticos obedece a que, pese a sus propuestas para mejorar la vida de los mexicanos en cada elección, la realidad apunta en otra dirección. Una muestra fehaciente de ello es la crisis de lesa humanidad en que está sumida la población mexicana y que la autoridad, lejos de resolverla, la ha agudizado con la permanente violación a los derechos humanos con su infructuosa lucha contra el narcotráfico.

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América clasificó al gobierno mexicano de "Estado fallido". La calificación no está fuera de lugar: cualquier estudiante de ciencia política sabe que el Estado es el garante de la seguridad de la población que gobierna. Max Weber y otros estudiosos de la política apuntaron que la autoridad emana de dos principios fundamentales: el derecho al uso de la fuerza en cumplimiento de las leyes y el de cobrar impuestos a sus ciudadanos. En el caso del gobierno mexicano ni una ni otra función cumple cabalmente. La delincuencia organizada se encarga de cobrar derechos de piso a los ciudadanos, que no es más que el cobro de impuestos. Este gravamen es impuesto por medio de la fuerza que ejerce la delincuencia contra la población inerme, es decir, las dos principales esencias de cualquier Estado. En esas condiciones, prácticamente, el Estado en México ha desaparecido y prevalece la "ley de la selva".

Si bien los datos macroeconómicos del país parecen mostrar cierta estabilidad: inflación baja, tasas de interés razonables, crecimiento de la producción moderada, exportaciones al alza, etcétera, lo cierto es que la calidad de vida de los mexicanos ha empeorado. Los datos sobre el acceso a un empleo digno muestran un escenario contrario a la estabilidad económica: 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) tiene un empleo precario, es decir, en la oscura denominación de economía informal. Otro 10% se encuentra en el subempleo, con bajos salarios, sin prestaciones, sin seguridad social y sin estabilidad en el empleo.[13]

Los salarios de los mexicanos que no tienen empleos precarios también han ido a la baja en los últimos años. Como muestra el comportamiento de los salarios contractuales que han tenido una tendencia a la baja constantemente. En 2002 tuvieron un crecimiento de 5.8% y en 2013 de sólo 4.3%, porcentaje de crecimiento que es igual o menor al obtenido una década anterior, es decir, hubo una contracción de cerca de 2 puntos porcentuales en más de 10 años.

En el caso de los salarios contractuales de la industria manufacturera el comportamiento es similar a los salarios contractuales totales, pues crecieron sólo 6.4%

[13] Vid. José Javier Contreras Carbajal, "Globalización, reforma del Estado e injusticia social", en Joel Flores et ál., *Ética, política e injusticia social*, UAM-Xochimilco, México, 2017.

en 2002 y cayeron a 4.6% en 2013, lo cual mostró en el periodo 2002-2013 una marcada tendencia a la baja.[14] La situación no ha variado en los cuatro años restantes en ninguno de los sectores económicos.

Este comportamiento del empleo y los salarios obedece a que el gobierno mexicano ha favorecido la inversión extranjera directa; en el caso de la industria, la de origen mexicano prácticamente ha desaparecido y paulatinamente ha sido suplantada por la de origen extranjero. La industria automotriz es el claro ejemplo de esta situación, y en el campo mexicano y en el sector de servicios la situación no es diferente. El problema de la sustitución de las empresas de origen mexicano por las extranjeras es que, para que las segundas inviertan en el país, exigen a la autoridad bajos salarios y nulas prestaciones, además generan poco empleo por lo tecnificado de sus procesos productivos. Los resultados de está política económica están a la vista, como ya lo hemos mencionados en párrafos anteriores.

Los indicadores del presupuesto gubernamental para la educación y la salud muestran la misma tendencia. En salud pasaron de 5% en el año 2000 a menos de 0.5% en 2017. Lo mismo acontece con el gasto en educación que pasó de 21.9% en el año 2000 a menos de 0.07% en 2016.

Todos estos datos apuntan a que las políticas gubernamentales, lejos de canalizarse a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, han incidido de manera directa en el resultado opuesto. A ello hay que añadir que en el actual régimen político se han presentado verdaderos escándalos de corrupción en todos los niveles gubernamentales: secretarios de Estado hoy son acusados de triangulación de recursos millonarios; también es el caso de algunos ex gobernadores, varios de ellos ya en procesos judiciales, aunque con resultados inciertos por la impunidad que actualmente permea la justicia mexicana.

Los casos paradigmáticos de corrupción gubernamental son los de los ex gobernadores de Veracruz, Javier Duarte; de Chihuahua, César Duarte, y de Quintana Roo, Roberto Borge Angulo, quienes por medio de la bursatilización de la deuda pública de sus estados malversaron miles de millones de pesos en complicidad con la Secretaría de Hacienda, en donde uno de sus titulares fue José Antonio Meade, ex candidato a la presidencia de la República en las elecciones federales de 2018 por la coalición "Todos por México": Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza.

En un reportaje de Jenaro Villamil, para la revista *Proceso*,[15] informa que los Duarte (Javier y César) y Borge "utilizaron mecanismos similares para el mane-

[14] Ídem.

[15] Jenaro Villamil, "La PGR adelgazó los delitos imputados a Borge", revista *Proceso*, núm. 2149, México.

jo irregular de recursos estatales": triangulación del presupuesto público mediante empresas fantasma, para después enviarlo a paraísos fiscales o al financiamiento electoral del PRI. En los tres casos, apunta Villamil, "las deudas estatales en las entidades mencionadas crecieron de manera exponencial, y en los tres casos la Secretaría de Hacienda les permitió bursatilizar como mecanismo para esconder la deuda pública".[16]

En la gestión de Roberto Borge Angulo la deuda de Quintana Roo creció 115%, al aumentar de 10 265 millones de pesos (mdp) a 22 542 mdp; en la de César Duarte se diparó la deuda a 215%, al pasar de 12 547 mdp a 48 213 mdp; en Veracruz, Javier Duarte elevó la deuda pública a 113%, al pasar de 21 500 mdp a 45 879 mdp.

Al ex gobernador de Veracruz, la Procuraduría General de la República (PGR) lo acusa de enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal. La investigación contiene 14 tomos y 81 anexos. La investigación de la PGR sobre el ex gobernador de Veracruz, con base en los datos proporcionados por la Auditoría Superior de la Federación, descubrió que durante su gestión se realizaron contratos con 34 empresas fantasma por un monto de 3 300 mdp, entre otras evidencias.[17]

César Duarte, ex gobernador de Chihuahua, cuenta con 10 órdenes de aprehención en su contra, solicitadas por la Fiscalía General del Estado de Chihuahua por supuestos actos de corrupción cometidos durante su gobierno. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación reportó que en 2016 el gobierno de Chihuahua dispuso de 7 713 mdp provenientes de seis financiamientos a corto plazo, "de los cuales no fue posible identificar el destino y la aplicación de los recursos con la información y documentación proporcionada".[18] No obstante estas denuncias hechas por la Contraloría Federal dependiente del Congreso de la Unión ante la Fiscalía Federal, la Procuraduría General de la República ha considerado improcedentes los delitos federales de los que fue acusado el ex gobernador de Chihuahua.

En el caso del ex gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge, desvió más de 1 464 mdp recaudados por el impuesto al hospedaje, dejó más de 1 000 mdp sin aclarar ante la Auditoría Superior de la Federación, destinó más de 500 mdp del erario en rentas de aeronaves privadas, "pero la causa penal 381/2017 de la Procuraduría General de la República sólo lo acusa por presunto lavado de dinero y desfalco al erario estatal de 900 millones 99 mil 48 pesos".[19]

Los últimos escándalos de corrupción involucran a altos funcionarios del gobierno federal. Es el caso de Rosario Robles y José Antonio Meade, ex secretarios de

[16] Ibíd., p. 18.
[17] "El caso Javier Duarte según los números de la ASF", periódico *Excélsior*, 15 de abril de 2017.
[18] Ídem.
[19] Jenaro Villamil, ob. cit.

la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La Auditoría Superior de la Federación indicó que la Sedesol en 2016 hizo desvíos millonarios de fondos de esa dependencia, cuando la secretaria era Rosario Robles. Ya en gestiones como secretario, José Antonio Meade respondió que "desconocía" la documentación de los quebrantos millonarios al erario federal.[20]

La Auditoría Superior de la Federación exigió explicaciones sobre el desvió de 2 435 mdp por un contrato que firmó la dependendencia federal el 2 de junio de 2014 con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, "para (supuestamente) pagar a 134 coordinadores técnicos sociales" y otro por 77 847 000 pesos, cantidades por las que "no se contaban con la documentación que acredite la totalidad de los servicios contratados" y tampoco se tiene la certeza de que "los recursos federales que la Sedesol pagó al amparo del convenio antes mencionado se hayan destinado para realizar los servicios solicitados a la universidad".[21]

Luis Vives López, director general de Programación y Presupuesto del equipo de Meade en Sedesol, dijo desconocer "los actos, términos y condiciones bajo las cuales se realizaron tales conciliaciones y gestiones"; más aún indicó que, "se desconoce (con) qué documentación soporte se estarían llevando a cabo las mismas". Sin embargo, Vives no presentó ninguna demanda ante la Procuraduría General de la República.[22]

La constante pérdida de bienestar de los mexicanos en los últimos 30 años, la vulneración de los derechos humanos y la creciente corrupción política imperante en el país son consecuencia de un giro de 180º del proyecto de nación que surgió con la revolución mexicana. Es la parte sustantiva de la explicación de las calamidades que hoy se viven en el país.

La Carta Magna surgida de un conflictivo consenso entre las diversas corrientes que participaron en la revolución mexicana fue, a la hora de su promulgación, una de las más avanzadas del orbe por haber recuperado la mayor parte de las demandas de las clases sociales excluidas, y en ello radicó lo progresista de su contenido. La educación universal, laica y gratuita, el reconocimiento de los derechos laborales fundamentales y la repartición de las tierras a los campesinos son, entre otros puntos, los ejes de la justicia social y, por antonomasia, las características relevantes de la Constitución de 1917.

Estas conquistas sociales, sin embargo, con el paso del tiempo han sido vulneradas o de plano canceladas por un conjunto de cambios que han experimentado

[20] Jenaro Villamil, "Los desvíos que Meade no vio en Sedesol", revista *Proceso*, núm. 2156, México p. 6.

[21] Ibíd., p. 7.

[22] Ídem.

las leyes que integran la Carta Magna. Sobresalen los últimos cambios hechos a la Constitución de 1917, las denominadas reformas estructurales, pues modificaron sustancialmente los artículos 3, 27 y 123 que son la parte social sustantiva de dicha Carta Magna y del proyecto de nación consensado por los revolucionarios de principios del siglo XX.

El cambio estructural generado bajo los regímenes de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, continuados por los gobiernos panistas y ahora con las reformas estructurales impulsadas por Enrique Peña Nieto, aprobadas por el Congreso de la Unión y consensadas por las tres principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD) en el "Pacto por México", suplieron el acuerdo social surgido de la revolución mexicana de principios del siglo XX.

En parte se explica por el fracaso del pacto social de la revolución mexicana ante la crisis de la deuda en la década de 1980, pero qué tanto en el diagnóstico de las causas como de las correcciones de estas transformaciones existe la plena convicción de no haber sido las adecuadas. Los resultados de esa polémica transformación están a la vista. En consecuencia, la discusión sobre el futuro del país está más viva que nunca.

Con la intención de enriquecer la discusión y de aportar soluciones a los grandes problemas nacionales se convocó a un grupo de distinguidos académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), para que expusieran sus puntos de vista y, al mismo tiempo, para que presentaran los resultados de sus investigaciones sobre los cambios y las críticas que ha experimentado el país. Es importante resaltar que la Ley Orgánica de la UAM nos obliga a estudiar, analizar y presentar propuestas de solución para los grandes problemas nacionales. Encomienda hecha por el pueblo de México a través del Congreso de la Unión al momento de crear la universidad. Sin embargo, hay que subrayar que ese mandato también reconoció nuestra independencia de pensamiento ante cualquier poder, y por lo mismo estamos en total libertad de compartir nuestras opiniones aun en contra de esos poderes, teniendo sólo por restricción la rigurosidad científica, la permanente ética en nuestro quehacer académico y, con ello, la objetividad y constante búsqueda de la verdad.

En ese tenor la academia mexicana no se puede quedar con los hechos cotidianos de barbarie registrados por los medios de comunicación nacional e internacional, la obligación de los universitarios es profundizar en las causas y consecuencias que generan estos grandes problemas nacionales y, más aún, partiendo de esos análisis presentar propuestas de solución.

Con esa intención y en el marco de las jornadas conmemorativas de la promulgación de la Constitución Política de México, organizadas por la División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH) y las rectorías General y de la Unidad

Xochimilco de la UAM, se convocó a un conjunto de académicos de las distintas unidades que integran la UAM y de los diferentes departamentos de ciencias sociales de la Unidad Xochimilco para exponer sus análisis sobre las reformas estructurales de Enrique Peña Nieto y sus repercusiones en el proyecto de nación plasmado en la Carta Magna de 1917, producto de la revolución mexicana de principios del siglo XX.

En un ámbito plural, inter y multidisciplinario, con distintos enfoques teóricos participaron investigadores de las unidades Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco. En el caso de la Unidad Xochimilco, participaron académicos de los cuatro departamentos que integran la DCSH. El resultado del Foro sobre las Reformas Estructurales y el Proyecto de Nación constituye el presente libro, que recoge las investigaciones de los participantes sobre dicha temática, de las cuales difícilmente puede apreciarse toda su riqueza en una ponencia.

El conjunto de ensayos que dan cuerpo a este libro se integraron en dos secciones: "Proyecto de nación" y "Reformas estructurales". De esta manera, los estudiosos sociales de la UAM diseccionan los problemas y profundizan en la temática. Analizan su contenido y las repercusiones para el país y para los mexicanos, al tiempo que polemizan entre ellos y sobre las decisiones tomadas por los regímenes políticos que propiciaron este conjunto de cambios sociales, asimismo apuntan respuestas y soluciones.

En la primera sección se agrupan los ensayos que analizan el proyecto de nación en México, estudian, critican y muestran sus características y sus problemas, deficiencias y alternativas.

En la segunda sección se concentraron los ensayos que debaten las modificaciones de artículos específicos de la Carta Magna. De forma particular se estudian los cambios al artículo 123 y con ello el impulso de las reformas laborales. Se incluye un artículo sobre las implicaciones de la reforma a las telecomunicaciones y los significados que tendrá para la nación en el futuro inmediato, y por último se presenta un recorrido sobre las modificaciones de la reforma educativa.

El primer ensayo intitulado "Carta Magna y proyecto de nación en México", José Javier Contreras afirma que a un siglo de promulgada la Constitución Política de México ha perdido la esencia por la que fue creada, y se ha ido desdibujando con el conjunto de cambios que le han venido haciendo a lo largo de su existencia. Las reformas que le aplicaron con el denominado "Pacto por México" en el invierno de 2012, subraya este ensayo, las denominadas reformas estructurales son las de mayor alcance pues modifican radicalmente el proyecto de nación.

Las reformas a los artículos 3, 27 y 123 son los que constituían la columna vertebral del proyecto de nación de la revolución mexicana, al ser modificados por los partidos políticos dominantes en el espectro político mexicano, actualmente asis-

timos a un nuevo proyecto de nación que carece del amplio consenso social que contenía el precedente plasmado por el Congreso Constituyente de 1917, afirma este estudio sobre las modificaciones constitucionales impulsadas por el "Pacto por México".

En el apartado "Proyecto de Nación", la investigación intitulada "Especificidades y límites de la modalidad mexicana de neoliberalismo: la necesidad de un programa integral de reformas estructurales radicales", expone los rasgos fundamentales de la modalidad neoliberal de acumulación mexicana, identificando sus principales contradicciones y limitaciones.

Abelardo Mariña Flores subraya que "a partir del reconocimiento de las 'fortalezas' del neoliberalismo mexicano (ciertamente autoritarias), pero también de sus limitaciones generales, se plantea la hipótesis de que cualquier intento de instrumentar políticas económicas alternativas parciales está destinado al fracaso". Propone la necesidad de construir un programa integral de reformas radicales populares de inmediato y de largo alcance.

El siguiente ensayo, cuyo título es "La penuria fiscal en México", procura la búsqueda de la relativa relevancia que, en una versión moderna del Estado, tiene una carga fiscal (tributaria) lo suficientemente alta para financiar: la dotación de bienes públicos con calidad y cobertura adecuados, la inversión en infraestructuras que promueva el crecimiento acelerado y la reducción de la desigualdad socioeconómica. "En la medida en la que el Estado mexicano, como aquí se demuestra, no satisface ese perfil, a los efectos de la recaudación y administración de los tributos ni a los efectos de la transparencia, pertinencia y claridad en el gasto, se formulan propuestas que, en último término, requieren de un radical cambio político", apunta Federico Novelo en el ensayo.

Se demuestra la debilidad de la finanza pública, la trampa fiscal que impide recaudar más y proporcionar mejores bienes públicos, el debilitamiento deliberado de la inversión pública sin sustitución por la privada, la reproducción ampliada de la pobreza y la esterilidad distributiva de la aplicación de impuestos y transferencias.

Cierra esta sección el ensayo "México: una nación devastada y a la deriva", el cual puntualiza que: "Sin duda las reformas estructurales que Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) han logrado imponer al país representan la culminación de un proyecto neoliberal que devasta la nación", afirma Arturo Anguiano. El Pacto por México representó en especial el fin de la izquierda pretendidamente reformadora que desde 1988 se rehízo en torno a Cuauhtémoc Cárdenas y la Corriente Democrática escindida del PRI un año antes, tratando de recuperar el antiguo proyecto de nación delineado durante el cardenismo en la década de 1930.

En la segunda sección de este libro, "Reformas estructurales", se abordan las reformas constitucionales de manera particular.

El primer estudio analiza la reforma laboral, "Contra Reforma laboral y proyecto de nación", puntualiza que: "Los gobiernos neoliberales modificaron de facto las funciones de la legislación laboral, violando reiteradamente la normatividad vigente desde 1982, hasta que lograron imponer la primera fase de la contra reforma estructural de la Ley Federal del Trabajo en 2012". Reduciendo así los derechos laborales de los trabajadores, y se sustituyeron las viejas formas corporativas por formas neocorporativas de consenso y control sindical. "El cambio instituido tenía como propósito erigir un nuevo modelo de regulación laboral fincado en los principios de la productividad, la flexibilidad, la polivalencia y la movilidad", añaden los autores.

En ese mismo tenor, Ana Alicia Solís y Max Ortega subrayan que "el 1º de septiembre de 2012, el ex presidente Felipe Calderón presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para contra reformar la Ley Federal del Trabajo con el propósito de legalizar la ilegalidad impuesta. Dicha contra reforma fue consumada por el Congreso de la Unión el 13 de noviembre y entró en vigor el último día de su gestión, el 30 de noviembre". Esto significó el debilitamiento del sindicalismo en el terreno político por la represión y la crisis de representación y representatividad de las dirigencias sindicales, en el jurídico por la supeditación de la máxima instancia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y a los intereses del capital con las dirigencias de las centrales oficialistas y de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), integradas al Comité Nacional de Productividad —instancia neocorporativa recién constituida por el Poder Ejecutivo—, el Congreso de la Unión dio curso, el 13 de octubre de 2016 en la Cámara de Senadores y el 4 de noviembre en la Cámara de Diputados, a la segunda fase de la contra reforma laboral que trastoca sustancialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 107 y 123 (Apartado A).

La expresión "reformas estructurales", en materia laboral, encubre substancialmente una contra reforma de la legislación laboral, que junto con otras "reformas" recientes: financiera, fiscal, energética, seguridad social, medios masivos, forma la parte medular de la contra reforma neoliberal del Estado y de la reestructuración económica, señala este estudio.

El siguiente ensayo aborda la reformas a las telecomunicaciones: "Los olvidados de la reforma de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México", el cual subraya que:

> Realizando un examen aproximatorio sobre los resultados pragmáticos de la instrumentación de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión en México, tres años después de su aprobación en el Congreso de la Unión, se

> constató la existencia de diversos avances importantes y positivos que se lograron en cuanto al crecimiento de la infraestructura de telecomunicaciones, apoyos al consumidor, mayor oferta de servicios, incremento importante de inversión en el sector de comunicaciones, aumento sustantivo de la rentabilidad empresarial en esta rama.

Con todos estos logros económico-empresariales la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión, afirma Javier Esteinou en este estudio, pudo estimular de manera relevante el desarrollo corporativo en esta área del desarrollo económico y empresarial, por encima de otros rubros de la sociedad moderna en México.

Sin embargo, pese al progreso de todos estos aspectos en el ámbito económico-logístico-tecnológico-empresarial es necesario destacar que el conjunto de los avances beneficiaron especialmente al modelo dominante de negocio de las telecomunicaciones ya presentes en el país, al consentir que se pudieran realizar más *business* con la incorporación de las innovaciones que introdujo la reforma; y los beneficios o ganancias tecnológicas que recibió la población fueron a cambio de establecer contratos comerciales de servicios formales que enriquecieron más a las diversas empresas monopólicas de la comunicación que los proporcionaron.

Por este motivo es fundamental analizar quiénes fueron los principales favorecidos y quiénes los olvidados esenciales de este cambio global, y cuáles serán las repercusiones profundas que se generarán para el país, derivadas del específico modelo de cambio estructural que se aplicó, además qué es lo que puede hacer la sociedad mexicana ante esta realidad, es lo que cuestiona en su parte medular el autor de este texto.

El libro cierra con un ensayo sobre la reforma al artículo 3, junto con las implicaciones que se presentan con la reforma educativa que se deriva de esta modificación constitucional. Aborda sobre todo los cambios a las leyes del Servicio Profesional Docente y las modificaciones al artículo 3 constitucional, lo cual generó protestas que derivó en los enfrentamientos entre el magisterio disidente y el gobierno.

Los coordinadores de *Reformas estructurales y proyecto de nación* deseamos sinceramente que los lectores encuentren respuestas, pero sobre todo interrogantes que desaten el debate de lo que actualmente viven los mexicanos, en un punto donde los cambios constitucionales modifican el rumbo de nuestra nación.

*Pablo Mejía Montes de Oca*
*José Javier Contreras Carbajal*

# CARTA MAGNA Y PROYECTO DE NACIÓN EN MÉXICO

José Javier Contreras Carbajal*

A un siglo de haberse promulgado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha perdido la esencia por la que fue creada y se ha ido desdibujando debido al conjunto de cambios que le han hecho a lo largo de su existencia, principalmente, con los cambios aplicados en el sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto.

Las reformas que se hicieron a la Constitución promovidas por el denominado "Pacto por México" en el invierno de 2012, las denominadas reformas estructurales, son las de mayor alcance, pues modifican radicalmente el proyecto de nación que se venía impulsando desde la revolución mexicana.

Con las reformas a los artículos 3, 27, 28 y 123, que constituían la columna vertebral del proyecto de nación de la revolución mexicana, actualmente, al ser modificados por los partidos políticos dominantes en el espectro político mexicano, asistimos a la implementación de un nuevo proyecto de nación que carece del amplio consenso social del precedente.

El objetivo primordial que dio origen al acuerdo social plasmado en la Constitución de 1917, entre las diferentes facciones revolucionarias triunfantes, fue el de impulsar un proyecto de nación radicalmente diferente al propuesto con la Constitución liberal de 1857.

El arribo al contrato social signado en 1917 no fue nada fácil, pues el país tuvo que pasar primero por una traumática guerra civil, la revolución mexicana, con un costo considerable de vidas humanas y materiales. Después de intensos deba-

* Profesor-investigador titular. Área de investigación Cultura y Sociedad. Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

tes y posteriores acuerdos y disensos entre las diversas corrientes revolucionarias triunfantes se llegó a un acuerdo social que incorporó las demandas de las diversas clases sociales que habían sido marginadas en el proyecto de nación de raíz liberal, como fue el caso de la clase campesina y de la clase trabajadora.

De la Constitución de 1857 se recuperaron los principios liberales de pensamiento, manifestación, libre circulación, expresión, organización y religión, indispensables para el desarrollo de una República democrática liberal. En cuanto a la legislación de la libertad de religión y culto fue importantísimo mantenerla para conservar el carácter laico del Estado, y esa laicidad se extendió a la educación, manifiesto en el artículo 3. Además de socavar el poder religioso que existía en ese entonces en el país, que era basamento sustantivo de las relaciones de poder existentes a finales del siglo XIX y principios del XX.

Un logro importante de este acuerdo social fue el reconocimiento de que la educación debía ser laica, pero también gratuita y universal, aspectos fundamentales para la modernización del país y para la movilidad social, imprescindibles para la consecución de la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mexicana. En este precepto se observa ya claramente el perfil de un nuevo proyecto de nación, al salvaguardar el perfil universal de la ciencia en la impartición de la enseñanza, necesario para la modernidad del país. Por otro lado, su carácter laico constituyó un aspecto indispensable para el desarrollo científico de la educación al margen de los dogmas religiosos.

El carácter gratuito de la educación significó la incorporación masiva de la población, sin distingos de clase social, precisamente en esos tiempos cuando la mayoría de los mexicanos eran analfabetos y sujetos a la explotación, causa sustantiva del atraso imperante en el país.

Esto propició que la educación, además de constituirse en un vehículo para la consecución de la modernidad en el país, fue también un instrumento para la movilidad social e instrumento para atemperar la desigualdad social y, por lo mismo, principio de justicia social.

Es importante dejar asentado que de la Constitución Política de 1917 sobresale la recuperación de la Carta de Derechos del Hombre y el Ciudadano de la revolución francesa, donde se plasman los derechos individuales, los de la comunidad y los universales. Originalmente la Carta de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, influenciada por la doctrina de los derechos naturales, reconoce los derechos del hombre como universales y fue documento precursor de los derechos humanos a nivel internacional, que se protegieron como tales en la Carta Magna mexicana.

La parte medular del pensamiento liberal de la Constitución de 1917, en cuanto a las libertades de mercado y de propiedad, fue acotada en los artículos 27 y 28 de

la Constitución de 1917, entre otros. Con la promulgación del artículo 27 constitucional se cumplió el reclamo de la clase campesina sobre la restitución de las tierras enajenadas con la Constitución de 1857 a sus propietarios originales. Esto significó un giro de 180 grados en cuanto a la tenencia y explotación de la tierra. Fue, al mismo tiempo, un acto de justicia social y un medio de recuperación de las formas sociales de propiedad del pasado prehispánico.

A partir del artículo 27 se expropiaron grandes extensiones territoriales concentradas por latifundistas y repartidas a sus propietarios originales: las comunidades indígenas, para su explotación colectiva; recuperándose así la forma comunitaria de explotación. Lo mismo aconteció con las tierras concentradas por latifundistas, que dio sustento jurídico a la expropiación de tierras ociosas de los latifundios para convertirlas en tierras ejidales.

Acerca de ambos tipos de propiedad, es menester subrayar, el artículo 27 prohibió su enajenación y por lo mismo su libre venta en el mercado. Por otro lado, la propiedad privada, libre para la compra-venta en el mercado, fue acotada a una extensión territorial determinada para impedir de nueva cuenta la concentración territorial en pocas manos. En dicho precepto se logra una demanda fundamental de la clase campesina y de la revolución mexicana: la repartición de tierras que antaño se mantenían concentradas por grupos oligárquicos nacionales y acaparadores extranjeros. El primer párrafo es por demás elocuente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de trasmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".[1] Pero una propiedad privada acotada y sujeta a la propiedad original, que es la de la nación, la cual en todo momento puede expropiarla para fines de utilidad pública como se plasma en el segundo párrafo del 27 de la Constitución original de 1917. Esto queda perfectamente claro en el siguiente párrafo: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación".[2]

En este párrafo, los constituyentes advierten que no sólo la ley comprende la repartición de tierras y su abstracción de los mecanismos del mercado, sino que los derechos de la nación se extienden al contenido natural del territorio nacional y en ese sentido al agua, los minerales y todo tipo de substancias. Para mayor claridad el constituyente subraya:

[1] Cita conforme al texto original de la Constitución Política de 1917, p. 94.
[2] Ídem.

> Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas; de sal de gama y salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite de trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno o gaseosos.[3]

Sorprende la inclusión del artículo 28 que prohíbe la existencia de monopolios en la nación. Sin duda este artículo se adelanta a los acontecimientos que marcarán al mundo con la crisis de la década de 1920, la gran recesión, cuyas profundas raíces se ubican precisamente en la concentración de la riqueza privada por medio de empresas monopólicas a nivel internacional.

La inclusión del artículo 123: Del Trabajo y Prevención Social, junto con el 3 y el 27, sin lugar a dudas van a ser los preceptos constitucionales que propiciaron que la Carta Magna de 1917 fuera considerada una de las más avanzadas a nivel mundial y donde se expone el nuevo proyecto de nación.

El artículo 123 inicia decretando que la jornada laboral será máximo de 8 horas. La importancia del establecimiento legal de una jornada máxima y, por lo tanto, la prohibición de una jornada laboral superior debe observarse a la luz de lo acontecido unos años atrás en Estado Unidos (1886) y en el resto del mundo, aunque particularmente fue en dicho país donde propició un reclamo generalizado por parte de la clase obrera estadounidense mediante una huelga general obrera en Detroit, Chicago, Nueva York, Cincinnati, Louisville, entre otros importantes centros industriales del país del norte. La respuesta a ese reclamo de la clase trabajadora estadounidense fue una brutal represión generalizada por las fuerzas policiales contra el movimiento obrero.

El último intento por acabar con el movimiento que luchaba por la jornada máxima de 8 horas fue con el juicio de ocho sindicalistas anarquistas que fueron condenados, unos, a la pena de muerte por ahorcamiento: George Engel, Adolph Fischer, Albert Parsons y August Spies; otros, Samuel Fielden y Michael Schwab fueron condenados a cadena perpetua. Louis Lingg apareció sospechosamente muerto en su celda, y Oscar Neebe fue condenado a 15 años de prisión. Son los obreros de la Asociación Internacional del Pueblo Trabajador, mejor conocidos como los mártires de Chicago.[4]

[3] Ídem.

[4] Vid. Web CNT-AIT, *Muhimu*, Madrid, [https://muhimu.es/comunidad/martires-chicago/].

Cabe destacar dos cuestiones más: la lucha internacional de los trabajadores por una jornada laboral máxima de 8 horas no se agotaba allí, se demandaba además el establecimiento de jornadas máximas para las mujeres y los niños, asunto que es recogido por el mismo artículo 123 y, no menos importante de subrayar, es que estas demandas se legislaron en Estados Unidos hasta 1938.[5]

Otros puntos sobresalientes del contenido del artículo 123 de la Constitución de 1917 son que reconoce la legalidad de la existencia de los sindicatos obreros y la contratación colectiva, imprescindibles para la defensa de los derechos laborales de los trabajadores. La instauración del salario mínimo, ligado con el principio de los derechos humanos, establece los ingresos necesarios del trabajador y su familia para una vida digna.

El reconocimiento al derecho a huelga por parte de los trabajadores ante las injusticias patronales, cuando en el resto del mundo estaba prohibido o no existían en otras legislaciones de países más industrializados, marcó uno de los avances más importantes en cuanto a justicia social en el mundo entero.

Sin restarle importancia a las demás leyes que integraban la Constitución de 1917 es innegable que los artículos 3, 27, 28 y 123 fueron la columna vertebral del proyecto de nación, radicalmente distinto al instrumentado por los liberales con la Constitución de 1857. Sin obviar la relevancia y recuperación del 130, que marcó un hito en la historia del país al legislarse sobre la libertad religiosa y, por ende, la laicidad del Estado.

## Crisis y transformación

Como consecuencia de la crisis de la deuda de la década de 1970 y posteriormente su agudización en la década de 1980, se inició un proceso de transformación y desmantelamiento del proyecto de nación que surgió con la revolución mexicana de principios del siglo XX y que fue plasmado en la Constitución de 1917.

El proyecto de nación de la revolución mexicana tenía, entre sus objetivos primordiales, promover la justicia social en el país cumpliendo con las demandas de tierras para los campesinos y el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores. De ahí la importancia de los artículos 3, 27 y 123. Pero también era de suma importancia el desarrollo del país, para generar y distribuir la riqueza producida socialmente.

El desarrollo del país era impensable sin el reconocimiento del estado de dependencia económica y por antonomasia política del país de las grandes potencias,

[5] Ídem.

principalmente de la vecina del norte, Estados Unidos. Para superar ese estado de dependencia se requería un proyecto de nación autónomo que contemplara, concomitantemente, crecimiento económico con distribución de la riqueza.

Esa problemática se pretendió resolver con el fortalecimiento del mercado interno, el cual requería emprender un proceso de industrialización que se denominó sustitución de importaciones, para lograr dos objetivos por esta vía: romper la dependencia de la producción manufacturera extranjera y hacer crecer la economía a ritmos más acelerados, además de impulsar la producción agrícola.

El fortalecimiento de la producción agropecuaria se dio con la reforma agraria y las fuertes inversiones públicas en infraestructura e investigación. Del lado del desarrollo industrial también necesitó una política de fuerte inversión pública; de expropiación de los recursos indispensables para la misma, como fue el caso de la industria petrolera, eléctrica, de transportación y de agua, aspectos previstos e incorporados en el artículo 27; una política arancelaria de protección del mercado interno y su producción industrial; de apoyos fiscales a la naciente industria, en la que sobresalían los dólares subsidiados para la importación de maquinaria y de productos intermedios, coinversiones pública y privada para el desarrollo tecnológico y fuertes subsidios del uso de los recursos naturales.

La injerencia del Estado en los asuntos económicos fue determinante tanto para lograr la justicia social como la modernización del país vía la recuperación de los bienes naturales. Para la consecución de la justicia social el Estado repartió las tierras y combatió el latifundio, aunque no totalmente, y dependió en gran medida del presidente de la República en turno. Lo mismo aconteció con respecto a los derechos laborales que dependieron en gran medida de la política económica del sexenio en curso, por ello hubo momentos históricos con salarios con un importante poder de compra o no y, por otro lado, el respeto o no al derecho a huelga y el resto de derechos laborales consagrados en el 123.

Asimismo, fue creado un sindicalismo controlado corporativamente por el partido político hegemónico, el PRI, y no fueron precisamente pocos los movimientos sindicales que buscaron acabar con esa forma de sujeción y dominio de la clase trabajadora.

Lo innegable fue el gran impulso que se dio en todos los niveles de educación que poco a poco fueron formando los trabajadores requeridos para el campo y la industria, y los profesionistas que se necesitaban para la consecución de los objetivos nacionales de industrialización.

Un eje fundamental de ese proyecto de nación era el impulso y el fortalecimiento del mercado interno. Para ello fue necesario impulsar la demanda efectiva; para lograrlo, el papel del Estado fue preponderante en la creación del salario indirecto, el cual se materializó con la cobertura y el desarrollo del sistema educativo y el de salud.

Ese proyecto de nación se sintetizaba con el impulso de un modelo de desarrollo que se caracterizó por conseguir, concomitantemente, crecimiento económico con distribución de la riqueza.[6]

Este proyecto de desarrollo mostró sus límites con la crisis de la deuda, primero, a mediados de la década de 1970 y, después, en la de 1980. La crisis de la deuda se origina por el fracaso del proceso de sustitución de importaciones o de industrialización que nunca fue capaz de autosostenerse, porque no desarrolló su tecnología y dependió siempre de la importación de la misma. La importación de maquinaria y bienes intermedios fueron costeados, primero, por las exportaciones del campo; después, con las petroleras, y finalmente con la deuda externa, con el consecuente advenimiento de la crisis no sólo de la deuda externa sino del propio proyecto de nación.

El proyecto de desarrollo de origen estructuralista fue sustituido por otro, de corte neoliberal, que priorizó el crecimiento económico por el camino de la estabilidad macroeconómica o, dicho de otra manera, por la consecución de la estabilidad de los precios del mercado. Derivado de la estabilidad macroeconómica, se afirmó, se lograría el crecimiento económico y, como consecuencia de ello, posteriormente la distribución de la riqueza, vía la creación de empleos y la elevación de los salarios, que dependerían de la productividad. De esta forma se concretaría la nueva versión del nuevo proyecto de nación.[7]

En el rediseño y la construcción del nuevo proyecto de nación jugaron un papel preponderante organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), principalmente, aunque después fueron relevantes tanto el Banco Mundial como ahora lo es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La injerencia del FMI inició al condicionar el apoyo financiero a México para superar la crisis de la deuda sólo si se modificaba la política macroeconómica que venía aplicando el Estado, lo cual fue la pauta para una total reforma del Estado y principalmente del proyecto de nación. Entre los cambios que se instrumentaron, sin lugar a dudas sobresale la modificación del modelo de desarrollo que se seguía y que contemplaba, simultáneamente, crecimiento económico con justicia social. El modelo de desarrollo que se implantó priorizó el crecimiento económico, vía la estabilidad de los precios de mercado, y relegó la justicia social a los resultados que se obtuvieran con la estabilización de las variables macroeconómicas como lo requería el FMI.[8]

[6] Carlos Tello Macías y Carlos Rolando Cordera, *México, la disputa por la nación*, Siglo XXI, México, 1979 y Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1964.

[7] Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1992.

[8] Vid. Carlos Tello Macías, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007 y Pedro Aspe Armella, ob. cit.

Fue una decisión asumida por la cabeza del Poder Ejecutivo en acuerdo con el FMI, y lo destacable de esa medida fue que generó el principio de un proceso de disenso político y social en el país, al quedar subordinados el proyecto de nación y la justicia social al comportamiento estable de los precios de mercado y con ellos el crecimiento económico.[9] Todo ello conforme a la noción económica en boga, la neoclásica, impulsada por el FMI.

Esa transformación del modelo de desarrollo en México implicó necesariamente la mutación del Estado y la de todos sus objetivos, entre ellos sobresalen el cambio de su política monetaria, fiscal, industrial, laboral, agrícola, comercial, financiera, etcétera, y su concepción, sobre todo, de justicia social y de repartición de la riqueza generada en el espacio nacional.[10]

A diferencia del proyecto de nación desarrollista, como fue caracterizado el que se instrumentó hasta la década de 1980, el neoliberal se encaminó a modificar el estado social: primero, acabando con la repartición de las tierras a los campesinos y, posteriormente, permitiendo la venta de las tierras ejidales y comunales en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con lo cual prácticamente concluyó la reforma agraria.

El proyecto autónomo de industrialización fue abandonado y suplantado por otro que priorizó la inversión extranjera. Para impulsarlo se cedió la soberanía en la política monetaria disfrazada de una indiscriminada política de apertura comercial, que propició, entre otros, la firma de varios tratados comerciales con algunos países, entre ellos sobresalió el tratado comercial de América del Norte o NAFTA (por sus siglas en inglés), pero la verdad subyacente de estos tratados comerciales fue permitir una indiscriminada inversión extranjera en el país sin regulación, la cual tuvo todas las garantías para el usufructo de los recursos naturales del país, salarios bajos y prestaciones laborales en proceso de desaparición.

Los salarios directos mantuvieron una constante tendencia a la baja por la instrumentación de una política salarial que los contuvo por debajo de la inflación, que en la década de 1980 y parte de la de 1990 fue considerable. Los objetivos de esta política económica fueron dos: de un lado, atraer la inversión extranjera directa con los bajos salarios y, de otro, una política de choque económico que tuvo por finalidad evitar el crecimiento de los precios,[11] sin embargo, el resultado fue el estancamiento de la economía mexicana.

El sostenimiento de los salarios bajos en México forma parte del nuevo proyecto de nación y constituye una estrategia más amplia, con ella el Estado mantie-

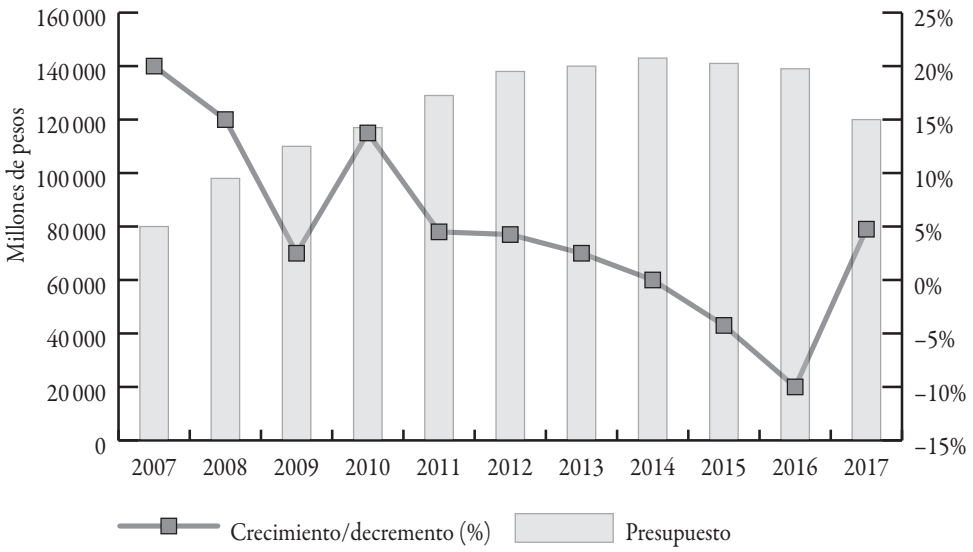
[9] Para mayor información consultar Carlos Tello Macías y Rolando Cordera, ob. cit.
[10] Vid. Pedro Aspe Armella, ob. cit.
[11] Ídem.

ne una política de choque económico que se traduce en un permanente freno a la demanda agregada vía la disminución del gasto público (no sólo en la educación y en la salud, sino también en la venta de las empresas paraestatales), el despido o la jubilación voluntaria de la burocracia, y una nula inversión pública.

El segundo aspecto sobresaliente de este nuevo Estado neoliberal fue el desmantelamiento del salario indirecto al ir abatiendo las instituciones de salud y educación por medio de la disminución del financiamiento público para éstas.

Los derechos sociales se ven privatizados, retenidos en relación con los intereses de grupos de poder que presionan y ejercen su poder; el éxito de ellos se observa en la exclusión del ciudadano y en la carencia de sus necesidades.[12]

Gráfica 1. Reducción presupuestal en materia de salud



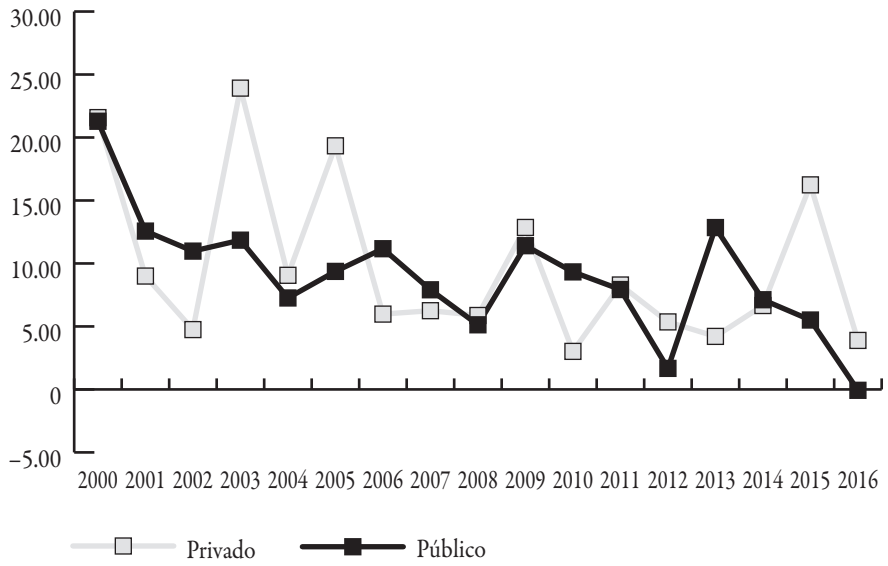

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales de los años 2000 a 2017 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El presupuesto está en pesos constantes.

El Estado arguye su preocupación y genera programas sociales para atender a la sociedad carente de servicios, lo que a la postre sirve como elemento de control y

[12] Will Kymlicka y Norman Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, octubre, 1997, p. 11.

en el manejo clientelar para la captación de votos hacia los partidos políticos afines a este nuevo proyecto de nación. La llegada de políticas asistencialistas va a dejar de lado la atención a lo social, dado que ésta debe solucionarse en el mercado, es decir, ahora el individuo es quien debe velar por sus intereses y ya no el Estado como tal; asistimos así a un modelo en donde el Estado se olvida de lo social y atiende lo particular. El ascenso de empresas privadas para atender problemas sociales se alienta y favorece; por su parte, el Estado minimiza su intervención, principalmente en la reducción presupuestal, por ejemplo: con relación a la salud, el presupuesto destinado en los últimos 10 años evidencia esta situación con el decrecimiento del presupuesto a este rubro de 20 a 5 por ciento.

Gráfica 2. Gasto en educación, 2000-2016 (crecimiento anual real)




Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (inee). Cálculos hechos con base en el "Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014-2015", (Presidencia de la República, 2015b); el pib y Cuentas Nacionales (Inegi, 2015g); el "Informe Anual 1998-2000" (Banxico), y el "Tercer Informe de Labores 2014-2015", (sep, 2015b). Cifras estimadas a partir de los datos de la sep.

El decremento en el gasto es producto de una política neoliberal, la cual busca que sea el individuo quien deba velar por su propia seguridad y mantenerse a sí mismo.

Si bien el Estado no desaparece, sí reduce su participación e incentiva la libre empresa, y donde no lo puede hacer de manera rotunda disminuye el gasto, con la finalidad de generar procesos de empresas públicas, como se observa en la educación. La caída presupuestal del gobierno para la educación en los últimos 16 años fue de 21 a 0.07% (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Gasto en educación

| Año | Gasto educativo nacional (pesos corrientes) | Porcentaje del PIB | Tasa de crecimiento anual real |
|---|---|---|---|
| 2000 | 353 052.43 | 5.5 | 0.8 |
| 2001 | 394 685.79 | 5.8 | 6.7 |
| 2002 | 432 820.70 | 6.1 | 5.3 |
| 2003 | 494 670.60 | 6.4 | 4.8 |
| 2004 | 532 513.20 | 6.1 | –4.4 |
| 2005 | 587 093.60 | 6.3 | 2.6 |
| 2006 | 645 722.30 | 6.1 | –2.8 |
| 2007 | 694 454.60 | 6.1 | –0.6 |
| 2008 | 731 203.90 | 6.2 | 2.1 |
| 2009 | 816 975.40 | 6.8 | 8.6 |
| 2010 | 881 828.90 | 6.6 | –1.7 |
| 2011 | 952 414.10 | 6.6 | –1.1 |
| 2012 | 975 723.30 | 6.6 | –0.2 |
| 2013 | 1 082 763.30 | 6.7 | 2.4 |
| 2014 | 1 158 868.20 | 6.8 | 0.5 |
| 2015 | 1 248 009.90 | 6.9 | 2.2 |
| 2016* | 1 257 994.10 | 6.8 | –1.4 |

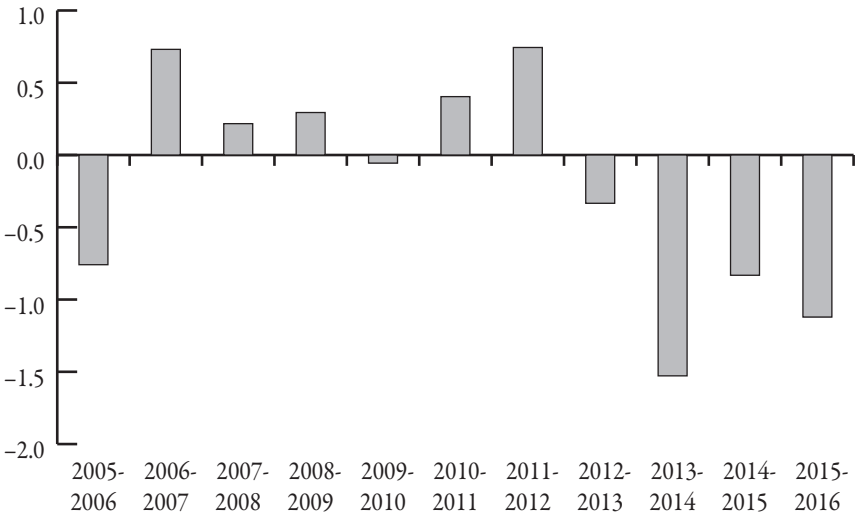
* Cifras estimadas a partir de los datos de la SEP.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEE. Cálculos con base en el "Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno 2014-2015 (Presidencia de la República, 2015b); el PIB y Cuentas Nacionales (Inegi, 2015g); el "Informe Anual 1998-2000" (Banxico), y el "Tercer Informe de Labores 2014-2015" (SEP, 2015b).

Bajo esta tónica, las políticas implementadas en este milenio por los gobiernos en turno dejan de lado la inversión en educación, lo que lleva a generar desigualdades en las oportunidades laborales, debido a la falta de capacitación y conocimientos que demanda este milenio, sobre todo, en relación con las competencias que es necesario inculcar. Esto se manifiesta en la caída del gasto en educación, promedio anual, de 2000 a 2016 de menos 1.4% (cuadro 1).

Como se observa en el cuadro anterior la relación del gasto en educación, por parte del Estado es indicativo en cuanto el valor que le da el Estado a este rubro; si a ello le añadimos los datos en relación a la educación a la población indígena de nuestro país, los datos nos revelan una gran desigualdad.

Gráfica 3. Matrícula de población indígena
(crecimiento anual real)




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras anuales de 2005-2006 a 2015-2016.

El desarrollo de un país se presenta, entre otros indicadores, a partir del grado de escolaridad. México reporta 9.2 según las cifras de la Secretaría de Educación Pública (sep) 2015-2016, y para la población indígena se tiene 5.7 de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Los datos son reveladores, sobre todo, cuando se busca que una sociedad como la nuestra tenga equidad y se observe el papel por parte del Estado para asegurar que esto se cumpla.

Sin embargo, podemos señalar que con el modelo neoliberal que prevalece, el Estado busca deshacerse de alguna manera de la pesada carga que representa

mantener los servicios públicos como salud y educación, dejando de lado su labor como generador de una sociedad equitativa. Los poderes globales lo encajonan y limitan su actuar. Por ello, a pesar de que plantea, como Estado mexicano, garantizar la inclusión y equidad, alienta a los particulares a involucrarse en el mundo del mercado. A fin de cuentas son los organismos multilaterales los que plantean las directrices que el Estado debe impulsar. En el caso de la educación, la OCDE señala la necesidad de que el Estado mexicano amplíe la cobertura educativa, "si bien el país también se ha esforzado por ampliar la cobertura y la equidad de la educación superior, aún quedan importantes retos".[13] Estos ordenamientos los encontramos en el Programa Sectorial de Educación, el cual plantea asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa; no obstante, los hechos empíricos muestran cómo el Estado no impulsa estos procesos.

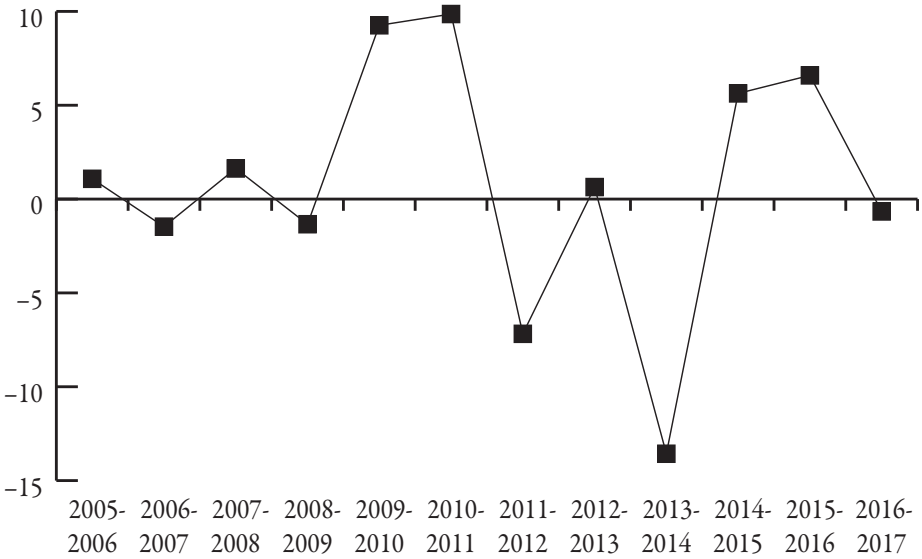
La justicia y equidad que el Estado debe guardar para su sociedad se alimenta en la educación, fundamentalmente, en la expansión de la educación superior, ya que en este nivel es donde la reflexión de los individuos se alimenta en las aulas, con el objetivo de reproducir en la sociedad los valores sociales para la impartición de justicia y con ella la equidad. Para el Estado mexicano, la educación, sobre todo la educación superior, representa grandes hoyos negros, por el malgasto de los recursos económicos, esto se observa no sólo en el gasto educativo, sino también en el impulso de la absorción educativa de este nivel.

Este proyecto de nación neoliberal alcanzó su punto culminante en el invierno de 2012, cuando mediante la propuesta del Poder Ejecutivo se firmó el "Pacto por México". Fue un hecho insólito que partidos con diferentes principios políticos e ideológicos, incluso totalmente encontrados, como es el caso del Partico Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI, se asociaran para firmar dicho pacto.

La finalidad del "Pacto por México" fue concretar las reformas estructurales, las cuales consistieron en modificar radicalmente los artículos constitucionales que fueron la columna vertebral de la Constitución de 1917: 3, 27, 28 y 123, y con ello el sustento del proyecto de nación que emergió con la revolución mexicana. Estas reformas estructurales eran indispensables para acabar con el pacto social firmado en 1917 por las corrientes revolucionarias y son la piedra angular del nuevo proyecto de nación neoliberal. Además dicho pacto es un proyecto largamente concebido, pero que por fuertes resistencias sociales se pospuso por varios años.

[13] OCDE, *Mejores políticas para un desarrollo incluyente, en serie Mejores políticas*, OCDE, México, septiembre, 2012, p. 31.

Gráfica 4. Absorción en licenciatura (tasa de crecimiento real)*




* Datos estimados.
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras anuales de 2005-2006 a 2015-2016.

## Reforma del Estado y capitalismo

La reforma del Estado y el cambio de modelo de desarrollo, es importante dejar asentado, fue concebido e instrumentado no precisamente para solucionar los problemas de la crisis económica que vivía México en ese tiempo, sino para adecuar al país a las nuevas condiciones del capitalismo a nivel mundial que se encontraba en proceso de recuperación de la rentabilidad después de una profunda crisis cíclica. De allí la preponderante participación del FMI en el rediseño del Estado en México y su política macroeconómica, como un organismo dirigido y dominado por las élites económicas del mundo y por sus intereses.

Es importante aclarar que se concibe al capitalismo como un sistema social mundial, que establece relaciones de poder entre clases y que se extrapola a otros países, el cual constituye relaciones de dominio y subordinación entre clases y países.

En el caso de los países, el capitalismo ha desarrollado diferentes formas de dominio de unos países con respecto a otros. La forma de dominio se expresa en el papel que tienen los Estados nacionales en la División Internacional del Trabajo,

(DIT), ya sea de dominio o subordinación. Si omitimos dicho tema en nuestra reflexión al analizar la transformación del Estado en México y su modelo de desarrollo, resultaría una cavilación inacabada, de allí la importancia de su incorporación.

Históricamente, México ha sido un país subordinado, por el papel que ha jugado en dicha división internacional del trabajo: primero, como colonia de las naciones colonialistas europeas, después como abastecedor de materia prima para las empresas transnacionales de los países dominantes del capitalismo, principalmente de Estado Unidos, y ahora como proveedor tanto de materias primas como de fuerza de trabajo barata, como consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Para analizar tanto las crisis como la recuperación del capitalismo y, en ese periodo, las transformaciones llevadas a cabo en México es importante subrayar que el capitalismo, como sistema social mundial, entra en crisis y se transforma aproximadamente cada 50-60 años.[14] Las causas profundas de los cambios experimentados por ese sistema obedecen a crisis periódicas de rentabilidad, como la acontecida en la década de 1980.

El capitalismo una vez que entra en crisis de rentabilidad tiende a transformar la acumulación de capital, que comprende, por un lado, las formas de generación de valor y, por otro, las de realización del mismo. En cuanto a la transformación de las formas de generación de valor, el capitalismo introduce los avances técnicos de los que dispone, logrados en las acumulaciones de capital obtenidas en el ciclo pretérito. Esto se complementa con nuevas formas de organización de la producción por medio de innovaciones administrativas de control de los trabajadores, como ocurrió con la aplicación del taylorismo y posteriormente con el fordismo, por ejemplo, en el ciclo precedente.[15]

El ciclo actual del capitalismo modificó las formas de organización del trabajo a lo que suele denominarse flexibilidad del trabajo,[16] lo cual consiste en emplear fuerza de trabajo con las reglas keynesianas (contratación por 8 horas, salarios negociados colectivamente, prestaciones de ley, etcétera), pero la mayor parte de los trabajadores son contratados con las nuevas formas neoliberales (por tiempo determinado, a destajo, sin prestaciones y privan la contratación, los salarios y las prestaciones precarias del *outsourcing*).

[14] En las ondas de larga duración descritas por Kondratiev se puede observar este comportamiento del capitalismo.

[15] Karl Marx, *El Capital*, tomo II, FCE, México, 1975; Benjamin Coriat, *El taller y el cronómetro*, Siglo XXI, México, 1982.

[16] Enrique de la Garza Toledo, *La formación socioeconómica neoliberal*, UAM / Plaza y Valdés, México, 2001.

Las nuevas características de las formas de contratación son posibles con la introducción de las nuevas tecnologías,[17] la reestructuración de las formas de organización productiva y las nuevas formas de organización empresarial administrativas.[18]

Por lo que se refiere a los cambios operados en la realización del valor, el capitalismo modifica la DIT y con ello las formas de dominio que se expresan en la configuración del mercado mundial. Esto es así porque la rentabilidad del sistema es mundial y no de índole nacional. La nueva DIT consiste en desplazar producción total, ensamblado o partes a los países periféricos con abundantes insumos y materias primas, y fuerza de trabajo capacitada y con bajos salarios y prestaciones.

Finalmente, estas transformaciones de generación y realización del valor estarían inconclusas sin una modificación del Estado y las instituciones o leyes que lo regulan. Por lo mismo, en cada ciclo, también se observan mutaciones en el Estado y las instituciones. De allí que se presentara el cambio de un Estado keynesiano (en el caso mexicano de tinte desarrollista) por otro de orden neoliberal.[19]

En ese contexto de transformación capitalista es donde se presentan los cambios del Estado en México y de su modelo de desarrollo. No fueron una decisión soberana asumida por el Estado ni mucho menos consensuada democráticamente, sino una imposición del gran capital a través del FMI.

Lo cual significó para México tener que aplicar las directrices diseñadas en el FMI, que contenían la nueva actuación del país en la DIT, conforme a las nuevas reglas de la acumulación de capital. El país pasó de sólo ser proveedor de materias primas a ser abastecedor de mano de obra barata y receptor de ciertos sectores industriales trasnacionales, como la industria automotriz o la maquila de procesos de producción, por ejemplo.

Con la crisis del capitalismo fordista con Estado keynesiano emergió otro Estado con características diferentes: el informático-neoliberal.[20] Como tal es un capitalismo mundial, pues la acumulación de capital no puede ser de otra manera más que global. Es su signo más evidente históricamente desde que surgió.[21]

La nueva fase del capitalismo se dio a la tarea de modificar el proceso de explotación modificando la tecnología y sus productos, introduciendo la informática,

[17] Benjamin Coriat, *Pensar al revés*, Siglo XXI, México, 1992.

[18] Robert Boyer, *La flexibilidad del trabajo en Europa*. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

[19] Vid. José Javier Contreras Carbajal, *Enfoque crítico sobre las teorías del sector informal en México*, UAM / Itaca, México, 2015.

[20] Propuesta teórica de Alejandro Dabat y Miguel Ángel Rivera, *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo*, UNAM, México, 2007.

[21] José Javier Contreras Carbajal, ob. cit.

la robótica y las comunicaciones satelitales. Con ello reorganizó los procesos de trabajo: redujo de manera considerable el número de los trabajadores y los sustituyó con la informática y la robótica, es decir, por máquinas que operan máquinas. A partir de estos nuevos principios productivos reorganizó las empresas, las hizo flexibles, y ello posibilitó su expansión mundial que significó trasladar partes o producción total a los países dependientes del sistema, de manera directa o mediante la subcontratación de pequeñas y medianas empresas. De igual manera lo hizo con las relaciones laborales, las flexibilizó, recuperando así las prácticas laborales del siglo XIX: contratación temporal, por destajo y subcontratación, perdiéndose con ello la estabilidad en el empleo y la contracción de los salarios.

Esto obligó la transformación del Estado, surgiendo así su versión neoliberal, que suprimió toda ley a la inversión extranjera para que las empresas trasnacionales pudieran trasladar procesos productivos sin restricción, además, favoreció la apertura comercial para de igual forma enviar las mercancías a todo el orbe sin condicionamientos legales, sobre todo, para evadir requerimientos fiscales de orden nacional. Con ello, los Estados nacionales perdieron la soberanía sobre la política monetaria y de paso la fiscal, que fueron diseñadas por organismos internacionales como el FMI.

Asimismo, el Estado neoliberal se embarcó en el proceso de trasladar las empresas públicas a las privadas, es decir, con la privatización de lo público. Este tipo de Estado tuvo por obligación, para darle carta de naturalización a la nueva forma de acumulación de capital, de modificar las leyes laborales que correspondían a otro patrón de acumulación, el fordista-keynesiano, e introducir las de nuevo orden: el informático,[22] que requerían la contratación a destajo, la subcontratación, los contratos por tiempos determinados, etcétera.

## Reforma del Estado en México

En el contexto de modificación de la fase capitalista se presenta la reforma del Estado en México. El Estado mexicano tuvo que modificarse con una ideología nacional revolucionaria, que a contracorriente intentó desarrollar formas de acumulación nacional, a partir de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual fracasó con la crisis de la década de 1970 y se profundizó con la crisis de la deuda en la década de 1980.

En el nuevo contexto de trasformación capitalista, al Estado mexicano se le impuso, por parte de los organismos diseñadores de los cambios de patrón de acumu-

[22] Alejandro Dabat, *México y la globalización*, CRIM-UNAM, Cuernavaca, 1994.

lación, como el FMI, permitir la Inversión Extranjera Directa (IED) sin restricciones jurídicas y por ello el Estado liberó de toda regulación a la inversión extranjera en el país, con lo cual perdió su soberanía monetaria.[23]

No hay que perder de vista que la liberación de la inversión extranjera en México, en el fondo, constituía una transformación fundamental para la acumulación de capital mundial. En efecto, tenía como propósito trasladar procesos productivos del centro a la periferia, como el nuevo diseño de la DIT. Esto es, con el aumento de la competencia a nivel internacional, las empresas trasnacionales se vieron en la necesidad de reducir costos; la forma de lograrlo fue trasladar a los países dependientes parte o integralmente los procesos de producción con costes salariales menores y con abundantes materias primas y recursos naturales.

La política de liberación de la IED en México creció a ritmos nunca vistos en la historia del país. En 1980 fue de 1 622.60 millones de dólares (mdd), y en la industria, de 1 285.70 mdd. Una década después, en 1990, casi se triplicó y fue de 3 722.40 mdd la total y de 1 192.9 mdd la industrial. Con la firma del TLCAN, para el año 2001, la IED en México fue ya de 30 053.30 mdd y la industrial pasó a ser de 6 456.5 mdd (cuatro veces más que la década anterior).

A raíz de la crisis de 2008, la IED se estancó y representó sólo 28 793.30 mdd la total, pero la industrial creció con respecto a una década anterior al pasar a 8 846.3 mdd. En el año 2013, la total vuelve a despuntar al subir a 44 885.80 mdd y 29 542.6 mdd la industrial (gráfica 5).

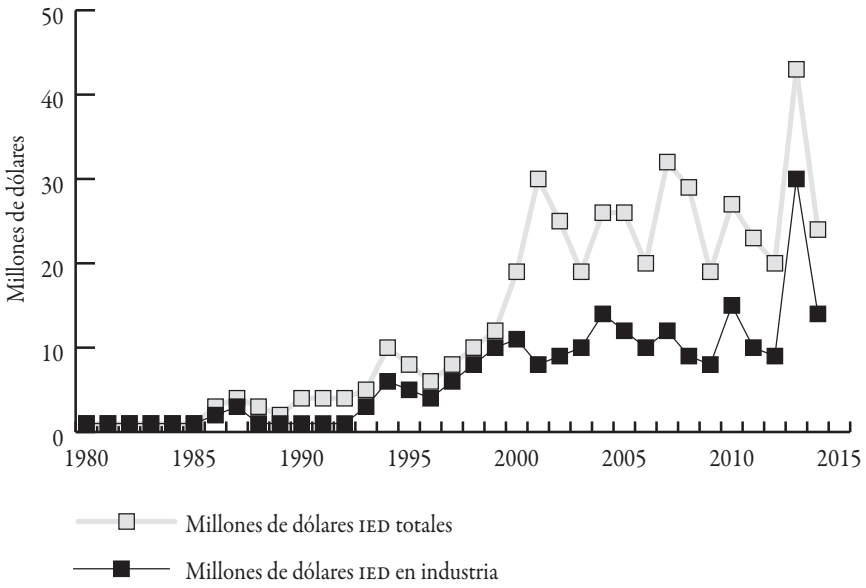
Este comportamiento de apertura a la IED por parte del Estado mexicano no obedeció a una política soberana, sino a la imposición de la transformación del patrón de acumulación de capital por parte del capitalismo, esto significó que México desempeñaría un nuevo papel en la DIT: permitir el proceso de relocalización productiva del gran capital trasnacional a los países periféricos como México.

En consecuencia, se abandona el proceso de industrialización nacional que se inició en la década de 1930, y fue sustituido por una industria trasnacional, principalmente en el sector automotriz y en la maquila de procesos productivos de las empresas trasnacionales, como en su momento dejaron asentado Carlos Tello y Rolando Cordera.[24]

[23] Vid. Miguel Ángel Rivera, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, Era, México, 1986; Héctor Guillén Romo, *El sexenio de crecimiento cero*, Era, México, 1990; Davd Ibarra, "Equidad y desarrollo", revista *Nexos*, núm. 184, México, 1993.

[24] Carlos Tello Macías y Rolando Cordera, *México, la disputa por la nación*, ob. cit.

Gráfica 5. Inversión extranjera directa (1980-2014)




Fuente: Elaboración propia con datos de los anuarios estadístcos 1997-2014 del Inegi.

La indisciminada apertura comercial que permitió el Estado mexicano a partir de asumir como propias las políticas neoliberales en la década de 1980, lo que en realidad ocultó fue la inserción del país en la nueva DIT. Esto se tradujo en los más bajos niveles de crecimiento que haya vivido el país en su historia durante los siglos XX y XXI. Mientras que el promedio medio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de México entre 1940-1970 fue de 6%, en los gobierno neoliberales de 1982-2012 ese crecimiento más bien fue mediocre (cuadro 2).[25] Lo mismo se observa en el comportamiento del Producto Per cápita, que muestra los niveles de distribución de la riqueza generada nacionalmente. Mientras que en los gobierno de 1940-1970 el crecimiento del Producto Per cápita alcanzó 20% promedio anual, en los gobiernos neoliberales cayó dramáticamente profundizando los niveles de desigualdad social en el país (cuadro 2).

Los bajos niveles de crecimiento del PIB en México en los últimos 35 años sólo pueden explicarse por la nueva inserción del país en la nueva DIT, la cual obedeció a la política económica instrumentada por los gobiernos neoliberales y que priorizó la inversión extranjera, y, por lo tanto, la destrucción de la planta productiva del

[25] David Ibarra, ob. cit.

país, incluido el campo mexicano a partir de la firma del TLCAN, que entró en vigor el 1º de enero de 1994.

Cuadro 2. Crecimiento del PIB de México

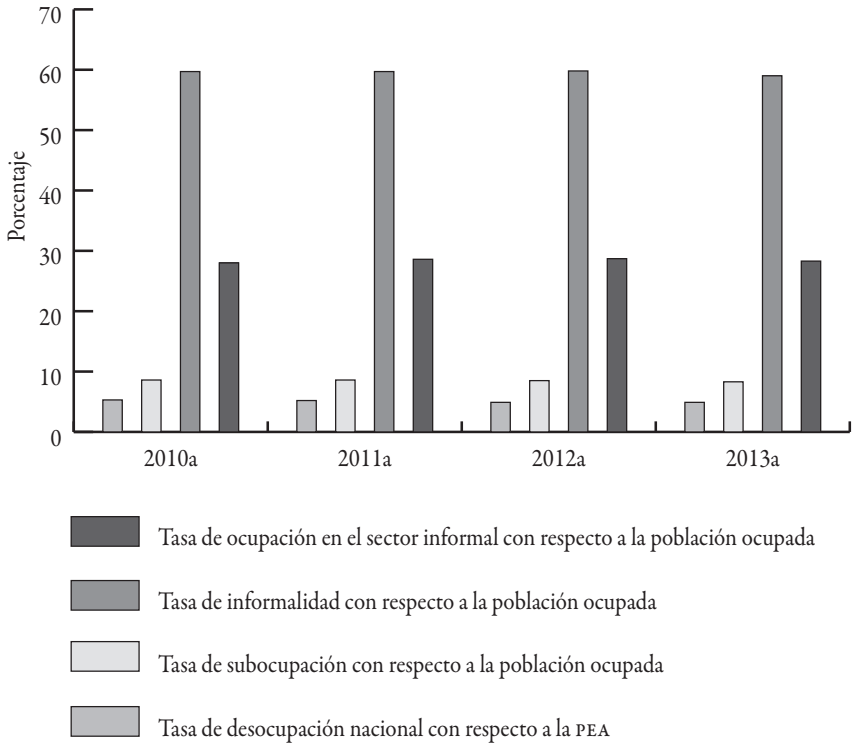
| Presidente | Periodo | PIB $ constantes (miles de millones) en pesos | Crecimiento del PIB en el sexenio | Tasa promedio anual de crecimiento del PIB | Crecimiento del PIB per cápita durante el sexenio |
|---|---|---|---|---|---|
| Lázaro Cárdenas del Río | 1940 | 77.49 | 30.27% | 4.52% | 18.02% |
| Manuel Ávila Camacho | 1946 | 110.86 | 43.06% | 6.15% | 20.49% |
| Miguel Alemán Valdés | 1952 | 155.31 | 40.10% | 5.78% | 18.38% |
| Adolfo Ruiz Cortines | 1958 | 225.60 | 45.26% | 6.42% | 21.21% |
| Adolfo López Mateos | 1964 | 333.47 | 47.81% | 6.73% | 21.56% |
| Gustavo Díaz Ordaz | 1970 | 493.47 | 47.98% | 6.75% | 23.49% |
| Luis Echeverría Álvarez | 1976 | 706.24 | 43.12% | 6.16% | 16.20% |
| José López Portillo | 1982 | 1 030.97 | 45.98% | 6.51% | 24.36% |
| Miguel de la Madrid Hurtado | 1988 | 1 042.07 | 1.08% | 0.18% | –10.07% |
| Carlos Salinas de Gortari | 1994 | 1 311.66 | 25.87% | 3.91% | 12.42% |
| Ernesto Zedillo Ponce de León | 2000 | 1 651.50 | 22.18% | 3.39% | 11.18% |
| Vicente Fox Quesada | 2006 | 1 900.89/ 8 563.59 | 14.80% | 2.03% | 4.47% |
| Felipe Calderón Hinojosa | 2012 | 9 634.72 | 12.51% | 2.04% | 2.02% |

Fuente: David Ibarra, ob. cit.

Todo ello significó una profundización de la desigualdad social que es observable en el crecimiento exponencial del sector informal urbano, que no es más que trabajo precario y un inmenso conglomerado de humanos en condiciones de miseria y abandonados a su suerte.

El sector informal urbano durante los años de los gobierno neoliberales representa ya 60% de la población ocupada, y genera alrededor de una cuarta parte del PIB (gráfica 6).[26]

Gráfica 6. Indicadores de desocupación, subocupación e informalidad. México, 2010-2013




Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi.

Si le sumamos al sector informal la subocupación que existe en el país, observamos como resultado que más de 70% de la población ocupada en México se ecuentra en condiciones de precariedad. En ello se finca la hipótesis de que la injusticia social se ha acrecentado en el país, y el restante 30% se ubica en el empleo decente, definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (gráfica 6). Pero aun este empleo decente se encuentra en condiciones de deterioro social, si recurrimos a la observación del comportamiento de los salarios contractuales en el país. El to-

[26] José Javier Contreras Carbajal, ob. cit.

tal de los salarios contractuales han tenido una tendencia a la baja constantemente, pues en 2002 mostró un crecimiento anual de 5.8% y en 2013 de sólo 4.3%, crecimiento que es igual o menor al obtenido una década anterior (cuadro 3). Es decir, una contracción cercana a 2 puntos porcentuales en más de 10 años.

Cuadro 3. Salarios contractuales

| | Total | | | Manufacturas | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Periodo promedio | Incremento anual en porcentaje | Número de trabajadores (miles) | Número de empresas | Incremento anual en porcentaje | Número de trabajadores (miles) | Número de empresas |
| 2002 | 5.8 | 1757 | 5487 | 6.4 | 549.8 | 2446 |
| 2003 | 4.7 | 1763 | 5337 | 5.2 | 526.4 | 2294 |
| 2004 | 4.1 | 1776 | 5920 | 4.6 | 534.7 | 2431 |
| 2005 | 4.4 | 1783 | 5957 | 4.7 | 541.2 | 2476 |
| 2006 | 4.1 | 1684 | 5819 | 4.4 | 482.7 | 2433 |
| 2007 | 4.2 | 1858 | 6251 | 4.4 | 566.8 | 2546 |
| 2008 | 4.4 | 1910 | 6308 | 4.7 | 557.5 | 2768 |
| 2009 | 4.4 | 1824 | 6645 | 4.4 | 511.5 | 2930 |
| 2010 | 4.3 | 1882 | 6825 | 4.8 | 560.0 | 3268 |
| 2011 | 4.3 | 1971 | 7192 | 4.7 | 612.8 | 3445 |
| 2012 | 4.4 | 2073 | 7442 | 4.8 | 638.1 | 3405 |
| 2013 | 4.3 | 2072 | 7802 | 4.6 | 671.3 | 3471 |

Fuente: Banco de México, Anuario 2014.

En el caso de los salarios contractuales de la industria manufacturera el comportamiento es similar a los salarios contractuales totales, pues crecieron sólo 6.4% en 2002 y cayeron a 4.6% en 2013, lo que mostró una marcada tendencia a la baja en el periodo 2002-2013 (cuadro 3).

Lo que tenemos entonces es que el modelo de desarrollo neoliberal no se ha logrado, aunque apostó la IED en México como el motor del crecimiento económico mediante el traslado de empresas trasnacionales, o parte de sus procesos de

producción, y por esa vía aumentar los empleos y los salarios. Muestra de ello es el bajo crecimiento del PIB, pero lo mismo ocurre con el Producto Per cápita, con los salarios directos y los indirectos. Si le añadimos el crecimiento del subempleo y del sector informal en la economía mexicana, el modelo de desarrollo apunta más a una nación carente de justicia social, que más bien ha agudizado la injusticia social en el país.

No está por demás señalar que estos indicadores de injusticia social, además explican el aumento de la delincuencia organizada y no organizada en el país. La otra cara del auge de estas actividades ilícitas, que son ya de carácter internacional, lo es la decandencia social en Estados Unidos, donde crecen sin parangón los niveles de drogadicción de sus ciudadanos.

## Proyecto de nación y el "Pacto por México"

En el verano de 2012, al calor de las elecciones presidenciales, los estudiantes del curso "México, su economía, política y sociedad" de la UAM me preguntaban cuál era mi opinión sobre el surgimiento del movimiento #YoSoy132. Como se recordará, ese movimiento surgió en mayo de 2012 en la Universidad Iberoamericana, cuando estudiantes de esa universidad exigieron que abandonara las instalaciones de esa institución privada el candidato a la presidencia a la República por el PRI, Enrique Peña Nieto, con el grito "Fuera Peña Nieto". Evento señalado como el "viernes negro" para el priismo, en pleno proceso electoral.[27]

Los estudiantes de la Universidad Iberoamericana, asiduos usuarios de las redes sociales, como Facebook y Twitter, supieron utilizarlas de forma excelente para exponer sus puntos de vista y de paso responder a la avalancha de críticas que se les vino encima por los sectores vinculados al PRI, cuando diversos medios masivos de comunicación, como las televisoras privadas, los criticaron permanentemente. Posteriormente algunos de los miembros de ese movimiento fueron captados por Televisa para presentar una versión más joven y en apariencia más progresista de sus noticiarios y programas de opinión.

Para el movimiento, el principal cuestionamiento fue que no eran estudiantes de la "Ibero", por ello 131 estudiantes subieron a las redes sociales las credenciales que los acreditaba como estudiantes de dicha institución. Además, dieron a conocer los tres ejes de su movimiento:

[27] Jenaro Villamil, "#YoSoy132 y los tres ejes del movimiento", revista *Proceso*, 29 de mayo, México, 2012.

*a)* la democratización de los medios de comunicación y el derecho a la información;
*b)* la promoción del voto "informado y reflexionado", lo cual los alejaba de cualquier movimiento abstencionista;
*c)* el carácter apartidista de sus expresiones que no excluye "la pluralidad y diversidad de los integrantes de este movimiento" a favor o en contra de un candidato.[28]

A esa protesta se fueron sumando estudiantes de otras universidades, como los de la UAM-Xochimilco, de ahí la solicitud de expresar mi opinión sobre ese movimiento. Mi respuesta fue que el debate sobre ese proceso electoral para elegir al próximo presidente de la República en México no sólo pasaba por el justo reclamo por parte de los estudiantes agrupados en el 132, de mayor información e imparcialidad por parte de los medios de comunicación masiva, sino, principalmente, por el proyecto de nación que los candidatos exponían en sus plataformas políticas.

Con gran preocupación comentaba a los estudiantes que las plataformas políticas de la mayor parte de los partidos políticos, pero principalmente del PRI y otros partidos políticos, con excepción del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, incluían aprobar las Reformas Estructurales. Sin embargo, el PRI nunca explicó la trascendencia de dichas reformas para el proyecto de país y mucho menos que se estaba modificando radicalmente.

Las Reformas Estructurales propuestas por Enrique Peña Nieto, les explicaba, daban continuidad al proyecto ideológico instrumentado por el PRI desde el gobierno de Miguel de la Madrid, el neoliberalismo, y facilitaban la transformación radical del proyecto de nación surgido con la revolución mexicana. Modifican la columna vertebral de la Constitución de 1917, surgida de un amplio acuerdo social, como son los artículos 3 sobre la educación gratuita y laica; el 27 referido a la propiedad de los bienes naturales del país, y el 123 sobre derechos laborales, que fueron de avanzada en su tiempo. En consecuencia, nos encontrábamos ante una trasformación radical del proyecto de nación, y lo desafortunado de ese trascendental momento era que no veía que el centro de atención y de debate fueran las propuestas de cambio, mucho menos que se propiciara otro amplio consenso social al respecto.

En ese sentido, afirmaba ante mis alumnos que el movimiento "#YoSoy132" dejaba de lado el asunto más importante del debate político en México y ponía en la mesa de discusión una visión por demás pragmática, esto es, la preferencia electoral por uno u otro de los candidatos a la presidencia de la República sin contenidos políticos. Para mí, les insistía, eso no significaba más que un acto más de vaciamiento de lo político. Una elección presidencial sin contenidos, aunque estos

[28] Ídem.

estuvieran en la mesa de debate, pero sólo a nivel declarativo sin especificar las consecuencias para el país.

Al ganar las elecciones el candidato a la presidencia de la República del PRI, Enrique Peña Nieto, con un acto corporativo con el resto de los partidos políticos, logró que se firmara el "Pacto por México", el cual dio contenido, continuidad y legalidad constitucional al nuevo proyecto de nación. Con la firma de ese pacto por parte de las tres principales fuerzas políticas electorales: PRI, PAN y PRD; sorprendió la integración del PRD a ese nuevo proyecto de nación, dado que surgió en la escena política electoral en el país precisamente para defender los principios de la revolución mexicana plasmados en la Constitución de 1917 y su proyecto de nación, pero firmó el "Pacto por México" que modifica de raíz los principios y el proyecto de nación elaborado por los constituyentes de 1917.

A raíz de ello, su figura principal y uno de sus principales fundadores, Cuauhtémoc Cárdenas, renunció al PRD. Aunque en su carta de renuncia nunca argüyó que se separaba del partido por haberle dado la espalda a los principios de la revolución mexicana, que fueron esenciales en la constitución de ese organismo político, al firmar el "Pacto por México". Su renuncia más bien quedó confusa.

Las reformas estructurales propuestas por Enrique Peña Nieto y asumidas por el PRI, PAN y PRD con la firma del "Pacto por México" tuvieron la clara intención de modificar la columna vertebral de la Constitución de 1917. Transforman radicalmente los artículos 3, 27, 28 y 123, reafirmándose así el proyecto de nación neoliberal en México.

Por medio del "Pacto por México" impulsaron las reformas estructurales, iniciaron con la reforma al artículo 3 constitucional. Con ello se dio un paso firme en el proceso de privatización de la educación pública en el país e impedir que mexicanos sin recursos económicos puedan acceder a la misma en el futuro.

Por otro lado, la reforma al artículo 3 introduce una reforma laboral que afecta de manera directa a los trabajadores de la educación, y por esa vía empezaron a perder estabilidad en el empleo, caída salarial, pérdida de prestaciones y la introducción de la subcontratación laboral, en suma, la modificación total y destrucción del contrato colectivo de trabajo en el sector educación.

Las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales tuvieron por objeto entregar al capital trasnacional y nacional la explotación de los recursos naturales estratégicos del país, como el petróleo, la electricidad, las minas y el agua, así como despojar a los mexicanos de sus recursos naturales estratégicos para el futuro.

Sin duda fue la reforma al artículo 27 la que más resistencia y desaprobación obtuvo. La modificación al 27 fue acompañada con las reformas al 25 y 28 porque la intención principal era la reforma energética. Dicha reforma fue hecha para permitir la inversión privada, principalmente la extranjera, en la exploración de los

recursos petrolíferos del país, bajo el argumento de poder explotar el petróleo que se encuentra en las aguas profundas del Golfo de México porque, anunciado por la cabeza del Poder Ejecutivo, el país no cuenta con la tecnología para hacerlo.

La realidad, como se observó tiempo después, fue la venta de los pozos petroleros en aguas someras y en menor medida los ubicados en aguas profundas principalmente a las empresas petroleras trasnacionales y algunas de origen mexicano, con lo cual se regresó la explotación del petróleo a las empresas extranjeras a las que se les había expropiado en la década de 1930 por el presidente Lázaro Cárdenas.

Las consecuencias inmediatas de esta reforma fueron el debilitamiento de las finanzas públicas, como ya se había previsto, puesto que las ventas por exportación de petróleo aportaban 40% de los ingresos del fisco mexicano. El resultado fue la fuerte disminución del gasto público, caída que se intentó atemperar con un incremento al impuesto a las gasolinas, la electricidad y el gas. Además de contraer más deuda pública, que se encuentra en los niveles más altos de los últimos treinta años.

Todos estos aumentos impositivos a los energéticos que se venden en el país ha impactado los precios al consumidor, elevando la inflación y las tasas de interés a niveles muy superiores de los últimos años, contrario a los objetivos de las políticas macroeconómicas que se han aplicado en las últimas tres décadas.

La reforma constitucional al artículo 27, particularmente la energética, ha repercutido también en la caída de las reservas petroleras del país, puesto que ahora son propiedad de particulares y ya no de la nación, ocasionando un panorama energético para el país muy sombrío. Igualmente, la producción de petróleo por parte de la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex) ha disminuido considerablemente. La reforma al 27 constitucional no se circunscribe exclusivamente a la reforma energética, su modificación abrió las puertas a la inversión privada extranjera y nacional en la minería, la energía eólica, a prácticas de *fracking* y al uso del agua. Sectores donde ha fluido la inversión de manera considerable, desde mucho antes de la aprobación de dicha reforma por el Congreso mexicano, y que sólo ha venido a dar estatus legal a esas inversiones, porque carecían de él al no haberse modificado antes la Constitución. Inversiones nacionales y extranjeras, por otro lado, que han ido despojando a comunidades y ejidos de sus tierras y recursos naturales, que antaño fueron repartidas por el 27 constitucional aprobado por los constituyentes de 1917. Situación que ha propiciado crecientes tensiones y conflictos entre empresas y poblaciones.

Por el lado de la reforma al artículo 123 constitucional, la reforma laboral ha sido utilizada para terminar con todas las conquistas de los trabajadores, plasmadas en la anterior legislación del Constituyente de 1917. En la propuesta de leyes secundarias a la ley laboral se vulnera el derecho a la sindicalización, el derecho a la huelga, a la contratación colectiva y a una jornada de 8 horas, entre otros aspectos. Se legaliza el *outsuorcing* y con ello se condena a los trabajadores a empleos mal

remunerados, sin prestaciones, sin derecho a huelga, a la sindicalización, con contratos individuales por horas que pueden ser menores o mayores a las 8 horas. En suma, se condena a los trabajadores a trabajos precarios.

## Conclusiones

En el México actual asistimos a la total transformación del proyecto de nación que surgió con la revolución mexicana de principios del siglo XX al ser sustituido por otro de origen extranjero, el neoliberal, que condena al país a una dependencia y subordinación al poder de las empresas trasnacionales. Los últimos cambios hechos a la Constitución, principalmente con las reformas estructurales, así lo constatan, pues modifican de raíz los artículos principales que mostraban un proyecto de nación que buscaba la independencia de los poderes dominantes en el capitalismo y al mismo tiempo abonar a una justicia social, como fue el caso de los artículos 3, 27 y 123.

Esta reforma del Estado y con ello del proyecto de nación en México se explica por dos razones principales, la crisis de la deuda de la década de 1980 y la profunda crisis cíclica que vivió el capitalismo en la misma época.

La crisis del capitalismo necesitó modificar su forma de acumulación y con ello la DIT. Esto significó *1)* trasladar los procesos productivos a la periferia para obtener la mano de obra barata de esos países, a los cuales pertenece México y *2)* apoderarse de las riquezas naturales de dichas naciones.

En ese contexto se inscriben las reformas estructurales impulsadas por el PRI y el PAN, a las cuales se sumó el PRD en el "Pacto por México". Para impulsar la nueva forma de acumulación capitalista, las trasnacionales necesitaban quitar el principal impedimento en México, y era el artículo 27 constitucional, que les impedía apoderarse de los recursos naturales del país, como el petróleo, la electricidad, las minas, el agua, etcétera.

Por otro lado, era imprescindible imponer condiciones laborales marcadas por el neoliberalismo como la subcontratación de la fuerza de trabajo, la desaparición de las prestaciones, como pensiones, despidos, vacaciones, salud, educación; modificar las jornadas de trabajo, mantener bajos los salarios, la inestabilidad en el empleo, etcétera, y por ello era necesario modificar el artículo 123.

Finalmente al ser el sindicato de los profesores uno de los más poderosos del país, era necesario encubrir todas estas reformas laborales con una reforma a la educación y del artículo 3.

Con estas reformas se concluyó el pacto social que surgió con la Constitución de 1917, se desterraron las conquistas de la revolución mexicana y se cambió radicalmente el proyecto de nación que ello significaba.

Sin embargo, el proyecto neoliberal en México no es el único proyecto de nación existente, actualmente asistimos a momentos determinates para el futuro de la nación.

## Bibliografía


Aglietta, Michel, *Regulación y crisis del capitalismo*, Siglo xxi, Madrid, 1976.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, fce, México, 1992.

Banco de México. Anuario 2014.

Boyer, Robert, "Wage Formation in Historical Perspective: The Franch Experience", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 3, núm. 2, junio, 1979.

Boyer, Robert, *La flexibilidad del trabajo en Europa***,** Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1986.

Cantter, A. *Labor Economics*, Irwin, Chicago, 1980.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *La economía subterránea en México*, Diana, México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (copia del original), 1917.

Contreras Carbajal, José Javier, *Enfoque crítico sobre las teorías del sector informal en México*, uam / Itaca, México, 2015.

Coriat, Benjamin, *El taller y el cronómetro*, Siglo xxi, México, 1982.

Coriat, Benjamin, *Pensar al revés*, Siglo xxi, México, 1992.

Cortés, Fernando y Óscar Cuéllar, *Crisis y reproducción social*, Flacso / Miguel Ángel Porrúa, México, 1990.

Dabat, Alejandro, *México y la globalización*, crim-unam, Cuernavaca, 1994.

De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Tratado Latinoamericano de sociología del trabajo*, uam / fce / Flacso / El Colegio de México, México, 2000.

De la Garza Toledo, Enrique, *La formación socioeconómica neoliberal*, uam / Plaza y Valdés, México, 2001.

De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Diana, México, 1993.

Ferguson, C. E. y J. P. Gould, *Teoría microeconómica*, fce, México, 1983.

Freeman, C. y Carlota Pérez, "Structural Crisis of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour", en Dosi, et ál., *Technical Change and Enonomic Theory*, France Printer, Londres, 1988.

García, N. y V. E. Tokman, "Transformación ocupacional y crisis", *Revista de la Cepal*, Santiago, Cepal, diciembre, 1984.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, México, 1985.

Gorz, André, "La declinante relevancia del trabajo y el auge de los valores postmodernos", *Economía Informa,* núm. 221, México, Facultad de Economía-UNAM, septiembre, 1993.

Greenspan, A., *La era de las turbulencias*, Ediciones B, Barcelona, 2007.

Guillén Romo, Héctor, *El sexenio de crecimiento cero*, Era, México, 1990.

Hart, K., "Infomal Incomes Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, núm. 1, OIT, Ginebra, 1973.

Ibarra, David, "Equidad y desarrollo", revista *Nexos*, núm. 184, México, 1993.

Kymlicka, Will y Norman Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, núm. 3, octubre, 1997.

Marx, Karl, *El Capital*, tomo II, FCE, México, 1975.

Marx, Karl, *Introducción general a la crítica de la economía política, 1857*, Siglo XXI, México, 1968.

North, D., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York, 1981.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Mejores políticas para un desarrollo incluyente, en serie Mejores políticas*, OCDE, México, septiembre, 2012.

Pérez, Carlota, *Technological Revolution and Financial Capital: The Dinamics of Bubbles and Golden Ages*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2009.

Piore, M. y Ch. Sabel, *La ruptura industrial*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

Portes, A. et ál., *The Informal Economy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989.

Portes, A. y Laura Benton, "Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación", revista *Estudios Sociológicos*, núm. 13, El Colegio de México, México, 1987.

Portes, Alejandro, *En torno a la informalidad: ensayos sobre la teoría y medición de la economía no regulada*, Miguel Ángel Porrúa / Flacso, México, 1995.

Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980,* Prealc, Santiago, 1982.

Raczynski, Dagmar, "El sector informal urbano: algunos problemas conceptuales", en Víctor Tokman y E. Klein, *El subempleo en América Latina*, Clacso / El Cid, Buenos Aires, 1976.

Rivera, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, Era, México, 1986.

Rivera, Miguel Ángel, *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*, Universidad de Guadalajara / UNAM / UCLA / Juan Pablo Editores, México, 2005.

Rivera, Miguel Ángel y Alejandro Dabat, *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo,* unam, México, 2007.

Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la Cepal*, Siglo xxi, México, 1980.

Salas, Carlos y Teresa Rendón, *El sector informal urbano. Revisión conceptual y formas de medición,* México (inédito), 1992.

Tello Macías, Carlos y Rolando Cordera, *México, la disputa por la nación*, Siglo xxi, México, 1979.

Tello Macías, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México, 1920-2006*, unam, México, 2007.

Tokman, Víctor, "El sector informal: quince años después", *El Trimestre Económico*, núm. 215, julio-septiembre, fce, México, 1987.

Villamil, Jenaro, "#YoSoy132 y los tres ejes del movimiento", revista *Proceso*, 29 de mayo, México, 2012.

Web CNT-AIT *Muhimu*, Madrid, [https://muhimu.es/comunidad/martires-chicago/].

# PROYECTO DE NACIÓN

# 1. ESPECIFICIDADES Y LÍMITES DE LA MODALIDAD MEXICANA DE NEOLIBERALISMO: LA NECESIDAD DE UN PROGRAMA INTEGRAL DE REFORMAS ESTRUCTURALES RADICALES

Abelardo Mariña Flores*

## Introducción

Las políticas neoliberales instrumentadas en México, lo mismo que sus secuelas, comparten rasgos comunes con las aplicadas desde la década de 1970 y, sobre todo, a partir de la de 1980 en todo el mundo, para revertir la caída general de la rentabilidad del capital. Sin embargo, el neoliberalismo mexicano muestra especificidades que han sido determinadas por las particularidades de los resultados coyunturales y de largo plazo de los violentos combates que se han desplegado en nuestro país en este periodo entre clases sociales y grupos de poder económico y político, locales y extranjeros, y por los efectos, siempre contradictorios, de tales luchas, por un lado, sobre los contenidos de la política económica y, por otro, sobre las nuevas formas de articulación de la economía mexicana en el mercado mundial.

* Profesor-investigador del Área de Sociedad y Acumulación Capitalista del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Este trabajo es resultado particular de una línea de investigación sobre el desarrollo del capitalismo en el mundo y en México, que llevo a cabo, desde hace varios años, junto con Sergio Cámara Izquierdo, colega del Área de Sociedad y Acumulación Capitalista del Departamento de Economía de la uam-Azcapotzalco.

El diseño y la instrumentación de las distintas "generaciones" de políticas neoliberales no se ha sustentado, en contra de lo que proclaman sus diseñadores y ejecutantes, en criterios "técnicos" enfocados a satisfacer con "eficiencia" objetivos de desarrollo, estabilidad y bienestar social. Más bien, sus modalidades y ritmos de instrumentación, que tienen siempre como objetivo el fortalecimiento general de la rentabilidad del capital, se han logrado imponer en coyunturas políticas particulares en contra de movilizaciones sociales y políticas de resistencia locales, regionales y nacionales, mediante la represión sistemática de movimientos sindicales, campesinos, estudiantiles y populares, así como sus manifestaciones en el plano electoral nacional. Esta represión general ha implicado la anulación en los hechos de los derechos políticos ciudadanos elementales por medio de reiterados fraudes electorales en todos los niveles del sistema político. Ha culminado, asimismo, con el despliegue de una guerra contrainsurgente general que, habiéndose ensañado contra las mujeres, los jóvenes, los comunicadores, los defensores de derechos humanos y otros segmentos "disidentes" de la población, ha tenido como saldo decenas de miles de muertos y desaparecidos. Ha incluido, como una dimensión "escandalosa" y "espectacular", ajustes de cuentas en el seno de los grupos de poder económico y político, "legales" e ilegales, que encabezan el modelo neoliberal mexicano, mediante los asesinatos de personajes de los altos círculos políticos, mediáticos e incluso eclesiásticos.

El objetivo de este ensayo es desarrollar una semblanza crítica de largo plazo del neoliberalismo mexicano, atendiendo, al mismo tiempo, sus fortalezas y sus limitaciones. En la sección 2 se describe sintéticamente el despliegue de las políticas de reestructuración neoliberal en México, desde sus primeras, limitadas pero contundentes, manifestaciones en la década de 1970 hasta la fecha, considerando el contexto político y social prevaleciente en cada periodo. En la sección 3 se exponen los rasgos fundamentales de la modalidad neoliberal de acumulación mexicana, identificando sus principales contradicciones y limitaciones. En la sección 4, a partir del reconocimiento de las "fortalezas" del neoliberalismo mexicano (ciertamente autoritarias), pero también de sus limitaciones generales, se plantea la hipótesis de que cualquier intento de instrumentar políticas económicas alternativas parciales está destinado al fracaso. Como corolario, y a modo de conclusión, en la sección 5 se propone la necesidad de construir un programa integral de reformas radicales populares de inmediato y de largo alcance.

## El despliegue del neoliberalismo "a la mexicana"

Las reformas estructurales neoliberales se han desplegado en nuestro país desde hace ya cuatro décadas. Su inicio parcial data de 1976-1977 cuando, en el marco de la crisis de balanza de pagos que provocó el fin de la estabilidad cambiaria que se había sostenido desde 1954, el gobierno mexicano firmó un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el cual se establecieron varios compromisos de política económica. Principalmente, la instrumentación de una política de topes salariales que ha constituido, desde 1977, la base de la dimensión antilaboral de la modalidad de acumulación neoliberal mexicana. La acordada apertura externa del comercio se pospuso, a pesar de haberse elaborado una carta de intención de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1979, debido al auge de los ingresos por exportaciones petroleras y al gran aumento de importaciones que ese mismo propició. La contratación de deuda externa no se restringió; más bien su exponencial incremento se llevó a cabo con una lógica distinta a la que había privado hasta entonces, que daba prioridad a la deuda con organismos institucionales y que regulaba los montos y las condiciones de la misma. En adelante, como parte ya de la desregulación mundial de los flujos financieros, el endeudamiento se contrató con mucho menores controles y fundamentalmente con acreedores privados.

En 1983, sobre la base del nuevo acuerdo de estabilización signado por México con el FMI para enfrentar una nueva crisis de balanza de pagos en 1982-1983, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en un contexto de crisis de deuda externa, estancamiento económico y alta inflación, se relanzaron decididamente las reformas neoliberales. La pulverización del poder de compra de las remuneraciones a los trabajadores, sustentada en la férrea política de topes, fue acompañada por un radical embate contra la contratación colectiva y el empleo público. La apertura externa se desplegó, ahora sí, en distintas dimensiones: se inició el desmantelamiento de la estructura de controles cuantitativos al comercio exterior, fundamento del proteccionismo, y México finalmente se adhirió al GATT en 1986; comenzó la desregulación de la Inversión Extranjera Directa (IED), ampliando su participación hasta 100% en ciertos sectores, y extendiendo el ámbito de operación de la maquila a todo el territorio. Se inició el proceso general de privatización de empresas paraestatales, destacando las del subsector de petroquímica secundaria. Comenzó, asimismo, la liberalización de la balanza de pagos mediante una política de desregulación cambiaria extrema que, en el marco de prácticamente nulo acceso a deuda externa, resultó ser un fracaso al propiciar una profunda espiral inflación-devaluación.

Pero, más allá de estas políticas neoliberales "genéricas", el rumbo que tomaría la modalidad mexicana de reestructuración se estaba disputando en el terreno de la

política. En el interior del gabinete de De la Madrid, la hegemonía en las decisiones de política económica enfrentaba a Jesús Silva-Herzog, con una perspectiva más intervencionista, contra Carlos Salinas de Gortari, adalid del liberalismo. La nueva crisis petrolera de 1986 dio al traste con la reactivación impulsada por Silva-Herzog y con sus aspiraciones a la candidatura presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que finalmente obtuvo Salinas. Simultáneamente dentro del PRI se organizaba la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, quien planteaba la necesidad de retomar los principios desarrollistas del nacionalismo revolucionario frente al nuevo liberalismo en ascenso. Frente al monolitismo oficial, terminó saliendo del PRI y, en alianza con distintas expresiones de la izquierda del país, organizó su candidatura mediante el Frente Democrático Nacional (FDN). Por su parte, la defensa de los pequeños y medianos empresarios frente a los estragos de la crisis y de las políticas, que favorecían a los grandes empresarios, fue encabezada por Manuel Clouthier, candidato del Partido Acción Nacional (PAN).

La incapacidad de revertir el fraude electoral de 1988 contra Cárdenas y el FDN y de enfrentar la violencia represiva desatada por el gobierno de Salinas resolvieron, en los hechos, la "disputa por la nación" con el triunfo de un bloque emergente de poder económico y político que fue desplazando al que había construido su hegemonía durante la larga onda expansiva de acumulación productiva que se desplegó en México desde finales de la década de 1930, sobre la base del modelo desarrollista de sustitución de importaciones. Este nuevo bloque de poder se ha caracterizado por ser "cosmopolita", globalizador y desnacionalizador, financiarizador y rentista, autoritario, antidemocrático y antipopular, antilaboral y elitista, clerical, misógino y racista y, por supuesto, plenamente funcional con las estrategias de las corporaciones trasnacionales estadounidenses.

Las reformas instrumentadas durante el gobierno de Salinas tuvieron una naturaleza "contrarrevolucionaria" en sentido literal. En la medida en que apuntaron a desmantelar las bases normativas e institucionales surgidas de la Revolución mexicana que dieron sustento al largo auge de la acumulación de capital, denominado como el "milagro mexicano", al haber propiciado un crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) superior a 6% durante casi 50 años (desde 1933). La agresiva política de privatizaciones fraudulentas y expropiatorias del patrimonio nacional a favor de una nueva casta empresarial parasitaria, destacando las de los sectores bancarios, telefónico y siderúrgico, así como la contrarreforma agraria, erosionó las bases de la economía mixta que sustentó las altas tasas de acumulación productiva en la posguerra. La apertura comercial acelerada e indiscriminada, junto con la promoción de la IED resultaron en la desaparición de sectores manufactureros de transformación completos en detrimento de la expansión de la maquila de exportación y el afianzamiento del déficit comercial como rasgo estructural de la

economía mexicana. La desregulación de los mercados financieros y especulativos, abriéndolos a inversionistas extranjeros, hizo posible financiar el déficit externo pero, al suprimir la distinción entre deuda interna y externa, generó las bases de la financiarización de la política económica.

El año de 1994 fue simbólico en varios sentidos. La entrada en operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) confirmó que la nueva articulación de México al mercado mundial se desarrollaría con un horizonte unilateral de subordinación progresiva a Estados Unidos. La irrupción del zapatismo, junto con las amplias movilizaciones en todo el país que impidieron su supresión violenta, al mostrar la profunda polarización social, política y cultural imperante en México, desenmascararon el discurso ideológico sobre la naturaleza modernizante del neoliberalismo. Los magnicidios de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu mostraron que el autoritarismo y la violencia del modelo no respetaría ninguna disidencia, incluso dentro de las filas del sistema de dominación. Finalmente, el estallido de la llamada crisis del "tequila", primera gran crisis mundial del capitalismo global financiarizado, mostró la fragilidad estructural del nuevo modelo.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo continuaron las privatizaciones (ferrocarriles, aeropuertos) y, frente a la quiebra de la banca privatizada, se desplegó su extranjerización casi total. Cabe destacar que las movilizaciones populares, en cierta medida catalizadas por la irrupción del zapatismo, impidieron el avance de una pretendida reforma laboral que fue impulsada, con distintos proyectos, por los principales partidos políticos, incluyendo el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La "transición pactada" por el PRI y el PAN en 2000, apoyada por el "voto útil" de algunos segmentos de supuesta izquierda, tenía como objetivo aprovechar un supuesto "bono democrático" para avanzar de forma decisiva en las reformas faltantes: en particular, la laboral y la energética. La ineficiencia y voracidad sin límites de los recién encumbrados panistas, encabezados por Vicente Fox, la desarticulación de los mecanismos centralizados de disciplina del PRI y la renovada organización de la resistencia popular contra el neoliberalismo tuvieron como resultado un relativo estancamiento en el avance de las reformas neoliberales. La recomposición de las estructuras de poder tradicionales, cimbradas por la llegada al ejecutivo federal del PAN, supuso la expansión y el fortalecimiento de redes de intereses económicos, políticos y criminales, locales y regionales, que, con apoyo de las policías y del ejército, erosionaron relativamente los mecanismos centralizados de control nacional.

Frente al ascenso de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como real opción de poder gubernamental crítico del neoliberalismo, se fue conformando desde 2005 un frente que, con diferentes tácticas y diferentes objetivos estratégicos, coincidió en debilitar la candidatura de izquierda. Desde el gobierno

del PAN, con apoyos transnacionales de la derecha estadounidense y española, pasando por el PRI y la otra campaña zapatista, se fueron generando las condiciones para obstaculizar el triunfo de López Obrador, a las que contribuyó su sectarismo y su temor de los movimientos sociales. El nuevo fraude electoral anunciado, incluida una nueva caída del sistema, ratificó la decisión de Estado que, hasta ahora, ha sido inamovible en nuestro país: la reproducción de la modalidad neoliberal mexicana es estratégicamente tan relevante, por razones geoeconómicas y geopolíticas, que es totalmente inaceptable permitir que el Poder Ejecutivo lo ocupe cualquier grupo o persona que, por más moderadas que sean sus posiciones, no sea elemento integral de la coalición dominante de los grupos de poder económico y político.

Para intentar legitimarse frente a su fraudulento ascenso a la presidencia, Felipe Calderón desató su pretendida guerra contra el narcotráfico que, en los hechos, devino en guerra sucia generalizada, la cual ha tenido una doble orientación. En primer lugar, concretar las nuevas estrategias contrainsurgentes continentales encabezadas por el Departamento de Estado estadounidense y enunciadas ya en el Plan Puebla-Panamá. En este contexto se han promovido y tolerado grupos criminales locales con funciones anti-insurgentes (proveyéndoles, por ejemplo, de armas). Las fuerzas armadas y los grupos policíacos intervienen, por un lado, brindando protección general a los grupos criminales y, en ocasiones, haciendo incautaciones (de drogas, personas, armas) "legitimadoras" de su combate contra el crimen pero, en los hechos, operan como una especie de "impuesto" especial. Se ha criminalizado cualquier tipo de disidencia clasista, ambiental, de derechos humanos y periodística, justificando la represión y exonerando las violaciones a los derechos humanos. Mientras tanto, se ha consolidado una tolerancia casi absoluta a la operación de los mecanismos y espacios de blanqueo de dinero ilícito, cobijados y sustentados por la banca trasnacional. En segundo lugar, intentar imponer cierto orden, de ninguna manera neutral, en las complejas disputas entre las redes locales, regionales, nacionales y multinacionales de poder económico y político, legales e ilegales, que incrementaron exponencialmente sus ámbitos de acción y poder a partir del desplazamiento del PRI del ejecutivo nacional.

El sangriento desastre de la administración calderonista implicó un obstáculo al avance de las reformas neoliberales pendientes. La movilización popular logró detener (parcialmente) la reforma petrolera e impedir los nuevos intentos de reforma laboral. El descrédito internacional y, especialmente, entre ciertos segmentos de las clases medias (detonantes del movimiento #YoSoy132) dejaron claro, por un lado, que un tercer gobierno panista era prácticamente inviable y, por otro, que habría que utilizar todos los recursos disponibles para detener el embate de la segunda campaña presidencial de López Obrador, ahora organizada por medio del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

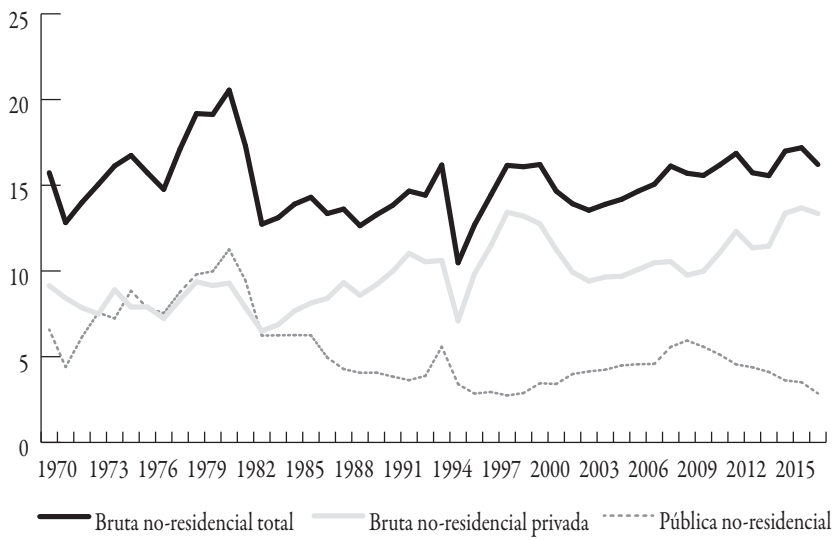
El retorno del PRI a la presidencia fue una nueva transición pactada derivada del reconocimiento de la incapacidad del PAN y sus cuadros de sostener el orden nacional de poder y, por tanto, de continuar con las reformas neoliberales. La segunda candidatura de López Obrador, si bien concentró nuevamente la resistencia popular frente al neoliberalismo, se desdentó a sí misma frente a los mecanismos más "sofisticados" de fraude en su intento de aparecer como una "opción" no peligrosa para los poderes fácticos, garantizando ex-ante la no promoción de protestas postelectorales. Frente al pasmo generado por el retorno del PRI a la presidencia, la consiguiente ausencia de una respuesta integral organizada frente a la nueva imposición y el abierto colaboracionismo, tanto del PAN como del PRD, el régimen relanzó su agresiva estrategia de reformas cobijado al final por el "Pacto por México". Destacan por su relevancia, en la medida en que desregulan los dos elementos básicos de todo proceso productivo, en primer lugar, la reforma laboral que, aprobada antes aun de la toma de posesión de Enrique Peña, culminó con la legalización de la precariedad de las condiciones de compra-venta, consumo productivo y reproducción de la fuerza laboral. Asimismo, la reforma energética que, además de privatizar finalmente la renta petrolera, sienta las bases para la privatización general del suelo para fines extractivos y, en general, de lucro privado. El resto de las reformas aprobadas en el anterior sexenio (2012-2018) tienden a afianzar, por un lado, los espacios privados de valorización de capital y, por otro, los mecanismos de dominación ideológica, cultural y política del sistema. La reforma de las telecomunicaciones refrenda el dominio de los monopolios e inhibe los desarrollos sociales comunitarios; la de transparencia, de hecho garantiza la impunidad de los funcionarios gubernamentales; la electoral, al no regular el financiamiento de los partidos y las campañas, refrenda las prácticas fraudulentas por razones económicas y de Estado; la educativa avanza en la privatización del financiamiento de los niveles básico y medio superior, en la instrumentalización de sus objetivos al servicio del capital y, además, sienta las pautas para la reforma del subsistema de educación superior.

## Especificidades de la modalidad neoliberal de acumulación mexicana

La modalidad neoliberal mexicana se caracteriza, en primer lugar, por una débil acumulación productiva que tiene como efectos directos un lento crecimiento de la planta productiva y del producto, una insuficiente generación de empleos y una limitada incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos y, por tanto, una frágil dinámica de la productividad. El esfuerzo inversor productivo total, que se desplomó durante la crisis "petrolera" de 1982-1983 y, nuevamente,

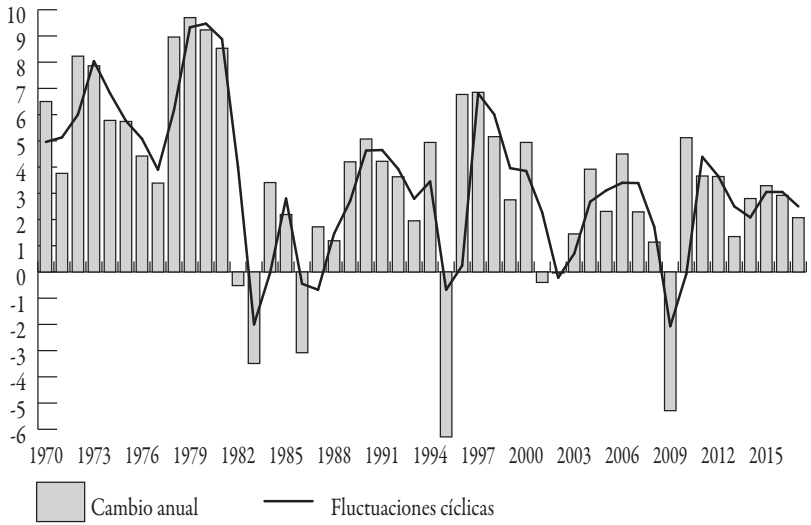
durante la crisis del "tequila", no ha recuperado los niveles promedio que tuvo en las décadas de 1970 y 1980 (en la gráfica 1.1 dicho esfuerzo es estimado como la proporción del PIB que se destina a la formación bruta de capital fijo no-residencial). Como consecuencia, el PIB ha mostrado un crecimiento promedio anual en términos reales de apenas 2.2% desde 1982, además de experimentar un desempeño muy fluctuante (en la gráfica 1.2 se registra el cambio anual del PIB a precios constantes y una estimación simple, utilizando una media móvil de 4 años, de sus fluctuaciones cíclicas.) Asimismo, la creación de empleos formales ha sido muy limitada, por lo que la desocupación abierta y encubierta, así como la subocupación, mantienen muy altos niveles (en la gráfica 1.3 se presenta la agregación de las tasas: de desocupación, desocupados que buscan empleo; de desocupación encubierta, desocupados que ya no buscan empleo; de subocupación, ocupados que buscan otro empleo o trabajar más horas). Destaca que la persistente debilidad de la acumulación productiva total se debe a que, por un lado, la inversión privada no se ha recuperado plenamente por la insuficiente e inestable recuperación de la rentabilidad general del capital (en la gráfica 1.4 se presentan estimaciones de la tasa general de ganancia y sus dos determinantes); por otro, al retraimiento de largo plazo de la inversión productiva pública, acorde con la doctrina neoliberal (gráfica 1.1).

Gráfica 1.1. México: 1970-2015.
Dinámica del esfuerzo inversor productivo



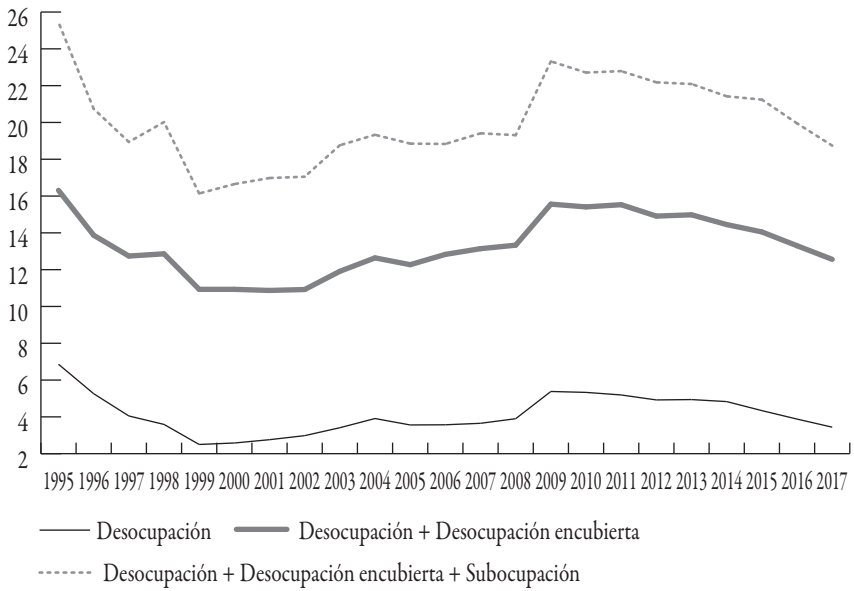

Fuente: Estimaciones propias a partir de las metodologías desarrolladas en Mariña y Moseley (2001), Mariña (2001b) y Cámara (2003).

Gráfica 1.2. México: 1970-2016. Dinámica del producto



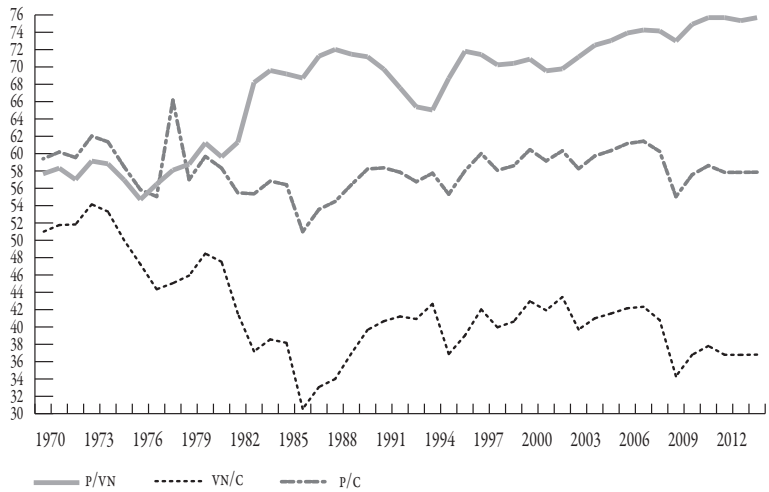

Fuente: Banco de Información Económica (BIE), "Estadísticas de contabilidad nacional", Inegi, México, 1970-2016.

Gráfica 1.3. México: 1995-2016. Tasas de desocupación y subocupación



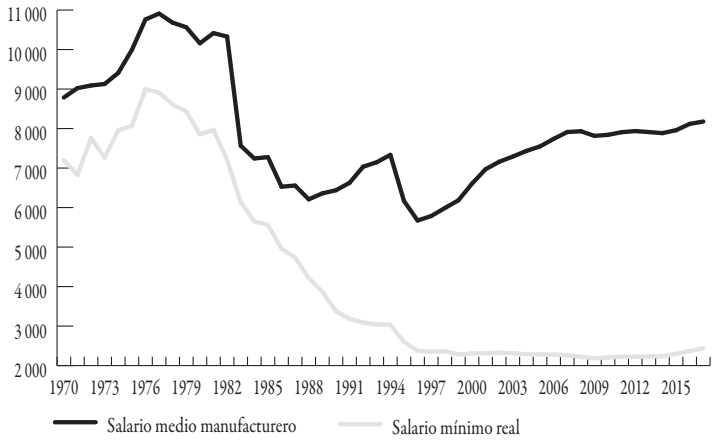

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Inegi, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Inegi, México, 2016.

Gráfica 1.4. México: 1970-2014.
Tasa general de ganancia y sus determinantes



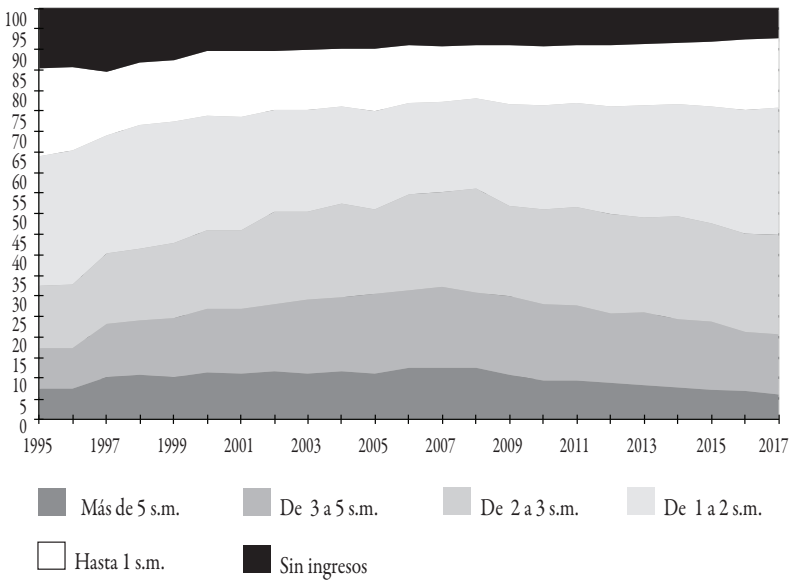

Fuente: Estimaciones propias a partir de las metodologías desarrolladas en Mariña y Moseley (2001), Mariña (2001b) y Cámara (2003).

Gráfica 1.5. México: 1970-2016.
Salario medio manufacturero y salario mínimo real




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Inegi, *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM)* (2007-2016), *Encuesta Industrial Mensual (EIM)* (1970-2006), BIE, "Indicadores sobre Precios e Inflación", Inegi, México, [http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/]; Comisión Nacional de Salarios Mínimos, [http://www.gob.mx/conasami].

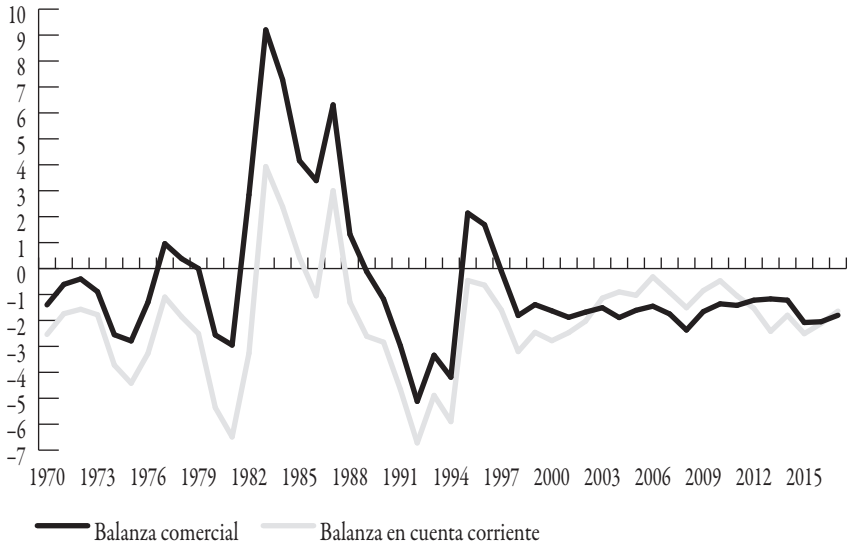
Gráfica 1.6. México: 1995-2016.
Personal ocupado por nivel de ingreso




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Inegi, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Inegi, México.

Una segunda característica central de la modalidad mexicana de neoliberalismo es su carácter concentrador y excluyente que, a su vez, se sustenta en su dimensión antilaboral extrema. No sólo se dio una pulverización del poder de compra de los salarios, particularmente aguda en las décadas de 1980 y 1990 (en la gráfica 1.5 se registran las tendencias y fluctuaciones del poder de compra del salario mínimo y del salario medio manufacturero), sino que se presentó una precarización progresiva de la estructura de remuneraciones de los ocupados, particularmente a partir de la crisis de 2007-2008, que tiene como resultado que más de la mitad de los ocupados apenas perciban hasta dos salarios mínimos (en la gráfica 1.6 se presentan registros del nivel de ingreso de los distintos segmentos del personal ocupado, según el número de salarios mínimos percibidos). Esta dimensión antilaboral extrema es una de las causas de que la rentabilidad general del capital haya experimentado sólo una recuperación parcial en la medida en que la misma se ha sustentado, sobre todo en un proceso de redistribución regresiva del ingreso (lo que se manifiesta en la creciente participación del plusvalor en el valor nuevo) y mucho menos en el mejoramiento de la eficiencia productiva por la vía de procesos de innovación tecnológica (lo que se expresa en el limitado incremento del valor nuevo por unidad de capital) (gráfica 1.4).

Gráfica 1.7. México: 1970-2016.
Balanza comercial y en cuenta corriente

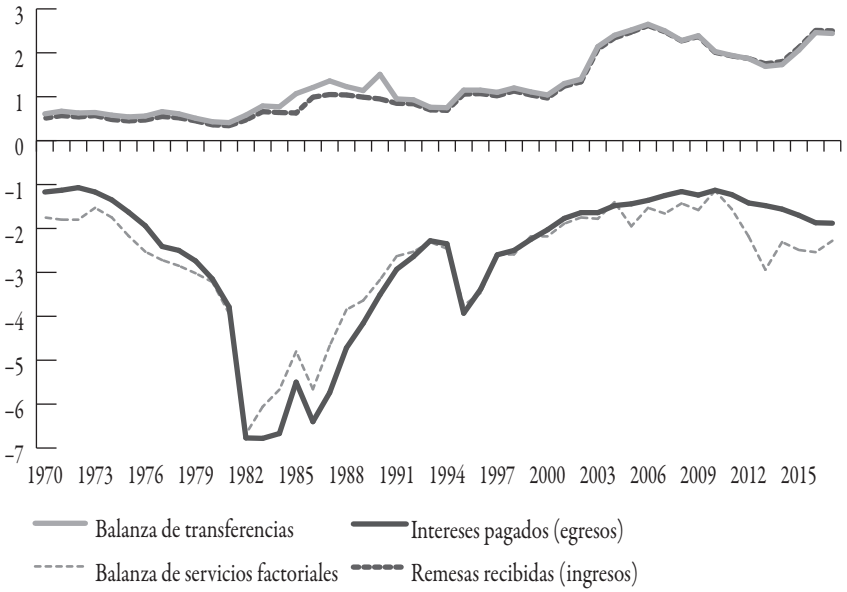



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de México, *Sistema de Información Económica*, 2016 [http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros].

De hecho, el principal factor de "competitividad" de la modalidad neoliberal de acumulación mexicana ha sido, desde su inicio, y continua siendo la superexplotación, tanto de la fuerza de trabajo como de los recursos naturales. La gran expansión de las exportaciones se ha sustentado principalmente en manufacturas intensivas con mano de obra de baja y mediana calificación (de tipo maquila), producidas en alta proporción por empresas trasnacionales; de forma complementaria, en productos primarios (petróleo y minería), cuya extracción también la llevan a cabo de manera creciente empresas extranjeras; y, en ambos casos, destinadas en su mayoría (más de 80%) a Estados Unidos. Este modelo de competitividad tiene límites estrechos al basarse en ventajas estáticas (permitidas por permisivas legislaciones laboral y medio ambiental), al inhibir la innovación tecnológica generalizada, al haber generado la desarticulación de las cadenas productivas internas y al ser altamente dependiente de las importaciones de todo tipo de bienes y servicios. Es por ello que el déficit comercial se ha consolidado como un rasgo estructural de la economía mexicana, a pesar de la instrumentación desde hace ya cuatro décadas de "las políticas" que eliminarían la restricción externa como obstáculo para el desarrollo sostenido (en la gráfica 1.7 se muestra que, con la excepción del periodo re-

cesivo de 1994-1995, la balanza comercial ha sido permanentemente deficitaria; el saldo en cuenta corriente ni siquiera en dicha coyuntura dejó de ser deficitario). El déficit comercial es, a su vez, el fundamento del déficit en cuenta corriente que ha tendido a agravarse durante la década de 2010, a pesar de la recuperación de las entradas de remesas provenientes de la fuerza laboral "exportada" a Estados Unidos, debido al creciente peso del servicio de la deuda externa y de las utilidades pagadas a la IED y en cartera (en la gráfica 1.8 se muestra cómo el principal componente de la balanza de transferencias son las remesas; asimismo, el de la balanza de servicios factoriales es el pago de intereses).

Gráfica 1.8. México: 1970-2016.
Balanza de servicios factoriales, de intereses y de transferencias

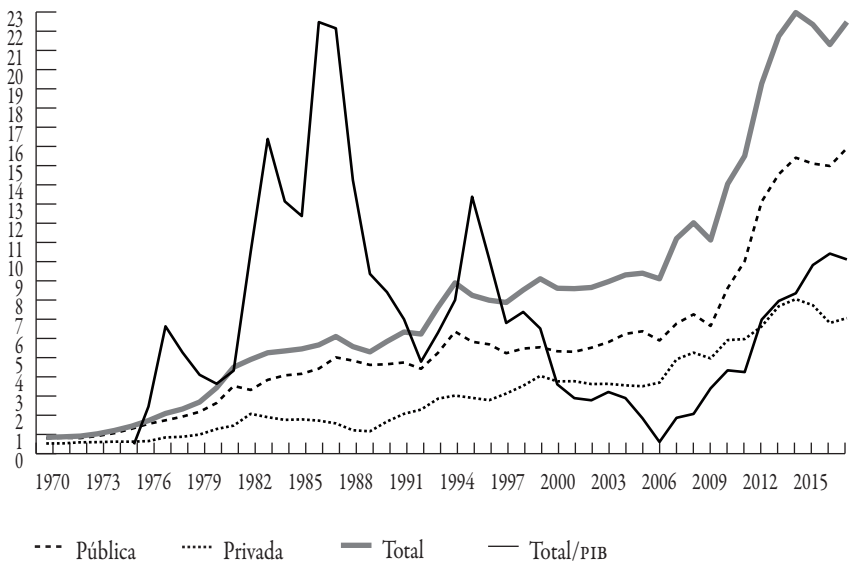



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de México, *Sistema de Información Económica*, 2016 [http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros].

La insuficiente competitividad integral de la modalidad neoliberal mexicana, sustentada en una estructura productiva poco eficiente y en una política de apertura externa indiscriminada, implica una dependencia estructural con respecto a los flujos de inversión extranjera requeridos para financiar el déficit externo. Ello se manifiesta, por un lado, en los volúmenes crecientes de la deuda externa (en la gráfica 1.9 se registra la deuda externa bruta según los últimos lineamientos de la

contabilidad: incluye, por tanto, la deuda privada y pública tradicional con bancos y organismos pero también la tenencia de títulos de deuda pública por parte de no residentes) y, por otro, en la necesidad de mantener altos diferenciales relativos de tasas de interés, con respecto a Estados Unidos, para atraer los montos requeridos de inversión extranjera en cartera (en la gráfica 1.10 se muestran los diferenciales entre las tasas de interés de México y Estados Unidos). Este rasgo financiarizado del neoliberalismo mexicano, que inhibe la expansión del crédito para financiar la acumulación productiva en el país, es por tanto elemento integral de la modalidad neoliberal de acumulación mexicana.

Gráfica 1.9. México: 1970-2016. Deuda externa bruta



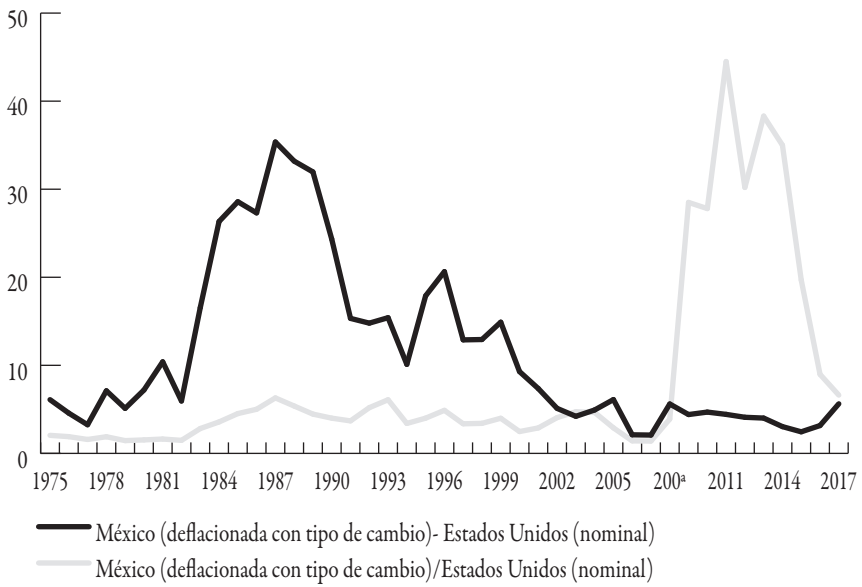

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Estadísticas oportunas de finanzas públicas (EOFP)*, México, 2016.

## La imposibilidad de instrumentación de "políticas económicas" alternativas en el neoliberalismo mexicano

El neoliberalismo mexicano se ha afianzado sobre la base de una modalidad de acumulación, que si bien es depredadora del trabajo y los recursos naturales, es muy eficiente (por redituable) para sus usufructuarios locales y transnacionales. Se

sustenta en un sistema político cuya transición a la "democracia" ha sido abortada recurrentemente, debido a que depende de la corrupción en todos los niveles de gobierno, como mecanismo corporativo de cooptación, y de los fraudes electorales sistemáticos, que sólo permiten una alternancia "administrada" como mecanismo de control. Por ello, depende de forma creciente de una represión sistémica contra todos los que se niegan a aceptar las miserias económicas, sociales y políticas presentes y previsibles, represión que ha tomado la forma de una guerra contrainsurgente preventiva difusa, aunque progresivamente generalizada.

Gráfica 1.10. México y Estados Unidos: 1976-2016.
Diferenciales de tasas de interés (México: costo porcentual promedio de la captación hasta 1988 y Tasa de Fondo gubernamental desde 1999; Estados Unidos: Tasa de Fondos Federales)




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de Información Económica (bie) y del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos.

El patrón de política económica vigente, expresión de una correlación integral de fuerzas muy específica, es "eficiente", no en términos de objetivos de desarrollo, bienestar y sustentabilidad para la población mexicana en general, sino de los intereses particulares de los beneficiarios de la modalidad neoliberal de acumulación que se conformó en México en las últimas cuatro décadas. Sin dejar de exhibir evidentes contradicciones estructurales y cíclicas, las distintas "políticas" económicas

se complementan y refuerzan entre sí, conformando un "todo" integral que, por tanto, es prácticamente imposible reformar de forma parcial.

Las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, cada una de ellas y en su conjunto, están al servicio de la valorización financiera-especulativa de agentes locales, pero sobre todo extranjeros, de la que depende el financiamiento de un sistema productivo ineficiente y estructuralmente deficitario en divisas. Al procurar proteger la rentabilidad de corto plazo y la convertibilidad de mediano y largo plazo de la IED y en cartera, tales políticas tienen una naturaleza procíclica durante las contracciones, neutra durante las expansiones y, por tanto, inhibidora permanente de la dinámica económica general.

Las políticas macroeconómicas de gasto están limitadas, por un lado, por la restringida capacidad recaudatoria en el marco de un mercado interno crónicamente estancado; por otro, por los restringidos ingresos externos utilizables permitidos por las financiarizadas políticas monetaria, cambiaria y fiscal; más recientemente, por la progresiva privatización de la renta petrolera, que era la fuente principal de los recursos fiscales.

Las políticas microeconómicas e industriales activas que busquen, en los niveles local, regional y nacional, la modernización y sustentabilidad productiva y el mejoramiento de las condiciones laborales se enfrentan a un esquema general de competitividad que más bien incentiva la precarización laboral y la depredación del medio ambiente. En particular, para ser consistentes con tal esquema de competitividad, la política laboral debe reforzar su carácter precarizador de las condiciones laborales, mientras que la política medioambiental debe seguir tolerando la destrucción de los recursos naturales. En este contexto, de limitada capacidad de gasto y de modernización productiva y laboral, la política social ha degenerado, literalmente, en un conjunto de políticas asistencialistas focalizadas e inconexas que, lucrando políticamente con la pobreza extrema, sirve como base operativa del corporativismo electoral del régimen.

La política comercial, sin sustento en políticas industriales y laborales modernizadoras, tiene escaso margen de maniobra: seguir promoviendo la apertura de mercados para exportaciones, cuya competitividad se basa en la sobreexplotación laboral y de la naturaleza, a cambio de abrir el mercado a importaciones de todo tipo, aunque ello fortalezca el carácter estructural del déficit externo y siga debilitando al mercado interno.

Frente a este panorama, la posibilidad de instrumentar políticas alternativas *parciales* es prácticamente nula. Si no se modifica por completo el patrón de política económica, las reformas parciales están destinadas al fracaso. Por ejemplo, si se flexibilizara la restrictiva política de tasas de interés, sin haber resuelto el déficit externo estructural, se generarían presiones sobre la balanza de pagos que, se-

guramente, provocarían tendencias devaluatorias y éstas, a su vez, presiones inflacionarias que afectarían, no sólo a los acreedores externos, sino también a los trabajadores. Para resolver el déficit externo estructural deberían instrumentarse políticas industriales "reindustrializadoras" de mediano plazo que requerirían, por un lado, un aumento considerable del gasto público, sobre todo en inversión productiva y, por otro, una política salarial expansiva. Ambos requisitos entran en contradicción directa con el patrón de política económica vigente.

Así, sin negar la relevancia y calidad teórica, metodológica y técnica de los análisis, las discusiones y la elaboración de propuestas de políticas económicas alternativas que se han desarrollado en distintos ámbitos académicos, profesionales, sindicales, sociales y políticos, pareciera que es necesario desarrollar un programa integral que confronte al neoliberalismo en su conjunto, como modalidad de acumulación, como patrón de política económica y como sistema de dominación.

## A modo de conclusión: la necesidad de un programa integral de reformas radicales populares de inmediato y de largo alcance

Considerando los estragos generales que ha ocasionado el neoliberalismo global en las últimas cuatro décadas, es necesario impulsar un programa alternativo *integral* que reivindique simultáneamente la recuperación de los derechos humanos, medioambientales, políticos, sociales, culturales y económicos por parte de la población no sólo de nuestro país, sino del mundo entero. En la medida en que la instrumentación de políticas "alternativas" parciales, además de ser insuficiente es de hecho inviable, se requiere un programa alternativo *radical* que tenga como objetivo el desmantelamiento de la normatividad e institucionalidad neoliberales que se han impuesto a lo largo y ancho del mundo. El programa alternativo debe ser *popular* en un sentido amplio, que considere la diversidad de intereses y derechos de individuos, grupos y comunidades, pero, al mismo tiempo, muy específico en cuanto a su contenido general: debe procurar establecer las condiciones que permitan una reproducción material, social, política y cultural digna de todos aquellos que sólo tienen su trabajo como mecanismo para la satisfacción de sus necesidades.

La construcción de un programa integral de reformas radicales populares debe reivindicar cambios inmediatos en el conjunto de las políticas públicas vigentes pero, reconociendo las limitaciones de las reformas parciales, siempre en una perspectiva de ruptura de largo alcance. Además, como el neoliberalismo es global y asimétrico, un programa alternativo para México debe reivindicar, por un lado, la defensa de la soberanía nacional frente al imperialismo, especialmente el de Esta-

dos Unidos; entendida la defensa de la nación como la defensa del pueblo frente a las oligarquías; pero, por otro, este programa debe ser internacionalista, debido a que la lucha contra el capitalismo y su versión neoliberal contemporánea debe articular los esfuerzos de todos los trabajadores del planeta.

## Bibliografía

Cámara Izquierdo, Sergio, *Tendencias de la rentabilidad y de la acumulación de capital en España (1954-2001)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España, 2003.

Mariña Flores, Abelardo, "Formación y acervos de capital en México, 1949-1999", *Análisis Económico*, vol. XVI, núm. 34, 2001, pp. 231-256.

Mariña Flores, Abelardo, "Beyond Neoliberalism and Neodevelopmentalism in Latin America: Towards an Alternative Anti-capitalist Agenda", en Thomas Maroise y Lucia Pradella (coords.), *Polarizing Development: Alternatives to Neoliberalism and the Crisis*, Pluto, Londres, 2014.

Mariña Flores, Abelardo, "Raíces y perspectivas de la lucha actual en México", en Juana Juárez Romero y Alma Patricia Aduna Mondragón (coords.), *Alzando la voz por Ayotzinapa*, Ediciones del Lirio / UAM-Iztapalapa, México, 2015, pp. 145-153.

Mariña Flores, Abelardo y Fred Moseley, "La tasa general de ganancia y sus determinantes en México: 1950-1999", *Economía, Teoría y Práctica*, núm. 15, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pp. 35-65.

Mariña Flores, Abelardo y Sergio Cámara Izquierdo, "Las especificidades de la crisis mundial en México. Una historia de integración subordinada a la globalización neoliberal", en José Valenzuela et ál., (coords.), *Crisis neoliberal y alternativas de izquierda en América Latina II: México*, El Barzón ANACC, México, 2015, pp. 15-38.

Mariña Flores, Abelardo y Sergio Cámara Izquierdo, "The Structural Causes of the Severity of the World Crisis in Mexico", en Juan Santarcángelo, Orlando Justo y Paul Cooney (coords.), *Latin America after the Financial Crisis*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 2015, pp. 165-192.

# 2. LA PENURIA FISCAL EN MÉXICO

Federico Novelo U.*

> *Los impuestos siguen teniendo una función controladora. El único plan eficaz para reducir la desigualdad de rentas inherente al capitalismo es el impuesto progresivo sobre la renta. Nada ha contribuido en la era de la satisfacción con más fuerza a la desigualdad de las rentas que la reducción de impuestos a los ricos.*
>
> J. K. Galbraith, *La Cultura de la satisfacción,* p. 203.

## Presentación

La estabilización, como prioridad global desde la década de 1980, ha significado un considerable estancamiento —cuando no una reducción— de la fiscalidad en todo el planeta; la llamada *edad de oro* del capitalismo llegó hasta la década de 1970,[1] y correspondió a un pacto social entre los llamados factores productivos, con planeación económica y del bienestar social y con economía mixta, promovido y orquestado por el Estado. Su crespúsculo se hizo acompañar de un severo crecimiento de la desigualdad, del desempleo y de las recurrentes crisis de

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (uam, México).

1 "No está claro quién introdujo la idea de Edad de Oro del Capitalismo. Se mencionan, como los que la difundieron inicialmente, a Irma Adelman, notable economista de la Universidad de California, Berkeley, a Stephen Marglin y Juliet Schor que editaron el libro *Golden Age of Capitalism*, Oxford University Press, 1992, y a Angus Maddison, que por ya muchos años ha sido reconocido como historiador del capitalismo", Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, fe-unam, México, 2012, p. 23 (n. al p.).

un sistema económico crecientemente desregulado e injusto. Es una historia de larga duración.

La debilidad fiscal de las naciones no desarrolladas, entre las que también hay diferencias, complica la visibilidad, e imposibilita la satisfacción, de los derechos sociales. El caso de México debe contabilizarse entre los de mayor complejidad. Durante los últimos 75 años, la base fiscal —estrictamente tributaria (sin incluir la renta petrolera)— de la economía mexicana no ha rebasado 10% del Producto Interno Bruto (PIB). La reducción de las facultades institucionales del Estado, en materia socioeconómica, nos aleja de cualquier propósito de edificación del estado social en el país, y la apertura económica y comercial presionadas por esa reducción.

En el proceso de establecer la centralidad del mercado, los gobiernos mexicanos de los últimos 33 años se han apropiado, incluso, de términos (como el de *cambio estructural*) que caracterizaban proposiciones teóricas y posiciones ideológicas distanciadas, en realidad enemigas, del neoconservadurismo reinante. En este sentido, no constituye una paradoja menor el propósito gubernamental de presentar a la economía mexicana como exportadora de manufacturas (con cargo a un peso significativo y creciente de las importaciones temporales, sobre las que estos gobiernos prefieren hablar poco, si algo, y con cargo, también, al miserable nivel de los salarios domésticos, sobre el que no hablan nada) y, por ello, altamente diferenciada del resto de América Latina, que depende notablemente de la llamada *lotería de los bienes naturales* y, simultáneamente, de una política arraigada en el rentismo, "que alternativamente ha oscilado de la dependencia de las rentas de los recursos naturales a las que proporciona la relación privilegiada con el Estado".[2]

¿Cómo operó la metamorfosis de un Estado precozmente intervencionista, ocupado en legitimarse ante todas las clases, más liberal que conservador y más federalista que centralista, adiestrado por muchas décadas en el oficio de gobernar con arreglo a un extraño corporativismo vernáculo, para convertirse en los impresentables gobiernos de la actualidad?

El punto de quiebre de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), durante 1981, lo constituyó la caída de los precios internacionales del petróleo, con arreglo a cuyo crecimiento o subida se habría de financiar una ampliación de la ISI hasta el mismísimo ámbito de los bienes de capital, según se hacían previsiones en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El desarrollo de mecanismos ahorradores de combustible en la industria automotriz y en algunas otras, al lado del estancamiento económico mundial, produjeron una significativa reducción en la demanda de petróleo con la consecuente reducción de sus precios internacionales.

[2] Luis Bértola y José A. Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, FCE, México, 2013, p. 321.

La circunstancia adversa se hizo acompañar de un índice inflacionario anual cercano a 100% y a un incremento más que considerable del endeudamiento externo. Así, en un plazo extraordinariamente corto, el sistema económico mexicano pasó de un crecimiento de 8.9% anual entre 1978 y 1981 a un crecimiento negativo, un altísimo grado de incertidumbre, una moratoria "técnica" y una sólida ofensiva empresarial contra el gobierno; todo durante 1982. En ese costoso fracaso interno, teniendo como telón de fondo la emergencia del thatcherismo y la reaganomics, dio inicio la duradera noche neoconservadora en México:

> Las tres reformas con las que se empezó a actuar (y se siguió actuando durante los siguientes sexenios), con el declarado propósito de recuperar el crecimiento económico y avanzar en el mejoramiento de las condiciones generales de existencia de la población, en particular la más pobre, fueron: a) redimensionar al Estado; b) apertura al exterior, y c) reforma de los mercados monetario, crediticio y financiero. Todas ellas tuvieron diferente impacto sobre las finanzas públicas. Posteriormente, se pusieron en práctica reformas estructurales adicionales.[3]

La dolorosa pedagogía relativa del verdadero sentido de algunas palabras se ha sentido y se siente con fuerza desde aquellas primeras reformas. "Redimensionar" significó una caída del gasto público, especialmente de la inversión, de la que todavía no se recupera la economía nacional; también significó privatizar, indiscriminadamente, a la gran mayoría de las empresas públicas; el término fue útil, también, para promover el desarrollo preferente de los impuestos de carácter indirecto (los que gravan por igual a desiguales). El Estado *redimensionado*, en fin, queda despojado de facultades institucionales para regular las actividades de la economía nacional.

A partir de esta oleada de reformas estructurales de primera generación, la reacción oficial frente a su ineficiencia e ineficacia ha sido la de proponer… ¡más reformas! hasta llegar a las de generación *n*, en la fase modernizadora *peñista*, la actual, que ha establecido una reforma educativa, en esencia laboral; una reforma financiera y bancaria; una reforma política; una caricatura (muy poco aplaudida por los patrocinadores del gobierno) de reforma hacendaria,[4] y, en el papel estelar,

[3] Carlos Tello, *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, FE-UNAM, México, 2014, p. 340.

[4] Al respecto, para no molestar a sus valedores, el presidente Enrique Peña Nieto declaró el 26 de febrero de 2014: "He determinado establecer, a través del gabinete especializado de México Próspero, es decir, el gabinete económico del gobierno federal, un Acuerdo de Certidumbre Tributaria [que implica] que, durante 2015, 2016, 2017 y 2018, no habrá nuevos impuestos, no subirán las tasas de los impuestos actuales y no se reducirán o eliminarán los beneficios fiscales ni las exenciones existentes", *El Universal*, 27 de febrero, 2014.

una reforma energética que, en materia de petróleo y sus derivados y de electricidad, abre la puerta a la inversión privada, nacional y extranjera, en momentos en los que es notable la caída de los precios internacionales del petróleo y, con ellos, la de la rentabilidad de las inversiones en ese sector.

Desde el punto de vista conceptual, la intervención amplia del Estado en las cuestiones económicas, con la vista puesta en sus consecuencias sociales, vuelve a ser un imperativo en momentos en que el lento crecimiento global parece haber llegado para quedarse,[5] mientras la desigualdad y la pobreza han crecido como medusas hipertrofiadas. Entre las opciones de acción gubernamental, la fiscalidad amplia, eficiente (que hace bien las cosas), eficaz (que hace lo correcto), simplificada y transparente parece llamada a ocupar el sitio estelar, para crecer con distribución del propio crecimiento que, desde la impronta neoliberal, ha ocupado una política monetaria empeñada en estabilizar con poco crecimiento y menos distribución.

La consecuencia *natural* de la desigualdad, en una economía de mercado, ha merecido un alto grado de tolerancia en la globalidad capitalista y se asume como un costo colateral que perjudica a quienes menos se esfuerzan por su propio beneficio. Los ricos, generadores de riqueza y empleos, son los inversionistas reales o potenciales que, para seguirlo siendo, no deben ser molestados con el pago de tributos ni con las regulaciones burocráticas. La historia muestra que el derrumbe de las regulaciones —igual que la reducción de la demanda agregada—, en curso desde el crepúsculo de la década de 1970, ha producido recurrentes crisis. Charles P. Kindleberger y Robert Z. Aliber demuestran que, de once burbujas financieras documentadas desde el siglo xvii (*la fiebre de los tulipanes*) hasta la Gran Recesión (2007), siete se han verificado a partir de la década de 1970.[6]

También a lo largo de la historia, como bien muestra Albert O. Hirschman, la promoción de las ciudadanías civil (Revolución francesa), política (el sufragio como derecho) y socioeconómica (estado de bienestar) ha enfrentado sucesivas versiones de la retórica reaccionaria, de la intransigencia, con el papel estelar de la *tesis de perversidad* (en la que un buen propósito, en realidad, se convierte en su contrario cuando se realizan acciones para alcanzarlo), escoltada por las tesis de *futilidad* (ninguna acción modificará la realidad) y *de riesgo* (las acciones progresistas amenazan lo ya alcanzado), totalmente visibles en la ideología dominante actual.[7]

[5] Como lo afirma el Fondo Monetario Internacional (fmi), en su más reciente "Actualización de las proyecciones centrales", *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, 2016; publicado el 19 de enero.

[6] Charles P. Kindleberger y Robert Z. Aliber, *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Ariel-Economía, Barcelona, 2012.

[7] Vid. José Woldenberg (comp.), *Albert O. Hirschman. Más allá de la economía. Antología de ensayos*, fce (Popular), México, 2014, pp. 383-429.

Las horas bajas de un desorden económico ineficiente, ineficaz, estancado y notablemente injusto pueden y deben mover a repensar la promoción del crecimiento con distribución, el desarrollo y los instrumentos que lo hagan posible. La búsqueda inicial de este trabajo es, entonces, la relativa a la relevancia que, en una versión moderna del Estado, tiene una carga fiscal (tributaria) lo suficientemente alta para financiar: la dotación de bienes públicos con calidad y cobertura adecuados, la inversión en infraestructuras que promueva el crecimiento acelerado y la reducción de la desigualdad socioeconómica. En la medida en que el Estado mexicano, como aquí se demuestra, no satisface ese perfil, a los efectos de la recaudación y administración de los tributos ni a los efectos de la transparencia, pertinencia y claridad en el gasto, se formulan propuestas que, en último término, requieren de un radical cambio político. Se demuestra la debilidad de la finanza pública, la trampa fiscal que impide recaudar más y proporcionar mejores bienes públicos, el debilitamiento deliberado de la inversión pública sin su sustitución por la privada, la reproducción ampliada de la pobreza y la esterilidad distributiva de la aplicación de impuestos y transferencias.

Las carencias que esta circunstancia produce describen una desigualdad que no se agota en la distribución del ingreso y penetra los ámbitos de la salud, incluida la disponibilidad de agua potable en los hogares, de la educación, de la vivienda y de las oportunidades de movilidad social. Al asumir que la fiscalidad es una variable dependiente de la política, lo que se propone como remedio es un primer paso en la dirección de la economía política de la reforma del Estado; en este caso, desde la fiscalidad.

En el presente ensayo, se pretende hacer un breve recorrido sobre la importancia de la fiscalidad desde el origen (temporal y geográfico) del capitalismo, durante el periodo que Fernand Braudel denominó *el largo siglo XV* (en realidad, del XIV al XVI) en la península itálica, para arribar al papel que le otorga el moderno estado social, desde la segunda década del siglo XX, pasando por el papel de la fiscalidad en el origen de la economía política clásica, y a la inquietante estabilización fiscal que hace acto de aparición —y aún continúa— desde el comienzo de la década de 1980. A continuación se resaltan algunas características de la fiscalidad dominante en América Latina, desde la vuelta al mercado que significó el abandono de la industrialización dirigida por el Estado, y su afición procíclica y de muy débil efecto distributivo, para llegar al caso de la fiscalidad mexicana, en su funcionamiento, taras, incumplimiento de las funciones de cualquier fiscalidad moderna, eficiente, justa y trasparente; también a sus posibles soluciones y, en las conclusiones, asumir el carácter esencialmente político del problema y de su eventual superación.

## La fiscalidad en la historia

Desde el siglo xvi es visible una interrelación entre las finanzas públicas y la política. La aceptación que hace la burguesía de la opresión absolutista es abordada por Maquiavelo, en *El arte de la guerra*, que con claridad percibe las conexiones y también las antinomias que se presentan entre la política y la economía, y entre los intereses de la colectividad y los intereses de los particulares. La política y la guerra han de tener en vista el fomento del poder económico como un medio para aumentar el poder político; el Estado debe ser rico para lograr un gran desarrollo de su poder político. Pero, ¿es rico "el estado que cuenta con una burguesía rica"? En un tiempo, contesta Maquiavelo, la riqueza de muchos florentinos fue una fuente de la fuerza política de Florencia, y una ventaja que ofrecen las ciudades libres y republicanas es que en ellas pueda crecer la riqueza individual; sin embargo, Maquiavelo ve en la riqueza un peligro, porque corrompe, de modo que su valor es muy problemático, y sufren con ello la *virtú* del particular, así como la del Estado, y el poderío militar de éste y la capacidad defensiva disminuyen, al punto de no poder el Estado defender su independencia. En última instancia, la fuerza del Estado se basa en sus armas, es decir, en el ejército popular. Ya amenazaba a Italia la dominación extranjera. La economía y la política capitalista han fracasado en su lucha por la afirmación del poder. En consecuencia, los ciudadanos pobres sirven mejor al Estado que los ricos: es decir, que es preferible el ciudadano pobre, dispuesto al servicio militar. A diferencia del comercio, que se acoge a aquella "filosofía del dinero", cuyo punto de vista meramente racional y calculador sólo admite el egoísmo como lógico, mientras que todas las otras fuerzas irracionales que se derivan del sentimiento, como "abnegación y sacrificio", son, por el contrario, una demostración de la falta de "inteligencia" y sólo son objeto de ironía. Con aquella unilateralidad y especialización burguesa se sentaban las bases para la ascensión de una cultura burguesa, pero, por otra parte, ya está decidida con ellas el destino de su decadencia y desaparición. Su sobreestimación de la economía como su sobrestimación del espíritu —en el sentido de intelecto y de gusto— produjeron un tipo de hombre que tenía que sucumbir en la lucha política por la existencia.[8]

A pesar de la sobreestimación que la economía neoclásica ha hecho de *la mano invisible*,[9] la obra más influyente de Adam Smith dispensa un relevante espacio a las instituciones y a la fiscalidad:

[8] Alfred von Martin, *Sociología del renacimiento*, fce (Popular 40), México, 1946, pp. 99-100.

[9] "Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera

El libro quinto de la obra de Adam Smith (*La riqueza de las naciones*) se titula "De los ingresos del Soberano o de la Comunidad" y está dividido en tres capítulos: a) De los gastos del Soberano o de la Comunidad; b) De las fuentes de ingreso general o público de la sociedad, y c) De la deuda pública.

El primer capítulo señala las tres principales obligaciones del Soberano (ahora diríamos, el Estado): primero, la de proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades independientes, que sólo se puede llevar a cabo utilizando fuerza militar. La segunda, la de proteger a todos los miembros de la sociedad de la injusticia u opresión de los otros miembros de la sociedad y de la adecuada administración de justicia. La tercera y última obligación del Soberano: la de construir y mantener aquellas instituciones, obras públicas y servicios (el sistema normativo, caminos, puentes, educación) que benefician al conjunto de la sociedad y que difícilmente se puede esperar que un individuo, o un grupo pequeño de ellos, proporcionen, construyan o mantengan. En el segundo capítulo, al escribir sobre las fuentes de financiamiento que tiene el Soberano, precisa que éstas pueden ser de dos tipos: los fondos propios del Soberano, cuyo monto es independiente del comportamiento de los ingresos del pueblo, y en segundo lugar de los ingresos del pueblo. Estos últimos tienen tres fuentes: la renta, la ganancia o utilidad y el salario. Todos los impuestos deben gravar a una o a todas estas fuentes de ingreso y, al hacerlo, el Estado debe buscar: a) equidad ("siempre en proporción con los ingresos que se disfrutan bajo protección del Estado"); b) certeza ("los impuestos que el individuo paga no deben ser arbitrarios"); oportunos ("todo impuesto debe cobrarse en el momento más oportuno para el causante") y, d) económicos ("que su recaudación cueste lo menos posible"). Finalmente, en el tercer capítulo, se abordan las cuestiones relacionadas con la deuda pública señalando cuándo y en qué condiciones puede el Soberano pedir prestado para atender cabal y adecuadamente sus obligaciones.[10]

Para este autor, Smith no erraba al proponer, primero, en qué se debía gastar y, sólo entonces, buscar cómo financiar eso gastos. Carece de sentido, como lo hace el gobierno mexicano, proceder al revés.

Thomas Piketty, en su aclamado texto, realiza un interesante recorrido por la evolución del papel económico y social del Estado, a partir de revisar la proporción de la fiscalidad en las economías de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Suecia:

---

su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste como en otros muchos casos, *es conducido por una mano invisible* a promover un fin que no entraba en sus intenciones", Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1958 [1776], p. 402 (las cursivas son mías).

[10] Carlos Tello, ob. cit., pp. 24-25.

relativamente representativas de la diversidad de las situaciones observadas en los países ricos. Se observan varias similitudes sorprendentes en esas evoluciones, así como importantes diferencias. La primera similitud es que los impuestos representaban menos de 10% del ingreso nacional en todos los países en el siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial. Eso corresponde a una situación en la que el Estado se involucraba muy poco en la vida económica y social. Con un 7-8% del ingreso nacional, era apenas posible cumplir con las grandes funciones de todo gobierno (policía, justicia, ejército, relaciones exteriores, administración general, etc.), pero no mucho más. Una vez financiados el mantenimiento del orden, el respeto del derecho de propiedad y los gastos militares (que por sí solos a menudo representan casi la mitad del total), no quedaba casi nada en las arcas del Estado. En esa época, los Estados también financiaban algunas carreteras e infraestructuras mínimas, así como cierto número de escuelas, universidades y hospitales, aunque los servicios públicos de educación y salud accesibles para la mayoría de la población eran a menudo bastante rudimentarios.

A partir de 1920-1930 y hasta 1970-1980, en el conjunto del mundo rico se asistió a un incremento considerable del porcentaje del ingreso nacional que los diferentes países decidían dedicar a los impuestos y al gasto público (y, en particular, al gasto social). En todos los países desarrollados, en apenas medio siglo, la participación de los impuestos en el ingreso nacional se multiplicó por un factor de, por lo menos, tres o cuatro (a veces por más de cinco, como en los países nórdicos). Después se observa, una vez más en todos los países, una estabilización casi completa de la participación de los impuestos en el ingreso nacional desde los años ochenta hasta la década iniciada en 2010 […]. Las alternancias políticas y las especificidades nacionales no están totalmente ausentes, pero, en resumidas cuentas, sólo tienen una importancia limitada frente a esta estabilización de conjunto.[11]

El ciclo largo de la intervención económica y social del Estado, no sólo en el capitalismo maduro, también es producto de ciertas transiciones en la ideología dominante. El caso de América Latina es, todavía, mucho más dramático:

En 2014, el 10% más rico de la población de América Latina había amasado el 71% de la riqueza de la región. Según Oxfam, si esta tendencia continuara, dentro de sólo seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante […] Entre 2002 y 2015, las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21% anual, es decir, un aumento seis veces superior al del PIB de la región […] La Cepal calcula que la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico sólo

[11] Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, FCE, México, 2014, pp. 522-524.

> equivale al 5% de su ingreso disponible. Como resultado, los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad [...] Además, los gobiernos otorgan un trato a favor de las compañías multinacionales en materia de impuestos, por medio de reducciones excesivamente generosas de las tasas de los impuestos de sociedades en muchos países de la región. Según algunos cálculos, la carga impositiva para las empresas nacionales equivale al doble de la carga efectiva soportada por las compañías multinacionales.[12]

Estos referentes históricos favorecen el acercamiento a la circunstancia mexicana y al análisis de las posibilidades del establecimiento en el país de un estado social que, sin excepción, es derivado de un sólido estado fiscal.

## Las características de la fiscalidad de México

Los gobiernos mexicanos, históricamente, han incumplido sus funciones y su desempeño es cada vez menos satisfactorio desde el punto de vista fiscal.

> El sistema fiscal de una economía moderna cumple varias funciones esenciales. Primero, una función de provisión de bienes públicos y de acumulación de capital público. Ello contribuye al crecimiento de largo plazo mediante inversiones en infraestructura física y social que por su naturaleza —la presencia de fuertes externalidades— el mercado no provee en los montos socialmente óptimos. En segundo lugar, una función de estabilización de la actividad económica a niveles altos de utilización de los recursos disponibles mediante una política fiscal anticíclica que modere las recesiones y atenúe los auges y mantenga el producto cerca de su potencial. Finalmente, y de la mayor importancia, una función de redistribución orientada a reducir la concentración del ingreso y de la riqueza mediante un sistema de impuestos progresivo y una estructura de gasto que atienda las necesidades de los estratos de menores ingresos. En otras palabras, se trata de cumplir con los requerimientos de justicia social a la que toda sociedad civilizada aspira.[13]

La baja recaudación tributaria, la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso y la débil promoción del crecimiento económico son los

[12] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Oxfam, *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Cepal, Santiago de Chile, 2016, pp. 5-6.

[13] Jaime Ros, *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?*, Mimeo, México, 2014, p. 18.

grandes problemas de la política fiscal mexicana. La primera, ha tenido un carácter estructural y, en las fases expansivas del ciclo económico, ha encontrado buenas condiciones para el endeudamiento público, interno y externo, un crecimiento significativo de la renta (y del rentismo) del petróleo y la puesta en ejercicio de la reina de las desregulaciones: la privatización indiscriminada, en ese orden. Estas circunstancias han permitido posponer *sine die* cualquier propuesta radical de reforma hacendaria y mantener una recaudación tributaria cercana a 10% del PIB (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. Ingresos netos tributarios en México (porcentaje del PIB)

| Año | Porcentaje |
|---|---|
| 1940 | 9.3 |
| 1950 | 9.6 |
| 1960 | 9.2 |
| 1970 | 10.4 |
| 1980 | 11 |
| 1990 | 9.3 |
| 2000 | 9.2 |
| 2010 | 9.6 |
| 2012 | 10.1 |
| 2013 | 9.9 |
| 2014 | 11 |

Fuente: Carlos Tello, "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México, 2015, p. 266.

Los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamientos) han permitido elevar los ingresos del gobierno federal y, en el caso de los petroleros, han representado 38% de los ingresos presupuestales, en 1985, y 34%, en 2013.[14] La economía, especialmente la de exportación, ya no está petrolizada, pero el ingreso

[14] Carlos Tello, "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", ob. cit., p. 267.

público sigue guardando una alta dependencia de la renta de un recurso natural no renovable. Con la caída de los precios internacionales del petróleo, que en un ambiente de débil crecimiento de la economía mundial no es un fenómeno momentáneo, y, sin activos públicos privatizables, la reforma fiscal, no sólo tributaria, deberá formar parte de la agenda de un cercano porvenir.

La proporción de la población en condiciones de pobreza (en sus expresiones dimensionales) y la persistente desigualdad (también multidimensional) convierten en imprescindible la acción pública, para salir de lo que Jaime Ros ha denominado "La trampa de lento crecimiento":

> Uno de los determinantes del bajo crecimiento es una baja carga fiscal que impide gastar en inversión pública y otros bienes públicos (salud, educación, seguridad) lo suficiente para crecer más rápido. La carga fiscal en México ha sido muy baja. México tiene hoy la misma carga fiscal que hace más de 70 años, cuando apenas estaban emergiendo las instituciones del Estado moderno de bienestar. México tiene la carga fiscal que tenían los Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia y Francia hace 100 años, cuando no existía un Estado social sino uno guardián del orden y protector de los derechos de propiedad [...] México ha estado entrampado en un equilibrio fiscal de bajo nivel (o trampa fiscal): la provisión de servicios públicos es mala e insuficiente y la carga tributaria impide mejorarla, al tiempo que la carga fiscal se mantiene baja porque la mala provisión de servicios públicos hace políticamente inviable aumentarla. Es decir, esos malos servicios públicos socaban la confianza en el gobierno, lo cual vuelve más difícil incrementar significativamente los impuestos. Y la baja carga fiscal perpetúa la precariedad de los servicios públicos. Tan importante o más es que este círculo vicioso de bajo nivel interactúa con el estancamiento económico.[15]

Donde más visible se hace esta interacción es en el ámbito de la inversión pública y sus efectos sobre el crecimiento. Al realizarse un severo ajuste fiscal por la crisis de deuda desde comienzos de la década de 1980, la notable contracción de la inversión pública se ha convertido en una decisión de largo plazo, pasando de alrededor de 12% del PIB, durante el periodo previo al ajuste, al 4.3% en 2013 y, todavía, a una proporción menor por el recorte presupuestal aplicado en 2016, más el anunciado para 2017. La inversión pública en infraestructura —que explica buena parte de la desigualdad regional mexicana— desde mediados de los años 2000 era, entre las mayores economías latinoamericanas, la menor como porcentaje del PIB.[16] La debilidad

[15] Jaime Ros, "La trampa de lento crecimiento y tres reformas", en Rolando Cordera (coord.), ob. cit., pp. 159-160.

[16] Jaime Ros, *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?*, ob. cit., p. 4.

fiscal explica la debilidad de la inversión pública que, a su vez, explica una muy buena parte de la trampa de lento crecimiento. En comparación con el inicio de la década de 1980, la caída de la inversión pública resulta ser notable (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Índice de participación. Formación Bruta de Capital Fijo. (Base 1980 = 100)

| Año | Inversión total | Total construcción | Total maquinaria y equipo | Inversión privada | Privada construcción | Privada maquinaria y equipo | Inversión pública | Construcción pública | Maquinaria y equipo público |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1980 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| 1981 | 106.86 | 104.62 | 109.72 | 102.53 | 98.06 | 106.25 | 112.58 | 110.23 | 110.36 |
| 1982 | 89.47 | 98.50 | 77.94 | 87.56 | 97.76 | 79.13 | 111.38 | 99.13 | 70.10 |
| 1983 | 66.98 | 79.69 | 50.74 | 71.19 | 90.67 | 54.97 | 61.41 | 70.29 | 31.44 |
| 1984 | 68.80 | 79.92 | 54.59 | 74.16 | 92.18 | 59.16 | 61.71 | 69.42 | 40.64 |
| 1985 | 72.33 | 80.71 | 61.61 | 81.13 | 96.83 | 68.06 | 60.69 | 66.91 | 42.95 |
| 1986 | 66.28 | 75.52 | 54.48 | 75.51 | 93.94 | 60.17 | 54.07 | 59.75 | 37.99 |
| 1987 | 65.00 | 75.56 | 51.49 | 78.91 | 100.75 | 60.73 | 46.58 | 54.00 | 27.16 |
| 1988 | 67.91 | 73.69 | 60.51 | 85.93 | 97.99 | 75.88 | 44.07 | 52.90 | 21.68 |
| 1989 | 69.91 | 73.57 | 65.22 | 89.36 | 101.48 | 79.27 | 44.16 | 49.68 | 29.08 |
| 1990 | 75.72 | 75.56 | 75.91 | 96.92 | 98.93 | 95.24 | 47.67 | 55.57 | 27.11 |
| 1991 | 68.79 | 65.31 | 73.11 | 91.81 | 89.46 | 93.76 | 38.19 | 44.63 | 21.48 |
| 1992 | 72.43 | 66.62 | 79.87 | 101.09 | 96.98 | 84.87 | 34.51 | 40.63 | 18.74 |
| 1993 | 71.31 | 68.50 | 7.49 | 100.16 | 102.99 | 97.82 | 33.11 | 38.98 | 17.97 |
| 1994 | 76.21 | 104.85 | 39.59 | 72.04 | 95.38 | 52.60 | 81.73 | 112.95 | 7.49 |
| 1995 | 63.47 | 87.90 | 32.24 | 43.82 | 46.69 | 41.42 | 89.48 | 123.17 | 9.28 |
| 1996 | 70.38 | 92.57 | 42.01 | 59.32 | 65.48 | 54.19 | 85.02 | 115.76 | 11.65 |
| 1997 | 75.59 | 95.11 | 50.64 | 72.98 | 79.56 | 67.51 | 79.05 | 108.42 | 9.08 |
| 1998 | 77.45 | 97.84 | 51.39 | 80.14 | 94.18 | 68.45 | 73.89 | 100.97 | 9.31 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1999 | 81.13 | 99.82 | 57.24 | 94.09 | 116.90 | 75.09 | 63.99 | 85.19 | 13.01 |
| 2000 | 82.28 | 97.77 | 62.47 | 106.49 | 133.42 | 84.07 | 50.23 | 67.25 | 9.39 |
| 2001 | 80.58 | 100.21 | 55.49 | 106.04 | 143.08 | 75.20 | 46.90 | 63.52 | 7.15 |
| 2002 | 80.32 | 101.67 | 53.02 | 108.66 | 154.42 | 70.55 | 42.82 | 56.52 | 9.79 |
| 2003 | 80.41 | 100.60 | 54.60 | 106.82 | 150.27 | 70.64 | 45.47 | 58.09 | 14.66 |
| 2004 | 84.42 | 102.37 | 61.47 | 113.31 | 152.24 | 80.90 | 46.19 | 59.69 | 13.38 |
| 2005 | 87.69 | 105.23 | 65.27 | 117.96 | 158.72 | 84.03 | 47.64 | 59.45 | 18.47 |
| 2006 | 90.88 | 109.06 | 67.63 | 124.67 | 170.20 | 86.76 | 46.16 | 56.73 | 19.82 |
| 2007 | 95.75 | 115.43 | 70.60 | 130.72 | 174.89 | 93.94 | 49.48 | 64.53 | 13.05 |
| 2008 | 94.71 | 116.77 | 66.51 | 121.64 | 164.40 | 86.04 | 59.08 | 76.00 | 17.87 |
| 2009 | 90.79 | 111.09 | 64.83 | 119.22 | 160.38 | 84.94 | 53.17 | 68.91 | 14.98 |
| 2010 | 89.76 | 108.14 | 66.25 | 114.37 | 149.71 | 84.93 | 57.20 | 72.56 | 19.55 |
| 2011 | 92.43 | 110.44 | 69.40 | 124.45 | 165.95 | 89.89 | 50.06 | 62.92 | 18.40 |
| 2012 | 92.59 | 106.61 | 74.65 | 128.94 | 164.74 | 99.14 | 44.47 | 56.86 | 14.24 |
| 2013 | 88.78 | 100.33 | 74.01 | 121.40 | 147.19 | 99.93 | 45.61 | 60.23 | 10.37 |
| 2014 | 91.50 | 100.86 | 79.53 | 129.98 | 157.37 | 107.17 | 40.59 | 52.50 | 11.64 |

Fuente: Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM).

La baja carga fiscal, también, guarda relación con las facultades del Poder Ejecutivo:

> Además de lo establecido en todas las leyes tributarias, está lo que se precisa en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación (CFF), que faculta al Ejecutivo a otorgar todo tipo de beneficios tributarios en: a) exenciones o condonaciones; b) facilidades administrativas para el pago de un impuesto, y c) estímulos o subsidios. Por la vía de los decretos presidenciales el Ejecutivo ha moldeado el sistema impositivo otorgando unilateralmente beneficios, excepciones y privilegios tributarios, contrario a lo establecido en la ley. Entre 1995 y 2007 se emitieron 94 decretos, con 151 medidas adoptadas, que significaron algún beneficio tributario. La mayoría de ellas, 42%, fueron exenciones o condonaciones y casi otro tanto por estímulos (39%). El CFF en su artículo 39 lista los tipos de beneficios tributarios que el Ejecutivo puede otorgar (exenciones o condona-

ciones, facilidades administrativas, estímulos y subsidios). Aunque el CFF no define ninguno de estos conceptos, en la práctica se ha entendido que éstos pueden ser de todo tipo y en cualquier circunstancia. Con base en ello, el Ejecutivo en México ha puesto en práctica una política tributaria por decreto.[17]

Otra característica desafortunada de la fiscalidad mexicana, por cuanto muestra la gran ineficiencia distributiva, es el crecimiento preferente de la tributación indirecta, aplicada a los bienes y servicios y esencialmente regresiva por cuanto grava más a quienes destinan al consumo mayor proporción del ingreso, los que se apropian de la más pequeña porción del ingreso nacional, frente a la directa que —sin las exenciones, incentivos fiscales y otras reducciones— tendería a ser progresiva (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Composición de la recaudación tributaria (porcentajes del total), 2010

| País | Ingreso* | Propiedad | Bienes y servicios | Seguridad social |
|---|---|---|---|---|
| Dinamarca | 61.3 | 4.0 | 31.7 | 2.1 |
| Japón | 50.3 | 17.0 | 32.3 | 0.0 |
| Suiza | 47.5 | 7.4 | 21.8 | 23.3 |
| Canadá | 46.9 | 11.3 | 24.4 | 15.3 |
| Estados Unidos | 43.0 | 12.9 | 17.9 | 26.2 |
| Italia | 32.9 | 4.7 | 25.8 | 31.5 |
| México | 28.9 | 0.0 | 54.2 | 16.0 |

* Ingreso de las personas y ganancias de las empresas.
Fuente: OECD, citado en Jaime Ros, "¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?", ob. cit., p. 13.

Por el lado del gasto, se tiene que —además de la ya señalada caída en la inversión en infraestructura— México es uno de los países de América Latina con menor gasto social como proporción del PIB (11%, en 2010), por debajo de Honduras, Nicaragua, Colombia, Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina y Cuba.

Los resultados de la combinación de la baja carga fiscal con la escasez y baja calidad de los bienes públicos se hacen visibles en el crecimiento de la pobreza en las siguientes dimensiones: "rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos

[17] Carlos Tello, "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", ob. cit., p. 254.

en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del Bienestar"[18] (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Medición multidimensional de la pobreza 2008-2014 (porcentaje de pobres)

| Indicadores | 2008 | 2014 |
|---|---|---|
| **Pobreza** | | |
| Población en situación de pobreza | 44.2 | 46.2 |
| Moderada | 33.7 | 36.6 |
| Extrema | 10.5 | 9.5 |
| Vulnerable por carencias sociales | 33.0 | 26.3 |
| Por ingresos | 4.5 | 7.1 |
| Ni pobre ni vulnerable | 18.3 | 20.5 |
| **Privación social** | | |
| Con al menos una carencia social | 77.2 | 72.4 |
| Con al menos tres carencias sociales | 30.7 | 22.1 |
| **Indicadores de carencia social** | | |
| Rezago educativo | 21.7 | 18.7 |
| Servicios de salud | 40.7 | 18.2 |
| Seguridad social | 64.7 | 58.5 |
| Calidad y espacios en la vivienda | 17.5 | 12.3 |
| Servicios básicos en la vivienda | 18.9 | 21.2 |
| Alimentación | 21.6 | 23.4 |
| **Bienestar** | | |
| Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo | 16.5 | 20.5 |
| Ingreso inferior a la línea de bienestar | 48.7 | 53.2 |

Fuente: Fernando Cortés y Delfino Vargas, ob. cit., p. 61.

El otro efecto a considerar es el notable incumplimiento de la que, en México, debiera ser la función fiscal más importante, que es la distributiva. Desde la utilización de la información de la distribución del ingreso por deciles de los hogares, se

[18] Fernando Cortés y Delfino Vargas, "La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014", en Enrique Provencio y Rolando Cordera (coords.), *Informe del desarrollo en México, 2015*, Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo (PUED) / UNAM, México, 2015, p. 59.

hace visible la debilidad de la política fiscal para reducir la concentración del ingreso y la consecuente desigualdad, que no registra variaciones significativas a lo largo del periodo más reciente, como se muestra en el cuadro 2.5.

Cuadro 2.5. Partcipación de los deciles de hogares en el ingreso: México, 1977-2014 (porcentaje)

| Deciles de hogares | 1977 | 2014 |
|---|---|---|
| I | 1.0 | 1.3 |
| II | 2.0 | 2.7 |
| III | 3.1 | 3.6 |
| IV | 3.8 | 4.5 |
| V | 5.2 | 5.5 |
| VI | 6.6 | 6.7 |
| VII | 8.5 | 8.3 |
| VIII | 11.5 | 10.7 |
| IX | 16.8 | 15.3 |
| X | 41.4 | 41.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Israel Banegas, "Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992-2014", en Enrique Provencio y Rolando Cordera (coords.), ob. cit., p. 102.

El fenómeno de *esterilidad distributiva* de la política fiscal mexicana se puede apreciar en el débil efecto sobre la desigualdad *después* de impuestos y transferencias, en comparación con otros países:

> México tiene un Gini de mercado similar al de Portugal, Italia, Gran Bretaña y Alemania (aunque es probable que el Gini en México sea mayor antes de impuestos y transferencias de lo que reportan las encuestas). No así, sin embargo, después de impuestos y transferencias. Por ejemplo, antes de impuestos y transferencias, México registra un Gini similar al de Alemania (alrededor de 0.50) y cae alrededor de entre un punto y dos (sobre cien) después de impuestos y transferencias en efectivo, mientras que el de Ale-

> mania se reduce en 20 puntos (de alrededor de 0.50 a cerca de 0.30). En el resto de países de la OCDE mencionados se reduce en promedio 22 puntos porcentuales (de 0.46 a menos de 0.24) después de impuestos y transferencias en efectivo.[19]

Como se puede apreciar, en México no se cumple a cabalidad con ninguna de las tres funciones fundamentales de la política fiscal, sea en la dotación de bienes públicos, en la promoción del crecimiento y en la búsqueda de la equidad. La calidad de vida, la prosperidad y la justicia social parecieran propósitos ajenos a una política económica por más de tres décadas comprometida con la estabilización, la cual se percibe como condición única del crecimiento.

## ¿Qué hacer?

Existen propuestas de enorme relevancia para afrontar el enorme problema de la debilidad de las finanzas públicas, que aquí se enlistan por el orden de aparición que, según la propuesta, debiera seguirse.

*1.* Asumir, con realismo, que ya no está disponible —como en el pasado— el acceso a la liquidez nacional o internacional, crédito, en las proporciones en las que pudo sustituir a una recaudación merecedora del nombre; asumir, también, que el peso excesivo de la renta petrolera en las finanzas, por la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, convierte a la política fiscal invariablemente en procíclica, construyendo el auge con precios altos y la depresión con sus opuestos; y que la continuación de las privatizaciones, con los activos disponibles, se ha convertido en inconveniente para los efectos políticos y sociales.

*2.* Asumir, para reformarla radicalmente, la pésima administración tributaria:

> que presenta uno de los niveles más bajos de productividad fiscal[20] y eficiencia en la recaudación de impuestos, particularmente en el ISR y el IVA, los principales instrumentos tributarios en el mundo. La baja productividad de los impuestos en México se explica en buena medida por la inadecuada administración de los tributos que resultan de los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones), así

[19] Jaime Ros, *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?*, ob. cit., p. 14.

[20] "La productividad de un impuesto es el resultado del cociente de la carga tributaria entre la tasa general del impuesto. Es decir, indica el rendimiento recaudatorio real del impuesto e indirectamente indica la magnitud de incumplimiento", (Carlos Tello, "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", ob. cit., p. 250) (n. al p.).

> como la creciente economía informal, todo ello alentado por las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años.[21]

*3*. Retornar a la normatividad general (constitucional) en la que el pago de impuestos es una obligación y no, como desde 1962 se estableció, un derecho, susceptible de amparo, que es un instrumento de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Igualmente, reducir las facultades del Poder Ejecutivo para practicar política fiscal por decreto.

*4.* Realizar actividades, rendición de cuentas y claridad en las definiciones de tributos y gasto, que modifiquen la percepción negativa que se tiene sobre el comportamiento del gobierno en materia de gasto y manejo honesto y eficaz de los asuntos públicos:

> La percepción del contribuyente de la existencia de un sistema tributario corrupto, ineficiente y sesgado al interés de ciertos grupos implica una disposición muy baja de aquellos para pagar sus impuestos. Por tanto, para incrementar la recaudación, el gobierno, a la par de mejorar sus instrumentos de recaudación tributaria, debe también mejorar su reputación ante los contribuyentes.[22]

Un cambio perceptible en el entorno institucional que permitiera disponer de una fiscalidad más justa, eficiente y transparente podría incrementar la recaudación, por persuasión. En un entramado institucional incompleto, contradictorio, confuso e injusto, las obligaciones fiscales —entre otras— y todo el amplio espectro de derechos no exigibles (salud, empleo, alimentación y seguridad para todos, por ejemplo) pueden simularse con incentivos adversos, pero no logran convencer a los causantes.

*5*. Incrementar el número de impuestos que utiliza el gobierno, enfatizando la diferencia entre: "la parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo (en México la formación bruta de capital fijo más las variaciones en existencias representa alrededor de 10% del ingreso nacional [IN] y las utilidades privadas representan más de 50% del IN)",[23] entre otras circunstancias favorables para la mayor recaudación en el país, por ejemplo, con el establecimiento de un impuesto complementario al Im-

[21] Ídem.
[22] Ibíd., p. 255.
[23] Ibíd., p. 261.

puesto Sobre la Renta (ISR), aplicado al gasto, que no se agota en el consumo y que, eventualmente, alude al empleo del excedente de capital; en palabras de su más importante promotor: Aparte de la cuestión de los incentivos, hay otros argumentos económicos en favor del impuesto al gasto considerados en relación con la economía keynesiana. Los impuestos al gasto proporcionan un instrumento más eficiente para controlar la economía en interés de la estabilidad y del progreso económico, que los impuestos que gravan el ingreso,[24] aunque no los sustituyen.[25] Con esa perspectiva, deberá privilegiarse, especialmente, la búsqueda de equidad.

*6*. Erradicar la alta proporción de exenciones aplicadas al único impuesto municipal (el predial) que benefician a distintas formas de propiedad y a buena parte de las instalaciones federales.

*7*. Abordar y resolver el complejo problema en la relación informalidad-fisco, por cuanto en esa economía se emplea alrededor de 60% de la población ocupada en el país y, además, por la presumible relación de buena parte de esas actividades con el crimen organizado.

*8*. Promover la disponibilidad de certeza para los contribuyentes, simplificando el proceso de cumplimiento de las obligaciones fiscales y erradicando la inútil *miscelánea fiscal*, además de abandonar la idea, socialmente contraproducente, de manejar una sola tasa única de ISR.

Por la actualidad que tiene, vale la pena incluir algunas de las propuestas formuladas por Nicholas Kaldor, en su *Informe sobre la Reforma Fiscal Mexicana*, enviado el 28 de septiembre de 1960 al licenciado Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público:

> Deducción universal en la fuente a tasas máximas;
> Abolición de las exenciones fiscales;
> Inclusión general del ingreso proveniente del alquiler de la propiedad raíz;
> Provisiones nuevas y detalladas disposiciones para la imposición de las ganancias de capital;
> Cambios requeridos en la legislación e instituciones comerciales y de las sociedades;
> Un impuesto anual sobre la riqueza;
> Un impuesto universal sobre donaciones;

[24] Nicholas Kaldor, *Impuesto al gasto*, FCE, México, 1963, p. 14.
[25] Ibíd., p. 226.

Un impuesto sobre el gasto personal, y
Problemas de administración.[26]

## Conclusiones

Resulta claro que buena parte de las propuestas presentadas muy difícilmente podrían formar parte de una política económica y social comprometida con la estabilidad de precios y de tipo de cambio y comprometida, también, con las altas doctrinas del déficit cero y de la magia del mercado. Esto significa que, pese a los apremios por una verdadera reforma fiscal (y pese a la falta de alternativas a su implementación), el problema central es un problema de carácter político, en circunstancias en las que, de la oferta proveniente de los partidos hoy existentes, se hace visible una especie de consenso más o menos derivado de la fuerza inercial del desencaminado "Pacto por México", en el que, tanto la izquierda como la derecha mexicanas, adelgazaron sus —de suyo anémicas— identidades, prácticamente a cambio de nada y se han sumado a la promoción del estancamiento con estabilidad.

La reforma fiscal requerida, que permitiría recuperar —y honrar— las funciones de dotación de bienes públicos con la cobertura y calidad necesarias, de promoción del crecimiento con un papel estratégico de la inversión pública y de distribución del ingreso y la riqueza con un explícito compromiso con la búsqueda de equidad económica y social, tendría que ser parte de una nueva percepción del desarrollo y de la puesta en ejercicio de las políticas que la alimentaran. Un nuevo consenso nacional, en contra de la desigualdad y la pobreza, sólo podrá construirse en el complejo mundo de la política. Hoy en día, resulta reconfortante que se pueda enunciar desde la academia.

## Bibliografía

Aboites, Luis y Mónica Unda, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, en Víctor L. Urquidi *Obras escogidas*, El Colegio de México, México, 2011.

Banegas, Israel, "Evolución de la pobreza por ingresos y la desigualdad 1992-2014", en Enrique Provencio y Rolando Cordera (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo (pued) / unam, México, 2015.

[26] Kaldor citado en Luis Aboites y Mónica Unda, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, en Víctor L. Urquidi, *Obras escogidas*, El Colegio de México, México, 2011, pp. 138-167.

Bértola, Luis y José A. Ocampo, *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, FCE, México, 2013.
Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) y Oxfam, *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Cepal, Santiago de Chile, 2016.
Cortés, Fernando y Delfino Vargas, "La evolución de la pobreza en México en grupos sociales seleccionados de 2008 a 2014", en Enrique Provencio y Rolando Cordera (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo (PUED) / UNAM, México, 2015.
Fondo Monetario Internacional (FMI), "Actualización de las proyecciones centrales", *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, 2016.
Galbraith, John Kenneth, *La cultura de la satisfacción. Los impuestos, ¿para qué? ¿Quiénes son los beneficiarios?*, Ariel, Barcelona, 2011.
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Estadísticas históricas de México*, Inegi, México, 2015.
Kaldor, Nicholas, *Impuesto al gasto*, FCE, México, 1963.
Kindleberger, Charles P. y Robert Z. Aliber, *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Ariel-Economía, Barcelona, 2012.
Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI,* FCE, México, 2014.
Ros, Jaime, *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento?*, Mimeo, México, 2014.
Ros, Jaime, "La trampa de lento crecimiento y tres reformas", en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México.
Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, FCE, México, 1958 [1776].
Tello, Carlos, *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*, FE-UNAM, México, 2014.
Tello, Carlos, "Sobre la estabilidad de la carga fiscal", en Rolando Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*, FCE, México, 2015.
Tello, Carlos y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, FE-UNAM, México, 2012.
Von Martín, Alfred, *Sociología del renacimiento*, FCE (Popular, 40), México, 1946.
Woldenberg, José (comp.), *Albert O. Hirschman. Más allá de la economía. Antología de ensayos*, FCE (Popular), México, 2014.

# 3. MÉXICO: UNA NACIÓN DEVASTADA Y A LA DERIVA

Arturo Anguiano*

Sin duda las reformas estructurales que Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) han logrado imponer al país representan la culminación de un proyecto neoliberal que devasta la nación. Pero es ya una larga marcha la que el neoliberalismo ha recorrido en México desde que el Estado desarrollista —la llamada Revolución hecha gobierno, dirigida por una oligarquía estatal que renuncia a sus orígenes históricos— no encuentra otra forma de superar la crisis del modelo de acumulación (que estalla a inicios de la década de 1980) sino mediante un viraje brutal que transfigura el proyecto de nación que pretendió construir durante varios decenios. Una nación independiente que supuestamente se ufanaron en delinear en una Constitución hoy centenaria, que siempre estuvo cargada de contradicciones (verdadero oximorón) y que poco correspondía con el país real que se fue levantando y perfilando durante el siglo xx.

Luego de dos sexenios a la deriva, durante los cuales se configura la crisis del Estado y no sólo de la economía (1970-1982), se sucedieron gobiernos que fueron capaces de desmantelar el intervencionismo económico de un Estado que se consideró regulador y promotor sobre todo, desde los días del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), de la nacionalización de la industria petrolera, reorientando el modelo de acumulación, al tiempo que para nada percibieron el agotamiento del

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Su más reciente libro es: *José Revueltas, un rebelde melancólico. Democracia bárbara, revueltas sociales y emancipación*, Pensamiento Crítico Ediciones, México, 2017; anoa6259@correo.xoc.uam.mx

régimen político autoritario que habían forjado en relación estrecha con una economía en extremo desigual, pero con matices sociales significativos. Obnubilados por la ideología dominante, muchos creyeron que se derrumbaba con la estrategia neoliberal —inaugurada por Miguel de la Madrid (1982-1988)— un pretendido Estado benefactor arraigado en reformas sociales derivadas de la Constitución de 1917, que si bien habían concedido ciertas seguridades y condiciones materiales básicas a los distintos núcleos de la población que acabaron sometidos al corporativismo articulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en realidad, reprodujo y extrapoló desigualdades y jerarquías, favoreciendo desproporcionadamente a las clases privilegiadas nacionales y extranjeras. La revolución de 1910-1920, transfigurada en guerra civil, tuvo una salida contrarrevolucionaria que creó las bases para una economía capitalista en extremo protegida y promovida (una auténtica economía de invernadero sostenida en el mercado interno), que en la década de 1960 devino semiindustrializada, sometida a los ritmos en particular de la vecina economía estadounidense, garantizada por el monopolio del poder de la oligarquía estatal (la familia revolucionaria que sin cesar se renueva y entrevera con la oligarquía del dinero), que no dejó ningún resquicio a la democracia en el país. La autonomía y capacidad de acción de los actores sociales sometidos fueron sustraídas desde un inicio, mientras la clase capitalista se fue reestructurando y consolidando mediante los apoyos sostenidos del Estado.

México se caracterizó desde entonces como un Estado fuerte y autoritario —clave del milagro económico y la larga estabilidad política— donde el monopolio del poder identificado con el denominado partido de Estado, el PRI, se ejerció en forma cuasitotalitaria a favor de las clases privilegiadas, hasta que la revuelta estudiantil de 1968 anunció reconfiguraciones de clases, la emergencia de nuevos sujetos y anhelos democráticos que ya no pudo controlar, y en cambio lo fueron erosionando, restándole eficacia y legitimidad, hasta precipitarlo en la crisis de fondo. Emergió, se reveló, entonces, una sociedad en profunda transformación y en movimiento frente a un rígido Estado en la cima de su poder, por completo gobernado por la prepotencia, la intolerancia y la exclusión. Una brecha, un desfase entre sociedad y Estado que ya no se cierra sino que progresa y profundiza.

La nación independiente que se semiindustrializa y progresa bajo la égida, subvención y protección de un Estado que no dejaba de resistir, de diversas maneras, las tendencias a la integración silenciosa a la economía y a la supeditación política de Estados Unidos —el poderoso vecino del norte arropado por la Guerra fría— fue por completo transformada al influjo de un fundamentalismo neoliberal que abrió de forma irrestricta sus fronteras —por lo demás porosas—, lo que desembocó en el llamado Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el cual, supuestamente, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) enganchaba a México al pri-

mer mundo, a los países del norte desarrollado, dentro de una geografía cambiante por la mundialización capitalista en auge.

De conformidad con los vientos tempestuosos de la también denominada globalización capitalista, desde la década de 1980 en México la capacidad de intervención del Estado en el terreno productivo y en general en la economía se desmontó deliberadamente: remate corrupto de los bienes públicos, desregulación y liberación absoluta del mercado nacional, remonopolización de la economía por las grandes empresas de más en más mundializadas, dominadas por el capital financiero internacional. Del Estado regulador y rector de la economía se pasó de la noche a la mañana al Estado mínimo, al *Estado sombra* al servicio ya no de la nación, sino de los grandes negocios capitalistas; de la centralidad y dominio del Estado fuerte se cayó en la centralidad y dominio del gran capital al cual el Estado cedió su legitimidad y la iniciativa. La tradicional soberanía nacional, base del desarrollo del país, se socava y prevalecen en adelante sólo las reglamentaciones, estrategias y políticas provenientes de los organismos económicos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos...) y de las propias empresas cuyos intereses dominan en el mundo. La lógica del capital internacional se impone como la única posible; los Estados ceden terreno y el sistema de Estado-nación se precipita en el agotamiento y el desorden, trastocando el orden mundial prevaleciente desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en particular, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución del bloque de países del llamado socialismo real, comandado por la Unión Soviética.

Por otra parte, la reestructuración productiva que se puso en práctica en forma forzosa representó el desmantelamiento de las protecciones y seguridades sociales que mal que bien existían, reforzando la disciplina del capital en la base de la sociedad por medio de la flexibilización irrestricta de los procesos laborales, el desempleo masivo, la precarización generalizada del trabajo (incluso formal), la contrarreforma agraria y el abandono y la mercantilización del campo mediante reformas estructurales, como la del artículo 27 constitucional en 1992 y todas las que prepararon la reconfiguración de la economía nacional y la reforma del propio Estado. La pérdida de logros históricos de los trabajadores, los campesinos y otras capas de la población sometida al Estado, pretendidamente patriarcal y protector, no se hizo sin provocar graves contradicciones, conflictos político-sociales y resistencias múltiples de la sociedad a lo largo y lo ancho de la nación, que aceleraron el desgaste de la forma de dominación. Pero la dura y prolongada ofensiva capitalista afianzó las transformaciones de fondo procuradas por la estrategia del capitalismo neoliberal y no cesó de desviar el descontento hacia el acotado ámbito de la flexibilización política.

Los resultados han sido una economía *maquiladorizada* (no sólo por su funcionamiento y propósito, sino igualmente por las relaciones de trabajo arbitrarias y unilaterales que caracterizaron a este sector industrial desde su nacimiento), entreverada en extremo y sometida a la lógica y los ritmos de la economía estadounidense, y un Estado debilitado material y políticamente, cuya vocación es hacer *atractivo* a México para los capitales (cualquiera que sea su signo o procedencia), a cuya lógica se supedita, garantizando la transferencia de derechos de propiedad, el despojo y la rentabilización privada de los bienes comunes de la nación. Un país cuyo salto a la modernidad capitalista solamente ha significado su recolonización y transfiguración bajo la explotación despiadada de los núcleos sociales explotados, así como del saqueo, la devastación y el despojo desmedidos de los bienes comunes y el territorio de pueblos y comunidades por parte de las grandes empresas que dominan el planeta todo.

Como quedó apuntado, el Estado y las oligarquías dominantes cambiaron en dos décadas el carácter de la economía mexicana y desmantelaron la capacidad de intervención económica que había caracterizado al primero, pero han sido incapaces de transfigurar al régimen político autoritario, realizando únicamente erráticas recomposiciones políticas (con un largo ciclo de inacabables reformas electorales) sin cambios de fondo. A pesar de las expectativas que se generaron en los momentos de resistencia y lucha contra la estrategia neoliberal, por el monopolio del poder priísta y por el reclamo general de libertades democráticas individuales y colectivas, el régimen simbolizado en el PRI-Gobierno jamás entendió que el fin de la larga estabilidad, el aumento de las tensiones sociales y los conflictos cada vez más incontrolados, expresaban el desgaste y luego la crisis de la forma de dominación que habían madurado desde la década de 1930. Por eso carecieron de estrategia, ningún pacto se concretó entre la vieja clase política (la *familia revolucionaria* reconvertida) y las fuerzas emergentes, mientras fueron ofreciendo sólo concesiones básicamente electorales (en un recurrente estira y afloja) para contener o canalizar las movilizaciones y protestas de la sociedad, sin realmente asumir un proceso de democratización efectiva del orden social autoritario. Por eso es que caracterizo como interminable el largo ocaso del régimen autoritario anunciado desde 1968, el cual no encuentra solución de continuidad a pesar de las concesiones alcanzadas.[1]

Sin ninguna tradición democrática en México, con la mistificación constitucional que proclama una República con equilibrio de poderes y una Federación de estados libres y soberanos sostenidos en la democracia y la legalidad, durante dece-

[1] Arturo Anguiano, *El ocaso interminable. Política y sociedad en el México de los cambios rotos*, Era, México, 2010. Aquí explico y desarrollo muchos de los elementos del análisis que presento en este ensayo.

nios, la realidad del país se desenvolvió más bien bajo el signo de la simulación, la falsedad y una ideología devenida cultura nacional (ideas nacional-populares, pero igualmente prácticas corruptas, relaciones clientelares y jerarquías perversas) que disfrazaron y enmascararon a un original *régimen despótico excluyente, centralista y monopólico*, arropado con pretendidas o reales legitimidades revolucionarias y populares, que terminó por desechar con el viraje neoliberal en la década de 1980.

El desenlace de la crisis estatal prosigue incierto, pero resulta evidente que el proceso de efectiva transición histórica[2] que ha sufrido el país ha logrado generalizar la exigencia de derechos y libertades democráticas y de edificación de un real *estado de derecho* (hasta ahora inexistente) que regule de forma efectiva las relaciones de la sociedad y de ésta con el Estado. Una sociedad múltiple que en un primer momento resistió en su ámbito social —sometido a la disciplina reestructuradora del capital y la disolución de lo social impuestos por el Estado—, pero que en la década de 1980 acabó por inmiscuirse netamente en procesos políticos y dar forma a toda suerte de organizaciones y partidos como formas de expresión de reivindicaciones y anhelos, incluso democráticos, hasta electorales, dirigidos al Estado. Una sociedad que muy pronto acabó por desencantarse de las instituciones ante la cooptación estatal de la mayoría de esos organismos, especialmente de los partidos, que derivaron en instancias estatales más que expresión (o intermediación) de la sociedad, acaparadas y administradas por mafias de políticos vueltos profesionales por obra y gracia de la legalización (que devino franquicia política electoral) y el dinero público entregado a manos llenas. Una sociedad, en fin, que no ha dejado de sufrir mutaciones decisivas que la han diversificado de forma compleja, una y otra vez sometida a restricciones y a la destrucción de lo social por parte del Estado y las oligarquías, que sin embargo no deja de rehacerse por medio de luchas múltiples, disgregadas pero persistentes, bregando por la apertura de espacios públicos donde pueda desplegar una política distinta (*muy otra*, como dicen los zapatistas), no necesariamente vinculada a los procesos institucionales de pretendida representación, sino que posibiliten la recreación de la comunidad, las prácticas colectivas y las decisiones autónomas de los propios núcleos sociales.

[2] Considero que en México inició una transición de carácter histórico, anunciada en 1968, por el agotamiento de la forma de Estado (o régimen político) y del modelo de acumulación del capital que se habían desarrollado como secuela de la revolución de 1910-1920. Esta transición, que se ha prolongado por largo tiempo, sólo puede cerrarse con la rehabilitación de fondo o el cambio del mismo régimen, que sin embargo sólo ha transformado su papel respecto a la economía y ha modificado la acumulación del capital, que lo debilitan y desnaturalizan su papel. En el ámbito político, ha habido concesiones que produjeron ciertas recomposiciones estatales, pero prosigue la decadencia y descomposición del régimen, sin soluciones en perspectiva.

A lo más que ha cedido el régimen autoritario es a formas restringidas de democratización (básicamente electorales) impuestas, de hecho, por las movilizaciones de la sociedad que paradójicamente han dado forma a una suerte de *democracia oligárquica*, con derechos acotados siempre bajo sospecha y con el riesgo de que su puesta en práctica sea criminalizada, amenazada por una legalidad a modo. Un régimen todavía autoritario, si bien debilitado, que se abre no a la sociedad en su conjunto, sino solamente a las élites políticas a las que ha asimilado y nutrido mediante reformas legales y prácticas corruptas que han dado forma a una *nueva clase política ampliada*, una nueva oligarquía de Estado que se recrea mediante la cultura política clientelar y jerarquizada, generada durante décadas por el llamado régimen de la Revolución mexicana devenido neoliberal. Esa nueva oligarquía estatal se ha mimetizado y consolidado bajo el monopolio de la política estatal que desde 1977 se les concede constitucionalmente a los partidos y la consiguiente ocupación de las instancias institucionales y en general del excluyente y restringido espacio de lo político.[3] De esta manera, el régimen autoritario se reorganiza para seguir siendo el mismo pero diferente, bajo idéntica lógica oligárquica y mediante la estrategia capitalista neoliberal asumida por todos los partidos (la clase política ampliada), supeditados a la oligarquía del dinero que domina al país.[4]

[3] He desarrollado esta cuestión en ibíd., pp. 297 y ss. Ahí escribo: "los partidos fueron arrastrados por un proceso turbulento que limó sus perfiles, sus identidades, amalgamándolos en la opacidad, mientras que sus integrantes, sus animadores, sus gestores derivaron en *una capa social o élite política homogénea, identificada ante todo por privilegios materiales y legales establecidos por la ley, habilitada formalmente para la captura y gestión exclusiva de las instituciones públicas, sobre la base de reglas y lógicas determinadas (legales y extralegales) que le permiten perpetuarse*. Es su *función* en la vida nacional lo que de entrada le concede a la clase política ampliada las características que la distinguen y la que impone al Estado la generación de las condiciones que la convierten en una *capa social cada vez más especializada y profesionalizada que se separa de la sociedad*" (ibíd., pp. 297-298).

[4] "Proveniente en lo fundamental de los partidos (dirigentes, funcionarios, candidatos a cargos de todo tipo, militantes, empleados y asistentes varios), la clase política ampliada —la oligarquía estatal— arraiga en las administraciones de los muy distintos aparatos de Estado, municipales, estatales, federales o nacionales, incluso en entidades con pretensiones autónomas como las empresas o entidades públicas y los órganos electorales; incluye también ciertas capas superiores de organismos sociales corporativos y lo que podríamos llamar comunicadores e intelectuales orgánicos. El Congreso de la Unión, como núcleo duro donde se refugia la nueva clase política, crea, redefine y acondiciona los mecanismos legales para su perpetuación dentro de los espacios políticos institucionales (reelección, prolongación de los mandatos, dietas, prerrogativas, atribuciones, etcétera). Los jueces y magistrados del Poder Judicial, particularmente estos últimos, representan el ala más privilegiada, acendrada, dura y conservadora de la clase política, todavía dependiente en lo fundamental del Poder Ejecutivo. Los llamados tres poderes, así, no logran construir su perfil y autonomía, construyendo una institucionalidad frágil e inconsistente, pero en cambio generan todos una capa social aventajada que se separa e independiza de la sociedad" (ibíd., p. 300).

El Estado mexicano, así, deja de ser garante de la nación al dejar de representar los intereses generales de la muy diferenciada sociedad, más bien, garantiza sobre todo, los de una oligarquía financiera mundializada que se impone en una geografía planetaria, la cual reorganiza conforme a sus requerimientos de ganancias a corto y a largo plazo. Por ello el espacio mexicano, su territorio y sus recursos humanos, materiales e incluso inmateriales son puestos a disposición de los capitales sin importar su origen y sin exigirles se sometan a reglamentaciones que pudieran acotarlos y a considerar los intereses nacionales y de los habitantes todos de la nación. Por eso se reproduce el *modelo maquilador* que deja manos libres a las empresas sin ninguna garantía para el trabajador, quien pierde no sólo sus logros históricos sino igualmente sus sindicatos desnaturalizados, y deja, además, la larga estela de precarización generalizada del trabajo (incluso el trabajo formal permanente) y de la situación de la clase trabajadora *desasalariada*, abandonada en la informalidad o la exclusión, al tiempo que se desmonta el ejido, se desprotege a los pequeños y medianos propietarios agrarios y se ponen a disposición de las empresas los recursos naturales del país sin considerar a los pueblos originarios y a las comunidades que los salvaguardan. Una nación como nunca explotada, sujeta a un nuevo extractivismo que nos remite a la Colonia, saqueada en forma múltiple por un capital sin controles ni referentes nacionales, que en su ambición devasta al planeta y pone en peligro la supervivencia de la humanidad.[5]

La incapacidad y falta de interés del régimen oligárquico en la recomposición democrática del Estado y la recomposición del tejido de la sociedad, permanentemente desgarrado, amenazan no solamente al Estado-nación como tal, puesto en crisis por la mundialización capitalista y el despliegue de procesos universales, como la revolución de las comunicaciones que disuelven fronteras y trastocan la geografía del planeta. Es la propia nación mexicana la que ve amenazada su viabilidad por la acción de huracanadas fuerzas que la asolan y por la gestión voraz de una clase política ampliada que confunde sus intereses facciosos con los de la nación y cuyas prácticas patrimoniales generalizadas (que confunden lo público con lo privado, fuente preciosa de la corrupción) no han cesado de deslegitimar a las instituciones del Estado, así como a los procesos institucionales de representación, hundiendo al país en la degradación de la vida política y social. Ésta se precipitó en el nuevo siglo —con los pretendidos y lamentables gobiernos del cambio del Partido Acción Nacional (PAN)— hacia una situación caracterizada por la criminalidad, la guerra contra el narcotráfico que se combina con la guerra social, la militarización,

[5] Vid. por ejemplo los trabajos incluidos en Carlos Rodríguez Wallenius y Ramsés Arturo Cruz (coords.), *El México bárbaro del siglo xxi*, UAM-Xochimilco / Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2013.

la judicialización de la política, la criminalización de lo social y los ataques de más en más a los derechos humanos de la población, todo atravesado por el comportamiento mafioso y corrupto de los distintos componentes de la clase política. Más que cambio por la debacle del PRI-Gobierno, el Estado mexicano revistió el ancestral autoritarismo con los colores de la frivolidad, el integrismo católico (con su cauda de agrupaciones clandestinas o misteriosas ultramontanas) y una violencia más descarnada y extensa que pretendió gobernar mediante la difusión del temor y una suerte de Estado penal.[6]

Una nación asolada, sometida a la degradación y descomposición por obra y gracia no sólo de la acción de los intereses del capital, sino igualmente del Estado y los actores que supuestamente debieran garantizar su desarrollo, fortalecimiento y viabilidad.

El gobierno de Peña Nieto no ha hecho sino proseguir y agravar esa situación desde su elección en 2012, distinguida por la compra de votos y la renovación continuada del fraude electoral que ya Vicente Fox propició en 2006. La novedad fue que inició su mandato presidencial con el "Pacto por México",[7] mediante el cual los principales partidos que se le enfrentaron —el PAN echado del gobierno y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)—, se confabularon con el PRI para concluir el proceso de transformación neoliberal mediante nuevas reformas estructurales adversas a la población, especialmente la energética y la educativa, que siguieron a la laboral preparada de último momento por el gobierno saliente.[8] En el colmo del elitismo, el "Pacto por México" fue tramado en secreto y firmado por los presidentes de los partidos sin que sus propias direcciones partidarias se enteraran, usurpando las funciones institucionales de un Congreso de la Unión que simplemente

[6] Vale la pena destacar que la degradación político-social se generaliza con el desafuero del jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a fin de cerrar el paso a su candidatura presidencial (que judicializa la política) y la operación de violación masiva de derechos humanos realizada contra el Frente de Derechos del Pueblo en Defensa de la Tierra de Atenco (FDPDT), Estado de México, que consagra la criminalización de la protesta social. Determinado por la guerra contra el narcotráfico, el gobierno de Calderón fungió como un aprendiz de brujo cuyas políticas, sostenidas en la falsificación y la mentira, han acarreado consecuencias duraderas para la sociedad y el propio Estado. Vid. Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*, Punto de Lectura, México, 2012; José Luis Piñeyro, "El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico" y A. Anguiano, "La guerra que no dice su nombre", ambos en *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 173, mayo-junio, UAM-Azcapotzalco, México, 2012.

[7] "Pacto por México", [http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf].

[8] Sobre la reforma laboral, vid. Arturo Anguiano y Rosario Ortiz, "Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 182, noviembre-diciembre, UAM-Azcapotzalco, México, 2013; respecto a la energética y la educativa proliferan artículos básicamente periodísticos que la diseccionan y muestran sus contradicciones y consecuencias adversas para la sociedad y el país.

fue constreñido a refrendar y legalizar a la carrera una serie de reformas estructurales, en las cuales sus miembros no participaron. Los propios partidos de pretendida oposición se desnaturalizaron avanzando hacia un nuevo tipo de *partidos peleles*, característicos del viejo régimen redivivo, lo que al final de cuentas devela aparatos sin militantes que funcionan como negocios particulares de una clase política ampliada, amalgamada por la estrategia y los intereses del neoliberalismo.

El "Pacto por México" representó en especial el fin de la izquierda pretendidamente reformadora, que desde 1988 se rehízo en torno a Cuauhtémoc Cárdenas y la Corriente Democrática escindida del PRI un año antes para tratar de recuperar el antiguo proyecto de nación supuestamente delineado durante el cardenismo en la década de 1930. Diversas corrientes y organismos de izquierda, incluso de carácter marxista, que habían coadyuvado a la recomposición y reorganización del movimiento obrero, campesino y popular durante la década de 1970, favoreciendo la limitada apertura política, convergieron con los disidentes nacionalistas del PRI-Gobierno en apoyo a la candidatura presidencial del hijo del general Lázaro Cárdenas y luego del fraude (la "caída del sistema") fueron, primero, eclipsados por él y, más tarde, subsumidos por el nacionalismo revolucionario de una añeja Revolución mexicana que siempre enajenó a la izquierda pre-68. El PRD, sin duda, representó un salto cuantitativo de esa izquierda institucionalizada que se entrega a los procesos electorales y si bien significó por un tiempo la corriente más intransigentemente democrática del país, personalizada por Cuauhtémoc Cárdenas, trajo consigo el abandono y la dilución de las estrategias vinculadas al socialismo y la autoemancipación de los oprimidos.

Veinte años después de la revuelta estudiantil-popular de 1968, que cuestionó y desmistificó al régimen autoritario y a la revolución que le dio origen, en el fondo se produjo con el neocardenismo una contradictoria *contrarrevolución cultural y política* que condenó a buena parte de la izquierda mexicana al suicidio programático y a su transfiguración pragmática en un actor estatal más, embozado en el nacionalismo revolucionario contra cuyo combate se había forjado. La izquierda devenida cardenista, incluso, juega con abandonar hasta la referencia de izquierda, ensayando identidades supuestamente al margen de la geometría política y ubicándose en el centro o reivindicando a una difusa socialdemocracia compatible hasta con el PRI, como una opción *moderna*, para nada radical y por completo institucionalizada, confiable para el poder real y sus gestores.[9]

[9] Sobre esta trama se pueden consultar mis trabajos *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México, 1969-1995*, UAM-Xochimilco, México, 1997 e igualmente "Izquierda, antes y después del 2 de julio", en A. Anguiano (coord.), *Después del 2 de julio. ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda,* UAM-Xochimilco, México, 2001. Cfr. la versión de Cuauhtémoc Cárdenas, *Sobre mis pasos*, Aguilar, México, 2010.

Es curioso, pero quien más se radicalizó en este proceso fue el propio Cuauhtémoc Cárdenas. Aunque se asume en la continuidad del proyecto nacional que identifica con su padre (el del ala radical de la Revolución mexicana), lo cierto es que de entrada condena el corporativismo y el partido de Estado que fueron las contribuciones centrales del gobierno cardenista, mientras asume un reclamo democrático que jamás fue parte del proyecto (ni las prácticas) ni siquiera de esa pretendida ala radical del régimen presidencialista autoritario. Sí mantiene, en lo fundamental, el estatismo en la economía y reivindica una función tutelar del Estado respecto a los sectores desvalidos, que era más que nada una enorme mistificación para ocultar las desigualdades extremas que generó un régimen capitalista que difícilmente lindó con ninguna utopía. Reivindica, además, un nacionalismo un tanto abstracto en la era de la mundialización y de la crisis del sistema de Estado-nación.

El caso es que el PRD se descompuso y desnaturalizó prácticamente desde el inicio de su fundación en 1989. El presidencialismo y el caudillismo, esto es la articulación de una organización en torno a un liderazgo personal, condicionó por completo al PRD, combinándose curiosamente con la proliferación de camarillas desprogramadas (convertidas al pragmatismo puro), sostenidas en intereses y lealtades personales y facciosos (disfrazadas de corrientes) que impidieron cualquier funcionamiento colectivo. Con López Obrador como dirigente del PRD (1996-1999), éste priorizó el reclutamiento de personajes provenientes del PRI, lo que acabó por sustraerle cualquier rasgo o potencial de izquierda, si bien era ya una tendencia que más tarde se vuelve incontrolada con un trasiego generalizado de personajes que atraviesa todos los partidos y coadyuva en la afirmación de la clase política ampliada (que algunos denominan partidocracia) como separada de la sociedad y con intereses propios. El PRD comenzó a disgregarse después de la segunda derrota de López Obrador en las elecciones de 2012, justo cuando éste le proveyó del mayor número de cargos de representación institucional en toda su historia y, por lo mismo, de recursos con los que las fracciones se sirvieron en grande, consolidándose como nuevos ricos (ayudados, por supuesto, por oscuros manejos corruptos). La creación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y luego su transformación en partido tras la ruptura con el PRD de su único líder, Andrés Manuel López Obrador —auténtico *pastor* encargado de su rebaño—, fue seguida de la crisis suscitada por parte de un alcalde perredista vinculado con la agresión y desaparición de los estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, lo que suscitó por fin el abandono del PRD de su fundador, Cuauhtémoc Cárdenas, en una suerte de control de daños tardío.[10] Desde ese mo-

[10] Al respecto véase mi trabajo "Ayotzinapa: acelerador de la crisis estatal", *A través del espejo,* núm. 1, enero-marzo, México, 2015. Desde entonces ha proliferado una amplia bibliografía escrita desde muy variadas perspectivas.

mento, el PRD no cesa de desmoronarse, acicateado por la acción de Morena que busca reemplazarlo con un proyecto que refrenda la misma óptica de izquierda que rigió a aquél, pero todavía más difuso y opaco.

El "Pacto por México" sólo refrenda un *pacto de impunidad*[11] *y complicidad* entre los distintos componentes de la oligarquía estatal, ubicada en los partidos que dejan de representar a los núcleos sociales, que más bien se enfrentan a ellos, en quienes ya no encuentran interlocutores válidos. Una complicidad que se extiende a la oligarquía del dinero (en especial los grandes magnates del capital financiero mundializado) en cuyo interés se reorganiza y funciona todo el sistema estatal y la economía del país. El Estado no sólo abandona a la sociedad, a sus clases desprotegidas y explotadas, sino que se lanza contra la nación que se concibe más que nada como un espacio, un *territorio* a volver *atractivo* para el capital mundial, por lo mismo acondicionado, reordenado y puesto a su disposición. Es un neoliberalismo vuelto a sus orígenes liberales, pero acorde con la era de la mundialización capitalista.

Los núcleos sociales oprimidos y desvalidos, los pueblos y las comunidades ya no encuentran interlocutores o posibles ayudas en los partidos ni en las instituciones estatales ocupadas por la clase política ampliada. Esta clase política, con sus diversos componentes, mantiene con ellos relaciones de carácter clientelar en vistas a los inacabables procesos electorales que casi ni siquiera los procura como masa de acarreo, pues la política estatal es de más en más mediática, regida por el marketing político y la mecánica del espectáculo televisivo. Sus procesos de gobierno y sus actos legislativos son, en cambio, regidos por los intereses facciosos y la lógica de la ganancia del capital a la cual responden, como se puede comprobar sin problema.

De ahí que los núcleos mayoritarios de una sociedad sometida a la explotación, el despojo y la exclusión dejen de buscar alternativas institucionales, ejerzan de más en más sus derechos a contracorriente y bajo riesgo de criminalización, resistiendo de mil maneras la devastación de sus condiciones de vida, de su entorno social y natural. En otro lado afirmé que:

> El despojo de pueblos y comunidades, la destrucción de culturas y modos de vida campesinos se extendieron y agravaron luego de la reforma al artículo 27 de la Constitución y de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque el nuevo movimiento indígena y campesino convocado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) estimuló las luchas de resistencia contra las políticas

[11] Edgardo Buscaglia acuña la expresión de *pacto de impunidad* y la desarrolla y explora sus vastas vinculaciones e implicaciones en su original y sugerente libro *Vacíos de poder en México*, Debate, México, 2013.

> neoliberales hegemónicas en el campo, la defensa del territorio y de la tierra ante la mercantilización y privatización de tierras ejidales, comunales y nacionales, así como contra las distintas formas de despojo que conllevan. La defensa de la comunidad agraria y de su capacidad productiva, como en el caso de Tlalnepantla, Morelos, la lucha de los pueblos afectados por la construcción de presas en diversos lugares, el repudio de la construcción de autopistas, de corredores eólicos, complejos turísticos e inmobiliarios, en general de obras públicas que perjudican y despojan; las acciones en rechazo a la venta de litorales, de zonas costeras, esteros y manglares; la resistencia a la explotación irracional y a la privatización de los recursos naturales (forestales, acuíferos, salineros, corredores turísticos); la defensa de la biodiversidad y el maíz; la protección de las zonas arqueológicas y el patrimonio cultural amenazados por el capital, etc. En fin, las luchas por los derechos y [las] culturas de los pueblos indios desparramados a lo largo y lo ancho del país articularon una resistencia que no cesa y que, después de la contrarreforma indígena en 2001, asume un claro carácter político contra el Estado, la oligarquía y el capitalismo.[12]

De esta forma, las reivindicaciones y las luchas no han dejado de evidenciar la emergencia y persistencia de nuevos actores individuales y colectivos que se reorganizan en condiciones adversas: trabajadores (especialmente de maquiladoras), indígenas, campesinos, mujeres, jóvenes, jubilados, ex braceros, artesanos, profesionistas, científicos comprometidos, maestros, ambientalistas, actores, músicos, defensores de derechos humanos, homosexuales, lesbianas, individuos de todas las procedencias, medios y niveles, comunidades, pueblos, barrios, etcétera. Esto es, oprimidos y explotados que se reafirman y reconocen en la resistencia, maduran al calor de confrontaciones, relaciones, encuentros, prácticas de distinta índole y alcance, tratando de recomponer el tejido social desgarrado por el capital y el Estado. La sociedad organizada abajo, oprimida y marginada por el régimen autoritario remozado, trata de construir sus propios espacios no sólo reivindicativos, sino dirigidos a poner en práctica figuras políticas de carácter autogestionario y autónomo.

La revuelta cotidiana de la sociedad que se reproduce a lo largo y ancho del país se manifiesta, así, como la *única posibilidad de reivindicación y defensa de la nación frente a la devastación* que el capital mundializado y la oligarquía estatal se empeñan en llevar a cabo. Es un proceso que no ha dejado de recrear formas tradicionales de organización, como las agrupaciones sectoriales, gremiales, comunales y cooperativas (incluso en decadencia), combinándolas con formas novedosas, como comités, colectivos, brigadas, caravanas, foros, frentes, convenciones, redes sociales, medios alternativos (radio, Internet, prensa, etcétera). Constituye en los

[12] Arturo Anguiano, "La revuelta cotidiana", *Rebeldía*, año 9, núm. 75, México, 2010, p. 40.

hechos una *muy extensa izquierda social y política* que a pesar de su fragmentación y dispersión no ha dejado de articularse, al menos, coyunturalmente *por fuera de los cauces y organismos institucionales*, muchas veces ante iniciativas movilizadoras del EZLN (que sin duda representa uno de sus principales componentes) y que ha reintroducido la necesidad de las luchas de fondo dirigidas directamente contra el capitalismo y el Estado que lo resguarda, y no solamente contra sus aspectos neoliberales más odiosos; reanuda así la tradición emancipadora de la izquierda, identificada con el socialismo y el marxismo. Más todavía, bajo el ejemplo del zapatismo (y no sólo de él) esa amplia *izquierda de abajo* en brega en los hechos y deliberadamente por la formulación de *alternativas de fondo* que rebasan el nivel de la resistencia elemental, las cuales desatan en cambio una lucha *subversiva* contra manifestaciones de la explotación, el despojo y la exclusión que derivan en enfrentamientos contra el capitalismo neoliberal que los causan y por la reorganización autónoma y libre de la sociedad, asentada en la igualdad, la autogestión, la solidaridad y la fraternidad.

La invención en 2003 de los Caracoles y del autogobierno de las comunidades chiapanecas dirigidas por el EZLN —que reivindicó en la práctica los derechos y las culturas de los pueblos originarios denegados por el Estado— ha sido hasta ahora una de las experiencias más ricas y persistentes, con lo que sus propios participantes, hombres y mujeres, consideran que están entablando nuevas relaciones sociales igualitarias de solidaridad e intercambio y reconstruyendo el poder de la comunidad desde abajo con la participación de todos, en *absoluta e intransigente autonomía* respecto al Estado y sus complejas instituciones, incluyendo los partidos y sus asociaciones anexas.

Es desde abajo, desde las ciudades, los pueblos, los barrios y las comunidades, desde los lugares donde se produce y crea, como puede defenderse y preservarse la nación sujeta a la explotación, el saqueo y la devastación del capitalismo mundializado. La nación mexicana, como cualquier otra, solamente puede ser viable en la era de la crisis del sistema de Estado-nación, la guerra destructora y la reorganización de la geografía planetaria bajo un nuevo dominio imperial, por medio de la movilización autoparticipativa y la autoorganización y autogestión de las amplias capas mayoritarias de la sociedad oprimida que reconstruyan el tejido social, la sociedad del trabajo igualitario y quiebren la lógica y el dominio del capital.

## Bibliografía

Aguilar, Rubén y Jorge G. Castañeda, *Los saldos del narco: el fracaso de una guerra*, Punto de Lectura, México, 2012.

Anguiano, Arturo, *Entre el pasado y el futuro. La izquierda en México, 1969-1995*, UAM-Xochimilco, México, 1997.

Anguiano, Arturo, "Izquierda, antes y después del 2 de julio", en A. Anguiano (coord.), *Después del 2 de julio. ¿Dónde quedó la transición? Una visión desde la izquierda,* UAM-Xochimilco, México, 2001.

Anguiano, Arturo, *El ocaso interminable. Política y sociedad en el México de los cambios rotos*, Era, México, 2010.

Anguiano, Arturo, "La revuelta cotidiana", *Rebeldía*, año 9, núm. 75, México, 2010.

Anguiano, Arturo, "La guerra que no dice su nombre", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 173, mayo-junio, UAM-Azcapotzalco, México, 2012.

Anguiano, Arturo y Rosario Ortiz, "Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 182 , noviembre-diciembre, UAM-Azcapotzalco, México, 2013.

Anguiano, Arturo, "Ayotzinapa: acelerador de la crisis estatal", *A través del espejo*, núm. 1, enero-marzo, México, 2015.

Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México*, Debate, México, 2013.

Cárdenas, Cuauhtémoc, *Sobre mis pasos*, Aguilar, México, 2010.

Piñeyro, José Luis, "El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 173, mayo-junio, UAM-Azcapotzalco, México, 2012.

Rodríguez Wallenius, Carlos y Ramsés Arturo Cruz (coords.), *El México bárbaro del siglo XXI,* UAM-Xochimilco / Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 2013, [http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf].

# REFORMAS ESTRUCTURALES

# 4. CONTRA REFORMA LABORAL Y PROYECTO DE NACIÓN

Ana Alicia Solís de Alba*
Max Ortega Aguirre**

## Introducción

Los gobiernos neoliberales modificaron de facto las funciones de la legislación laboral, violando reiteradamente la normatividad vigente desde 1982, hasta que lograron imponer la primera fase de la contra reforma estructural de la Ley Federal del Trabajo (LFT) en 2012. Redujeron los derechos laborales de los trabajadores y sustituyeron las viejas formas corporativas por formas neocorporativas de consenso y control sindical. El cambio instituido tenía como propósito erigir un nuevo modelo de regulación laboral fincado en los principios de productividad, flexibilidad, polivalencia y movilidad.

En ese mismo tenor, el 1º de septiembre de 2012, el ex presidente Felipe Calderón presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa para contra reformar la Ley Federal del Trabajo con el propósito de legalizar la ilegalidad impuesta. Dicha contra reforma fue consumada por el Congreso de la Unión el 13 de noviembre y entró en vigor el último día de su gestión: el 30 de noviembre.[1]

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora titular del Departamento de Sociología, integrante del Área de Investigación de Estado y Movimientos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, analiciasolis@prodigy.net.mx

** Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador titular del Departamento de Sociología, integrante del Área de Investigación de Estado y Movimientos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, maxortega1947@gmail.com

[1] Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, 2012, [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012].

Debilitado el sindicalismo en el terreno político por la represión y la crisis de representación y representatividad de las dirigencias sindicales, y en el jurídico por la supeditación de la máxima instancia del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y a los intereses del capital, además de las dirigencias de las centrales oficialistas y de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) integradas al Comité Nacional de Productividad —instancia neocorporativa recién constituida por el Poder Ejecutivo—,[2] el Congreso de la Unión dio curso el 13 de octubre de 2016 en la Cámara de Senadores y el 4 de noviembre en la Cámara de Diputados, a la segunda fase de la contra reforma laboral que trastoca sustancialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 107 y 123 (Apartado A). Aunque el tema es sumamente complejo, vamos a tratar de sintetizarlo enunciando algunas de las aristas fundamentales del mismo.

## Las reformas estructurales como contra reformas

### *Reformas estructurales y contra reforma del Estado*

Las modificaciones orientadas a desregular y desreglamentar nuestro marco jurídico, denominadas por los neoliberales "reformas estructurales", constituyen, en esencia, una contra reforma neoliberal del estado del bienestar y la consolidación del Estado mínimo-evaluador, la sustitución del patrón de acumulación del desa-

[2] El decreto mediante el cual el presidente Enrique Peña Nieto fijó las bases para la designación de los miembros de la Comisión Nacional de Productividad se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2013, y la instalación del Comité Nacional de Productividad, el 27 de mayo de ese año, sin que se dieran a conocer oficialmente sus integrantes. Existe, sin embargo, información periodística sobre los integrantes del Comité Nacional de Productividad que asistieron a la primera sesión ordinaria en la que estuvieron presentes por la parte sindical la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) a pesar de que, sobre todo, las últimas tres centrales, habían manifestado su desacuerdo con la contra reforma laboral, como veremos más adelante. Por la parte patronal acudieron: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Consejo Coordinador Empresarial (CCE), y Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), y por el sector académico: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (vid. Grupo Informador, "Aprueba Comité Nacional de Productividad propuestas de Canacintra", *Grupo Informador*, 26 de marzo, 2014, [http://grupoinformador.com.mx/2014/03/26/5406/aprueba-comite-nacional-de-productividad-propuestas-de-canacintra].

rrollo estabilizador por el neoliberal y la instauración del neocorporativismo.[3] Estado mínimo y sindicato mínimo son el resultado.[4]

### *Reformas estructurales y contra reforma de la legislación laboral*

La expresión "reformas estructurales", en materia laboral, encubre sustancialmente una contra reforma de la legislación laboral, que junto con otras "reformas" recientes: financiera, fiscal, energética, seguridad social, medios masivos, forma parte medular de la contra reforma neoliberal del Estado y de la reestructuración económica; ambas, bajo la égida del libre mercado, que, como sabemos, ha sido el eje articulador y totalizador alrededor del cual ha girado el conjunto de las relaciones sociales, desde la imposición del modelo neoliberal en 1979 en Estados Unidos, Gran Bretaña y demás países centrales, y en 1982 en nuestro país.

Como veremos, estas susodichas "reformas estructurales" tienen por objetivo liberalizar la fuerza de trabajo, individualizar la contratación, reducir el costo de la contratación colectiva y minimizarla, abaratar el precio de la fuerza de trabajo y los despidos, anular el derecho de huelga, en suma, exacerbar la explotación de la fuerza de trabajo y redefinir las funciones del sindicato, minimizando su ingerencia en la negociación de la contratación, del proceso de trabajo y de la definición del precio de la fuerza de trabajo para responder, de este modo, a las exigencias del patrón de acumulación de capital neoliberal, en beneficio del gran capital, especialmente del trasnacional.

## Contra reforma laboral primera y segunda fase

### *La contra reforma laboral calderonista de 2012: primera fase*[5]

La culminación de la contra reforma de la Ley Federal del Trabajo se produjo, en su primera fase, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2012.

[3] Vid. Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba, *Estado, crisis y reorganización sindical*, Itaca, México, 2005.

[4] El primer concepto fue propuesto por Robert Nozick ante la crisis capitalista que se avizoraba en 1974 en *Anarquía, estado y utopía* (FCE, México, 1988) y el segundo, inspirado por Milton y Rose Friedman en sus dos obras fundamentales: *Capitalismo y libertad* (Rialp, España, 1962), y *La libertad de elegir* (Grijalbo, México, 1980).

[5] Un análisis pormenorizado sobre la primera fase de la contra reforma a la legislación laboral y el movimiento sindical se puede consultar en Ana Alicia Solís de Alba y Max Ortega, *Neoliberalismo y contrarreforma de la legislación laboral*, Itaca, México, 2015.

El gobierno panista de Felipe Calderón (2006-2012) profundizó el descontento ciudadano que de nueva cuenta se inclinaba hacia la izquierda, al igual que en las elecciones de 2006. Ante el riesgo de perder nuevamente la Presidencia de la República, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) puso en suspenso la contra reforma a la legislación laboral en el periodo electoral que concluiría en 2012, a pesar de los insistentes reclamos por parte del Partido Acción Nacional (PAN) para que la secundara. Sin embargo, una vez que éstas se efectuaron, sin tener más que perder el PAN y, asegurada la Presidencia de la República por el PRI —acompañados por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal)—, aprobaron sin discusión la iniciativa de ley con carácter de "iniciativa preferente", presentada por Calderón el 1º de septiembre de 2012 ante la Cámara de Diputados.

Dicha iniciativa guardaba un estrecho parecido a la iniciativa conocida como "Ley Abascal" de 2002 y frenada por el movimiento sindical durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006).

La iniciativa de 2012 propuso de nuevo todas las disposiciones que afectaban la estabilidad en el empleo, facilitaban los despidos, anulaban de facto el derecho de huelga, instituían nuevas formas de contratación y, sobre todo, erigía "la productividad" como principio rector de las relaciones laborales. De modo que, su aprobación legalizó e institucionalizó la flexibilidad, la productividad, la movilidad, la polivalencia y el sexismo como ejes de las relaciones laborales neoliberales en México y cumplió con el objetivo neoliberal, antes mencionado, de desregular y desreglamentar las relaciones laborales para abaratar el costo de la mano de obra como medida para la recuperación de la tasa de ganancia del capital. A la par, eliminó el carácter tutelar del Estado, la irrenunciabilidad a los derechos laborales, la estabilidad en el empleo —con los contratos a prueba, de capacitación inicial y para labores discontinuas—, el salario mínimo remunerador e indirectamente la jornada de 8 horas y la huelga, además de facilitar los despidos y legalizar los salarios por hora y la polivalencia o las multifunciones.

### *La contra reforma laboral peñanietista de 2016: segunda fase*

Enrique Peña Nieto sometió a la consideración de la Cámara de Senadores dos iniciativas de decreto en materia laboral el 28 de abril de 2016. Estas iniciativas avanzaron en la imposición de las "reformas estructurales", contra reformando el pacto social fundador de la nación mexicana, emanado de la revolución de 1910, al modificar sustancialmente la Constitución Política en sus artículos 107 y 123, Apartado A,

y en concordancia con éstos modifica los artículos 390, 895 y 931 de la Ley Federal del Trabajo y adiciona cuatro: el 390 Bis, 390 Ter, 931 Bis y 931 Ter.[6]

Para su elaboración, afirma el Gobierno de la República que dio "cause a las aspiraciones y exigencias de los mexicanos […] del CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM", no así de las exigencias de los trabajadores, ni de sus sindicatos; y tiene por objetivo, anota, "incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas y elevar la competitividad del país",[7] y no el de acrecentar, ni vigilar el cumplimiento de los derechos laborales de la clase trabajadora y menos aún mejorar su calidad de vida. Nada de eso menciona. Por lo tanto, el resultado es una mayor liberalización de la fuerza de trabajo y reducción de los costos de su contratación, que es su fin último y esencial para avanzar en la imposición del modelo neoliberal.

La iniciativa constitucional fue aprobada el 13 de octubre en la Cámara de Senadores y el 4 de noviembre en la Cámara de Diputados, con escasas modificaciones, y con voto casi unánime de todos los legisladores presentes pertenecientes a todos los partidos políticos. Sólo el Partido Movimiento Ciudadano se abstuvo en la Cámara de Diputados y dos diputados de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) votaron en contra.

Las iniciativas de Peña Nieto sustituyen las Juntas de Conciliación y Arbitraje de jurisdicción federal y local por "Tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas locales" y "Centros de Conciliación especializados" en las entidades federativas y a nivel federal por un "organismo descentralizado" (todavía sin nombre). Así fragmentan el proceso de resolución de los conflictos entre capital y trabajo; judicializan la resolución de éstos; privatizan la función conciliadora poniéndola en manos de "expertos", cuyo titular está vinculado al Poder Ejecutivo (es el que lo propone al Senado) y también lo podrá estar a "organismos dedicados a actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia", actividades propias de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) (antes conocidas como Organización No Gubernamental, ONG) —las cuales, como sabemos, reciben financiamiento del capital nacional y trasnacional, de los organismos trasnacionales, de la clase política, de los gobiernos en turno y, excepcionalmente, por no decir nunca, de las organizaciones de la clase trabajadora—, pero eso sí, no

[6] Aparecieron publicadas inicialmente encubiertas bajo la denominación de "Justicia Cotidiana, reformas e iniciativas" en el blog de *Justicia Cotidiana* de la página del Gobierno de la República, con los membretes: "Iniciativa de reforma legal en materia de justicia laboral" e "Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia laboral", [https://www.gob.mx/justiciacotidiana/archivo/documentos?order=DESC&page=2], (consultado el 7 de octubre de 2016).

[7] Presidencia de la República, "Reforma laboral: oferta laboral, productividad y elevar la competitividad", [https://www.gob.mx/presidencia/reformas/reforma-laboral-oferta-laboral-productividad-y-elevar-la-competitividad], (consultado el 13 de noviembre de 2016).

debe haber sido funcionario de partido, ni candidato a elección popular "en los tres años anteriores a la designación", para asegurar, según Peña Nieto y también el Legislativo, su "imparcialidad".

De este modo, se excluye a la representación de los sindicatos del proceso de conciliación y resolución de los conflictos individuales y colectivos, despojando a los sindicatos de una más de sus funciones sustantivas: la defensa de los intereses de la clase trabajadora.

En suma, se anula el modelo tripartita en la resolución de los conflictos creado en el marco de la Revolución mexicana y, a cambio, se refuerza el control de los trabajadores por partida triple: *1)* con la intervención del titular del Poder Ejecutivo; *2)* con la intervención del Poder Judicial, y *3)* con la intervención del capital enmascarado bajo el rostro de los "especialistas" vinculados a organizaciones culturales, de beneficencia o a la engañosamente apolítica e imparcial "academia". Se intenta despojar, subrepticiamente, al conflicto entre *capital* y *trabajo* de su carácter político y convertirlo en un asunto meramente técnico y de conflicto entre particulares.

Otro punto nodal de la contra reforma peñanietista, robustecida por el Senado y avalada por la Cámara de Diputados, es la intromisión, el control y la vigilancia de los mecanismos y procedimientos en la toma de decisiones de los sindicatos en materia de elección de sus representantes y definición de los términos y el registro de los contratos colectivos, y del estallamiento de la huelga. Con su aprobación, obligan a las organizaciones sindicales a individualizar los procedimientos para la toma de decisiones en dichos rubros, bajo el falso argumento de asegurar-imponer la democratización de los sindicatos (voto "personal, libre y secreto", art. 123, Apartado A/XXIIBis y en la LFT, art. 931), por la vía jurídica, sin haber consultado en lo más mínimo a los trabajadores involucrados. El Estado invierte el sentido de su otrora función tutelar de defensa y amparo de la clase trabajadora frente al poder superior del capital, para convertirse en vigilante-cuidador de la voluntad individual de cada trabajador (propias de la democracia burguesa), anulando por esta vía los espacios de discusión colectivos y de creación de consensos para la toma de decisiones, que hasta ahora habían operado en numerosas organizaciones sindicales.

En aras de esa supuesta democratización, los textos comentados agregan extensas y complejas modalidades procedimentales que, bajo la vigilancia del Poder Ejecutivo, traerán como resultado la imposibilidad del registro inmediato de los contratos colectivos de trabajo desfavorables para los patrones y el estallamiento de las huelgas, cumpliendo así con sus objetivos enunciados, a saber: "incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas y elevar la competitividad del país",[8] más no el bienestar de la clase trabajadora.

[8] Ídem.

Paradójico, sospechoso y por demás cuestionable resulta que los tutores de la "democracia sindical" se nieguen a someter a referéndum las llamadas "reformas estructurales", las contra reformas a nuestra Constitución, Carta Magna, que tantos estragos han causado a la nación entera, y, peor aún, que las aprueben en las Cámaras sin la más mínima discusión, como ha sido en todos los casos.

En suma, no está de más repetir que la contra reforma elimina el modelo tripartita surgido en el marco de la Revolución mexicana y consignado en el artículo 123 de la Constitución de 1917; formaliza y refuerza el neocorporativismo al introducir nuevos mecanismos y procedimientos de control de las organizaciones sindicales; violenta la autonomía de las organizaciones sindicales para la toma de decisiones (con el pretexto de impedir la existencia de sindicatos fantasma, mas no así de sindicatos blancos); desalienta y tiende a anular el derecho a la contratación colectiva mediante farragosos procedimientos y mecanismos administrativos tanto para el registro de los contratos colectivos como para el ejercicio del derecho de huelga; redefine las formas de organización y las funciones del sindicato minimizando su autodeterminación en su forma de organización; impone la individualización de los procesos de toma de decisiones en detrimento de las formas colectivas (los obliga a modificar sus estatutos), tanto en lo relativo a la definición de los contenidos de los contratos colectivos y la negociación de los mismos como al emplazamiento y estallamiento de la huelga.[9]

Los objetivos encubiertos que persigue la contra reforma laboral del artículo 123 constitucional y de la LFT son, como hemos afirmado antes: reducir el costo de la contratación y de la resolución de los conflictos, individuales y colectivos; abaratar los despidos, anular las funciones del sindicato en la determinación del precio de la fuerza de trabajo y minimizar su ingerencia en la contratación colectiva, además de despojar al conflicto entre *capital* y *trabajo* de su carácter político; transferir su función de arbitraje a los privados y, al mismo tiempo, reforzar el control de los sindicatos por parte del Poder Ejecutivo, para supeditarlos con mayor fuerza a los intereses del Estado y el capital, y así formalizar jurídicamente el neocorporativismo en la relación Estado-capital y sindicato.

[9] Vid. los artículos 390 Bis y 390 Ter de la iniciativa de Peña Nieto que contra reforma a la Ley Federal del Trabajo citada en la bibliografía.

## La lucha sindical ante la contra reforma laboral

### *La lucha sindical en oposición a la primera fase de la contra reforma laboral*

La respuesta del sindicalismo mexicano no se hizo esperar ante tal ofensiva por parte del ex presidente Felipe Calderón y de un congreso mayoritariamente a favor de la contra reforma laboral integrado por el PRI, el PAN, el PVEM y el Panal.

La crisis de representación y de representatividad de las dirigencias sindicales corporativas y neocorporativas, derivada de la imposición de la política laboral neoliberal durante tres décadas, motivó que éstas manifestaran, en unos casos, una tibia y engañosa resistencia y, en otros, que se colocaran al frente de la inconformidad de sus agremiados a fin de no perder más legitimidad y defender así su permanencia amenazada por la iniciativa de ley promovida por Felipe Calderón.

A pesar de que hubo manifestaciones de contundente rechazo por parte de secciones regionales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), como la de Sonora, que se unió al sindicalismo democrático, y la de Pátzcuaro, Michoacán, toda la bancada obrera priista desoyó a sus representados y se disciplinó.

Por su parte, la estrategia de la UNT fue la movilización como medida de presión para convertirse, junto con otras organizaciones, en los interlocutores ante el Poder Ejecutivo y Legislativo. Su demanda era "que se haga valer el punto de acuerdo de la Sexagésima Primera Legislatura referente al proceso de diálogo con nuestras organizaciones" y para el diálogo proponían "la democratización y modernización del mundo del trabajo". La estrategia seguida por la UNT, lejos de animar la participación de los trabajadores para impedir la culminación de la contra reforma, jugó un papel de contención de dicha oposición.

El sindicalismo independiente aglutinado en torno al Frente Sindical Mexicano (FSM), encabezado por el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME); la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), conformada por varias secciones democráticas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM) y el Consejo Nacional de los Trabajadores, con otras cuarenta organizaciones más, sostuvieron en todo momento, a diferencia de la UNT, el rechazo contundente a la reforma laboral por considerar que, mientras el Congreso de la Unión estuviera dominado por la mayoría del PRI, el PAN y sus adeptos, el PVEM y Nueva Alianza, no era el momento político adecuado para hacer ninguna propuesta de modificación, porque dicha correlación de fuerzas no permitiría efectuar modificaciones que fueran favorables a los trabajadores, sino todo lo contrario, como en efecto sucedió.

Sin embargo, frente a la descomunal embestida que se avizoraba por parte de esas fuerzas políticas y enfrascados en una situación de debilidad a la que habían sido sometidos por el Estado mexicano (extinción de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; exilio del secretario general del sindicato minero; quiebra de Mexicana de Aviación; el conflicto de Cananea, entre otros), las dirigencias sindicales de los sindicatos independientes y las corrientes sindicales democráticas buscaron la unidad de acción con otras fracciones del Congreso del Trabajo (CT) inconformes y la UNT, por lo que se supeditaron a la estrategia de las direcciones neocorporativas y optaron por aprovechar la coyuntura para preservar la legitimidad de sus dirigencias y explorar la posibilidad de negociar los conflictos gremiales que enfrentaban, sin recurrir a la movilización masiva de los trabajadores que representaban. Privilegiaron, entonces, el cabildeo junto a los dirigentes de la UNT y otros sindicatos pertenecientes al CT, acompañado con mítines y plantones con escasos asistentes, por lo que, dada su debilidad, antepusieron la estrategia jurídica por sobre la movilización, con resultados desfavorables para la clase trabajadora.

Sí lograron, en cambio, animar el espíritu y la voluntad de defensa de millones de trabajadores ante tal atropello, quienes se inconformaron individual o colectivamente interponiendo amparos, sin tomar en cuenta la opinión de sus direcciones sindicales, lo que cimbró, una vez más, la representación y la representatividad de las dirigencias corporativas y neocorporativas.

Diversas organizaciones sindicales impulsaron esta acción, como las pertenecientes al FSM, la CNTE, la UNT, Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (Fedessp), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), el "sindicato minero": Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSSRM), el "Sindicato del IMSS": Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), y diversas secciones sindicales y asociaciones democráticas.

La UNT y el FSM informaron que habían contabilizado solicitudes de amparo, entre colectivas e individuales, que correspondían a 3 200 000 trabajadoras y trabajadores. La Fedessp por su parte anunció la presentación de 1 050 000 solicitudes, de las cuales 900 000 correspondían al SNTE y el resto a sindicatos pertenecientes a esa federación, a los que habría que sumar los 370 000 interpuestos por el SNTSS y los que entregaron por su lado diversos grupos de sindicalizados. La cifra precisa de personas que recurrieron al amparo se desconoce, porque en muchos casos las demandas fueron colectivas, 3 393 amparos fue el dato proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal, de los cuales por lo menos 1 245 324 firmas correspondían a solicitudes individuales.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, empero, que el amparo era improcedente en el caso de 46 artículos impugnados por no haber demostrado su aplicación, por lo que dejó fuera de la discusión temas como el pago por horas, la subcontratación (*outsourcing*), las formas de contratación temporal, entre otros, y sobre los artículos restantes determinó, con voto unánime de los ministros, el 2 de abril de 2014, que la Justicia de la Unión no amparaba ni protegía a los quejosos en contra de esos artículos. Con este fallo la SCJN legalizó una vez más el predominio de los intereses del capital sobre los derechos de los trabajadores, al igual que lo había hecho con la contra reforma de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y, además, evidenció nuevamente su supeditación al Poder Ejecutivo.

De este modo, la SCJN consagró subrepticiamente la productividad como principio rector de las relaciones laborales neoliberales, como principio constitucional, y legalizó la sobreexplotación de la fuerza de trabajo con empleo inestable, con salarios por productividad y por hora, con movilidad y polivalencia en función de los requerimientos de la empresa, que no se reflejan en el aguinaldo, reducen los beneficios del acceso a la seguridad social, limitan el disfrute al descanso y las vacaciones pagadas, y deterioran, por ende, la calidad de vida de millones de trabajadores.

Así, la política laboral neoliberal —mediante la cual se violó durante treinta años la legislación que era vigente— fue legalizada por el Estado neoliberal mexicano y, al mismo tiempo, fue puesta en entredicho por millones de trabajadores que firmaron sus solicitudes de amparo, acompañados en algunos casos por sus representaciones sindicales, y en otros, en oposición a éstas.

### *La condescendencia del sindicalismo neocorporativo y la debilidad del democrático en la segunda fase*

Cuatro años más tarde, fue diferente la respuesta del sindicalismo ante la contra reforma en su segunda fase.

El sindicalismo neocorporativo agrupado en la UNT en lugar de oponerse abiertamente se limitó a difundir un desplegado en las redes sociales, en el cual aplaudieron la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y su sustitución por los organismos anteriormente mencionados, así como también "el voto directo y secreto en todas las decisiones sindicales relevantes".[10] Por lo tanto, lejos de oponerse a la con-

[10] Rosalía Vergara, "Pide UNT 'una actitud responsable' en eventual aprobación de la reforma de justicia laboral", revista *Proceso*, 10 de octubre, 2016, [http://www.proceso.com.mx/458227/pide-unt-una-actitud-responsable-en-eventual-aprobacion-la-reforma-justicia-laboral], (consultado el 5 de noviembre de 2016).

tra reforma, más bien resaltaron, según ellos, sus "beneficios". Francisco Hernández Juárez, presidente colegiado de la UNT y secretario general por 40 años consecutivos del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), por su parte, y Arturo Alcalde Justiniani, del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), por la suya, mostraron su complacencia[11] por haber sido, junto con otros, los principales promotores de la eliminación del tripartismo y la judicialización y segregación de los procedimientos en la resolución de los conflictos y la imposición del voto universal, directo y secreto sobre la existencia del contrato colectivo, la elección de las directivas sindicales y los conflictos entre sindicatos, desde junio de 2002.[12] Propuestas que el PRD incorporó a la iniciativa de reforma a la legislación laboral que presentó ante la Cámara de Diputados en ese año[13] desoyendo el rechazo expresado por amplios sectores del sindicalismo democrático e independiente y de intelectuales al respecto.[14]

Todo sumado: la ausencia de un sindicalismo democrático e independiente fuerte y la vinculación de las dirigencias del sindicalismo neocorporativo con las dirigencias de los principales partidos de izquierda (PRD y Morena) produjeron la ausencia de oposición y la aprobación, prácticamente unánime, de la contra reforma constitucional del artículo 123, en su Apartado A. Por el momento en espera de ser aprobada por los gobierno de los estados de la república para consolidarse como tal.

En este contexto, de no construirse un movimiento opositor amplio de las bases de trabajadores que obligue a sus dirigencias y a los partidos políticos a rechazar la contra reforma constitucional del artículo 123 en los congresos de los estados, seguiría la aprobación de la Ley Federal del Trabajo por ambas cámaras legislativas y, por lo mismo, la consolidación de la segunda fase de la contra reforma a la legislación laboral.

[11] Vid. María del Pilar Martínez, "En justicia laboral, afinan postura", periódico *El Economista*, 7 de agosto, 2016,[http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/08/07/justicia-laboral-afinan-postura], Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, "El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas", *Análisis*, núm. 1, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2013, [http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf], Redacción Quadratín México, "Acosta Naranjo y Hernández Juárez respaldan reforma en justicia laboral", *Quadratín*, 3 de noviembre, México, 2016, [https://mexico.quadratin.com.mx/acosta-naranjo-hernandez-juarez-respaldan-reforma-justicia-laboral/].

[12] Unión Nacional de Trabajadores (UNT), "Anteproyecto de Reforma", Ley Federal del Trabajo, México, junio, 2002. Documento electrónico.

[13] Vid. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1122-I, viernes, 1º de noviembre, 2002.

[14] Dicho rechazo se expresó en diversos foros, entre ellos: "El significado de la reforma a la legislación laboral. Seminario: análisis del Anteproyecto de Reforma a la Legislación Laboral propuesto por el PRD", efectuado en la Universidad Obrera de México, 8 y 9 de mayo, 1998.

## Frente a las contra reformas: un nuevo proyecto de nación[15]

Con la contra reforma neoliberal del Estado, en particular, de la legislación laboral, se impone no la "reforma del Estado" —por la que todavía hoy en día pugnan algunos políticos e intelectuales, quienes al parecer no se han percatado de lo acontecido—, sino una refundación de la nación, fincada en un modelo alternativo de producción y consumo. Para conseguirlo es preciso, entonces:

*1)* Recuperar la soberanía alimentaria, energética y de todos los bienes de la naturaleza, y, en consecuencia, revertir el intervencionismo de los Estados de los países centrales y del capital trasnacional bancario, industrial, agroindustrial y comercial en nuestro país, junto con el intervencionismo de la Iglesia católica, por ser los pilares del capitalismo y el patriarcado.
*2)* Recuperar la soberanía alimentaria y el desarrollo de la producción agroecológica para enfrentar y disipar la crisis alimentaria sustentada en el monopolio de las trasnacionales en la producción y comercialización de los alimentos y la proliferación de los transgénicos.
*3)* Reorientar el presupuesto público para incrementar la infraestructura social garantizada por el Estado y construir una nueva, basada en la educación, la sanidad, el cuidado de los infantes y las personas mayores, la protección social, la cultura, el deporte, el ocio y la protección del medioambiente, a la par de la redistribución y socialización del trabajo doméstico y de cuidado familiar. Nunca más favorecer los recortes en el "gasto social" para beneficiar a los bancos y las trasnacionales, con subsidios provenientes de los fondos públicos (aportados principalmente por la clase trabajadora y la clase media) y también con la sustracción de los fondos para el retiro y la pensión, ahorrados por los trabajadores, fruto de su trabajo.
*4)* Afianzar la estabilidad en el empleo, hacer efectiva la igualdad de los salarios, fortalecer la creación de empleos de calidad para todos, asegurar la protección del trabajo y el derecho a empleos y salarios que permitan una vida digna, que garantice la autonomía financiera de los hombres y las mujeres. Descartar el modelo de la productividad sexista y el neocorporativismo, lo cual exige eliminar de raíz la discriminación salarial, la flexibilización laboral, la temporalidad en el empleo, el desempleo, las jornadas parciales y el techo de cristal que impide a las mujeres alcanzar las metas profesionales para las que están preparadas.

[15] Otras propuestas sobre un nuevo proyecto de nación se pueden consultar en: Ana Alicia Solís de Alba, Max Ortega, Abelardo Mariña Flores y Nina Torres (coords.), *Proyecto de nación y movimientos sociales*, Itaca, México, 2006.

5) Empeñar todos los recursos económicos, políticos, sociales y psicológicos para finiquitar de una vez por todas la violencia intrafamiliar, los feminicidios, el secuestro de las mujeres con fines sexuales o laborales, el asesinato, la tortura, el abuso y la violación sexual de las mujeres, la pederastia, el tráfico de personas y el tráfico de órganos para desterrar la cosificación y mercantilización del cuerpo, hoy en boga.
6) Asegurar el Estado laico y por lo tanto la separación fehaciente y sin disimulos de la Iglesia y el Estado. Impedir tanto la intromisión de la Iglesia católica y otras iglesias en la definición de las políticas de Estado como la incorporación de la enseñanza de religión en escuelas públicas y privadas.
7) Afirmar el derecho soberano de los hombres y las mujeres a decidir libremente sobre su cuerpo y su forma de vida, la libertad en el ejercicio de la sexualidad y el derecho a la educación sexual laica en las escuelas para ejercerla plenamente, y también la despenalización del aborto y el derecho a la atención médica gratuita en las instituciones públicas en caso de que las mujeres libremente lo decidan, para poner fin a la ofensiva patriarcal contra las libertades y los derechos de los hombres y las mujeres, desatada por la campaña integrista contra el aborto, la libertad sexual y los matrimonios del mismo sexo, encabezada por la Iglesia católica a nivel mundial y secundada por los gobiernos, partidos y ONG conservadoras.

Para conseguir todo lo anterior se requiere que la clase trabajadora avance en el plano de la lucha política y electoral, y que a la par intensifique la lucha sindical unificada, democrática e independiente.

Sólo así, uniendo la lucha del presente con la perspectiva del futuro, será posible construir una Nueva Sociedad: socialista-comunista, feminista (aclaramos: no generista), ecologista y pacifista y, en consecuencia, anticapitalista y antipatriarcal.

## Bibliografía

Bensusán, Graciela y Arturo Alcalde, "El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas", *Análisis*, núm. 1, Friedrich Ebert Stiftung, México, 2013, [http://library.fes.de/pdf-files/buenros/mexiko/10311.pdf].

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, 2012, [http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012].

Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, "Votaciones del dictamen de la sesión del viernes 4 de noviembre (modificaciones constitucionales en materia de justicia laboral)", *Gaceta Parlamentaria*, año XIX, núm. 4653, viernes 4 de noviembre, 2016, [http://gaceta.diputados.gob.mx/], (consultado el 6 de noviembre de 2016).

Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, "Versión estenográfica de la sesión ordinaria", viernes 4 de noviembre, 2016, [http://www.diputados.gob.mx/version_estenografica.htm], (consultado el 6 de noviembre de 2016).

Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, "Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo a la Minuta con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Justicia Laboral. Pasa a las Legislaturas estatales para los efectos constitucionales", *Gaceta Parlamentaria*, año XIX, núm. 4653-IX, viernes 4 de noviembre, 2016, [http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/nov/20161104-IX.pdf], (consultado el 6 de noviembre de 2016).

Cámara de Senadores-LXIII Legislatura, "Dictámenes a Discusión y Votación. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos, Dictamen, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral", *Gaceta del Senado*, GACETA: LXIII/2PPO-27/66502, jueves 13 de octubre, 2016, [http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=66502], (consultado el 18 de octubre de 2016).

Cámara de Senadores-LXIII Legislatura, "Versión estenográfica, sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores", *Gaceta del Senado*, GACETA: LXIII/2PPO-27/66502, jueves 13 de octubre, 2016, [http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=66502], (consultado el 13 de octubre de 2016).

Clark, Marjori Ruth, *La organización obrera en México*, Era, México, 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, Titulo Sexto del Trabajo y Previsión Social, Texto original, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero, 1917, [http://www.internet2.scjn.gob.mx/constitucion/pdfs/CPEUM-123.pdf], (consultado el 29 de noviembre de 2016).

Esteves, José y Ramón Gil, *La Casa del Obrero Mundial*, enero, 2003, [http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/com/casaobreromundial.html#Indice], (consultado en noviembre 2016).

Friedman, Milton y Rose Friedman, *Capitalismo y libertad*, Rialp, España, 1962.

Friedman, Milton y Rose Friedman, *La libertad de elegir*, Grijalbo, México, 1980.

*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1 122-I, viernes, 1º de noviembre, 2002.

Gobierno de la República, "Iniciativa de reforma legal en materia de justicia laboral", *Justicia Cotidiana*, 29 de abril, 2016, [https://www.gob.mx/justiciacotidiana/archivo/documentos?order?DESC&page=2].

Gobierno de la República, "Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia laboral", *Justicia Cotidiana*, 29 de abril, 2016, [https://www.gob.mx/justiciacotidiana/archivo/documentos?order?DESC&page=2].

González Sierra, José, "Revolución y derecho obrero: Veracruz 1914-1916", [http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/8280/2/anua-IV-pag117-168r.pdf].

Grupo Informador, "Aprueba Comité Nacional de Productividad propuestas de Canacintra", *Grupo Informador*, 26 de marzo, 2014, [http://grupoinformador.com.mx/2014/03/26/5406/aprueba-comite-nacional-de-productividad-propuestas-de-canacintra].

Martínez, María del Pilar, "En justicia laboral, afinan postura", periódico *El Economista*, 7 de agosto, 2016, [http://eleconomista.com.mx/industrias/216/08/07/justicia-laboralafinan-postura].

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, México, 1988.

Ortega, Max y Ana Alicia Solís de Alba, *Estado, crisis y reorganización sindical*, Itaca, México, 2005.

Peña Nieto, Enrique, "Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo", 28 de abril, 2016, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87480/LEY_FEDERAL_DEL_TRABAJO.pdf], (consultado el 7 de octubre de 2016).

Peña Nieto, Enrique, "Decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo, 2013, [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299341&fecha=17/05/2013].

Peña Nieto, Enrique, "Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral", 28 de abril, 2016, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87471/JUSTICIA_LABORAL__CONSTITUCIONAL_.pdf], (consultado el 7 de octubre de 2016).

Presidencia de la República, "Reforma laboral: oferta laboral, productividad y elevar la competitividad", [https://www.gob.mx/presidencia/reformas/reforma-laboral-oferta-laboral-productividad-y-elevar-la-competitividad], (consultado el 23 de noviembre de 2016).

Redacción Quadratín México, "Acosta Naranjo y Hernández Juárez respaldan reforma en justicia laboral", *Quadratín*, 3 de noviembre, México, 2016, [https://

mexico.quadratin.com.mx/acosta-naranjo-hernandez-juarez-respaldan-reforma-justicia-laboral/].

Rivera Castro, José, *En la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, Siglo XXI, México, 1983.

Roqueñi, Felipe Remolina, *El Artículo 123*, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, México, 1974.

Rouaix, Pastor, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917" (1945) [Fragmento], Gobierno del Estado de Puebla, 1945. (Obra reproducida en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 2017*, antología, Gobierno del Estado de Querétaro / INHERM, 1987, pp. 189 y ss, [https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/939/32.pdf]).

Solís de Alba, Ana Alicia y Max Ortega, *Neoliberalismo y contrarreforma de la legislación laboral,* Itaca, México, 2015.

Solís de Alba, Ana Alicia, *El movimiento sindical pintado de magenta, productividad, sexismo y neocorporativismo*, Itaca, México, 2002.

Solís de Alba, Ana Alicia y Max Ortega, Abelardo Mariña Flores y Nina Torres (coords.), *Proyecto de nación y movimientos sociales*, Itaca, México, 2006.

Unión Nacional de Trabajadores (UNT), "Anteproyecto de Reforma", Ley Federal del Trabajo, México, junio, 2002. Documento electrónico.

Vergara, Rosalía, "Pide UNT 'una actitud responsable' en eventual aprobación de la reforma de justicia laboral", revista *Proceso*, 10 de octubre, 2016, [http://www.proceso.com.mx/458227/pide-unt-una-actitud-responsable-en-eventual-aprobacion-la-reforma-justicia-laboral], (consultado el 5 de noviembre de 2016).

# 5. LOS "OLVIDADOS" POR LA REFORMA DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA RADIODIFUSIÓN EN MÉXICO

Javier Esteinou Madrid*

## La aprobación de la *reforma constitucional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión* nacional[1]

Con el fin de iniciar una nueva administración de gobierno durante el periodo 2012-2018, el ex presidente Enrique Peña Nieto se vio obligado a crear nuevas condiciones de gobernabilidad que le permitieran dirigir al país de manera distinta y con ello superar la crisis estructural heredada por los dos gobiernos panistas anteriores de Vicente Fox Quezada y de Felipe Calderón Hinojosa. Dichas transformaciones deberían convertirse en los nuevos cimientos estructurales que permitieran reimpulsar el crecimiento global de la nación hacia otro modelo de desarrollo a largo plazo, para figurar como modificaciones que trascendieran los próximos gobiernos sexenales, pues de lo contrario no se constataría el regreso histórico de un nuevo Partido Revolucionario Institucional (pri) para dirigir a la sociedad mexicana.[2]

* Profesor-investigador titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Ciudad de México, jesteinou@gmail.com.mx

[1] Algunas ideas provisionales de este trabajo fueron difundidas anteriormente en pequeños adelantos periodísticos. Ahora se presenta una versión académica totalmente modificada, enriquecida con más análisis, ampliada con nuevos datos, reforzada con mayores planteamientos, apartados, conclusiones y documentación de respaldo más extensa, que exponen una reflexión más integral de dicho fenómeno estudiado en México.

[2] Es muy importante subrayar que esta reflexión está construida sobre la observación de las tendencias estructurales reflejadas en los primeros tres años de implementación de la *Reforma*

Dentro del clima de las grandes transformaciones globales del país, desde el punto de vista comunicativo con el regreso del PRI, se creó la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión* que fue aprobada por el Congreso de la Unión y los diversos congresos de los estados para instrumentar las modificaciones en el ámbito de la comunicación nacional.

Tal reforma en telecomunicaciones quedó conformada por dos fases de consolidación. La primera etapa fue aprobada el 30 de abril por el pleno del Senado de la República con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones,[3] y posteriormente fue validada por más de 17 congresos de los estados para alcanzar el rango de reforma oficial e incorporarse al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posterior a un largo proceso de acuerdos político-legislativos entre el Poder Ejecutivo y los principales partidos políticos del país, el 10 de junio de 2013 el ex presidente Peña Nieto firmó el decreto institucional para promulgar tal cambio jurídico y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de junio del mismo año, convirtiéndose en un mandato vertebral de la Constitución Política Mexicana para toda la sociedad. La incorporación de dicha iniciativa constitucional fue un logro notable dentro de la historia de la comunicación nacional, pues desde la década de 1950 no se había podido reformar con perspectiva social y progresista el marco regulatorio de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México.[4] Con ello, se abrió un nuevo camino jurídico para intentar crear otro modelo de comunicación más equilibrado y justo para atender algunas de las demandas sociales, que durante las últimas cuatro décadas reclamó insistentemente la comunidad nacional en esta materia con el fin de contar con mayor democracia, ciudadanización y pluralidad cultural en la República; un modelo de comunicación basado en el ejercicio del servicio público, la apertura a la participación ciudadana, el reconocimiento

---

*Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión* en México de 2014 a 2016. Por ello, los cambios introducidos posteriormente en esta primera fase podrían modificar o intensificar algunos de los planteamientos aquí expuestos para su valoración. En consecuencia, los análisis y las interpretaciones aquí expuestas sólo deben considerase como guías histórico-conceptuales para poder interpretar ese nuevo fenómeno telecomunicativo en el país.

[3] "Reforma de telecomunicaciones aprobada con 33 innovaciones", *Dinero en imagen*, México, 30 de abril, 2013, [http://www.dineroenimagen.com/2013-05-01/19578].

[4] Para ampliar este aspecto consultar de Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva, "La reforma jurídica de la comunicación social y el Estado fallido en México", *Revista Derecho a Comunicar*, núm. 1, Revista Científica de la Asociación Mexicana de Derecho a la Comunicación (AMEDI), México, enero-abril, 2011, pp. 98-153, [http://www.derechoacomunicar.amedi.org.mx/pdf/num1/numero1.pdf]; e Israel Tonatiuh Lay Arellano, "Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012", *Sistema de la Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (UDG-Virtual)*, Prometeo Editores, Guadalajara, 2012.

fundamental de los derechos comunicativos y el respeto a la libertad de expresión, el derecho a la información y el *derecho de réplica*. Con esta última acción concluyó la primera fase de elaboración de la reforma de las telecomunicaciones y quedó preparado el terreno legislativo para iniciarse la segunda etapa complementaria destinada a la preparación de las leyes secundarias de la misma, que aterrizaron los planteamientos constitucionales generales en modalidades operativas para poderse ejercer.

La segunda etapa de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión se inició el 24 de marzo de 2014 cuando el ex presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República la Iniciativa de Leyes Secundarias, compuesta por 312 artículos, 46 capítulos, 16 títulos y 22 artículos transitorios para regular con especificidad la reforma antes consentida por el Poder Legislativo.[5] La iniciativa de normatividades secundarias fue aprobada en lo general por el Senado de la República el 5 de julio de 2014 con 80 votos a favor y 37 en contra y en lo particular por 72 votos a favor y 25 en contra, en una sesión maratónica de más de 17 horas seguidas, sin realizar ningún cambio a la propuesta en lo general, o ajustes a los temas polémicos.[6] Posteriormente, en un contexto donde la atención mayoritaria de la población nacional se encontraba puesta en el partido Brasil-Alemania del Mundial del Futbol del año 2014, el 8 de julio en otra discusión maratónica de más de 20 horas continuas, el Pleno de la Cámara de Diputados avaló en lo particular y en lo general la Ley Secundaria en materia de telecomunicaciones con 340 votos a favor y 129 en contra, rechazando mediante una impresionante aplanadora legislativa, una a una, las 549 reservas que presentaron los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano y el Partido Nueva Alianza (Panal).[7]

Finalmente, el Ejecutivo Federal publicó la versión definitiva en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014 y la ley entró en vigor para regular el

[5] Miriam Posada García, "Confía SCT en pronto aval de legislación secundaria en telecomunicaciones", periódico *La Jornada*, México, 24 de marzo, 2014.

[6] "Aprueban facilito", periódico *Reforma*, México, sección Nacional, 5 de julio, 2014, p. 1; Mauricio Torres, "Leyes de telecom, aprobadas en el Senado con preponderancia por sector", *CNNMéxico*, México, 5 de julio, 2014, [http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/04/debate-de-leyes-de-telecom-en-pleno-del-senado], (consultado el 7 de julio de 2014); Vania Guerrero, "Dejan intactos temas polémicos", periódico *Reforma*, sección Nacional, México, 6 de julio, 2013; "Priístas no entienden la legislación: Corral", periódico *La Jornada,* sección Política, México, 6 de julio, 2014, p. 2.

[7] "Sin modificaciones, diputados avalan leyes de telecom", periódico *El Universal*, sección Nacional, México, 9 de julio, 2014; "Avalan diputados leyes secundarias", periódico *La Jornada*, México, 9 de julio, 2014, p. 2.

modelo de comunicación y de telecomunicaciones en el país durante las próximas décadas.[8]

Ante la introducción de este nuevo cambio estructural histórico es necesario realizar una valoración rigurosa que permita establecer qué beneficios reales se alcanzaron en la sociedad y cuáles quedaron pendientes con la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en México.[9] De lo contrario, sólo se experimentará la triunfalista versión propagandística que el gobierno difundió sobre ella y no conoceremos las realidades profundas para la ciudadanía que prevalecen debajo de la sistemática mercadotecnia estatal.

## El balance

Tres años, después de haberse aprobado e instrumentado la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión por el Congreso de la Unión en México el 11 de junio de 2013, es un periodo reducido para efectuar de manera integral un balance definitivo sobre los cambios y progresos que generó esta iniciativa constitucional en el ámbito de las comunicaciones nacionales. Sin embargo, pese al poco lapso transcurrido para realizar tal evaluación sí es posible trazar algunos lineamientos generales que permitan valorar de qué le sirvió a la sociedad mexicana la presencia de dicho cambio normativo, y quiénes fueron los beneficiarios fundamentales, particularmente, en el ámbito de la radio y la televisión del país; y quiénes fueron los sectores marginados por esta nueva política pública. Por tanto, al efectuar un examen equilibrado, por una parte, se pueden reconocer algunos de los avances positivos importantes que se lograron[10] y, por otra, también se pueden localizar diversas lagunas preocupantes que no fueron atendidas de manera relevante

[8] "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, núm. 13, tomo DCCXXX, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Mexicano, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, México, 14 de julio, 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014&print=true].

[9] Para ampliar la visión sobre la importancia de las telecomunicaciones en México, consultar Adriana Hernández de Lago, "Las telecomunicaciones clave en 2017: las novedades", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 203, Ciudad de México, enero, 2017, pp. 38-40.

[10] Para conocer los logros alcanzados por la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión, consultar Heriberto López Ortiz, "Reforma en telecomunicaciones: resultados y hechos", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5, núm. 27, noviembre-diciembre, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, 2016, pp. 6-8.

o que fueron olvidados totalmente por el Estado mexicano durante esos primeros tres años de instrumentación.

*Los progresos*

Entre los progresos logrados en los primeros tres años figuraron los siguientes éxitos en el ámbito económico: el crecimiento de la infraestructura, el desarrollo del sector, el apoyo al consumidor, la oferta de servicios de radiodifusión, el aumento de la inversión corporativa, la ampliación de la rentabilidad gerencial, la incorporación de nuevos jugadores, la multiplicación de la velocidad de transmisión informativa, entre otros.

El nivel económico

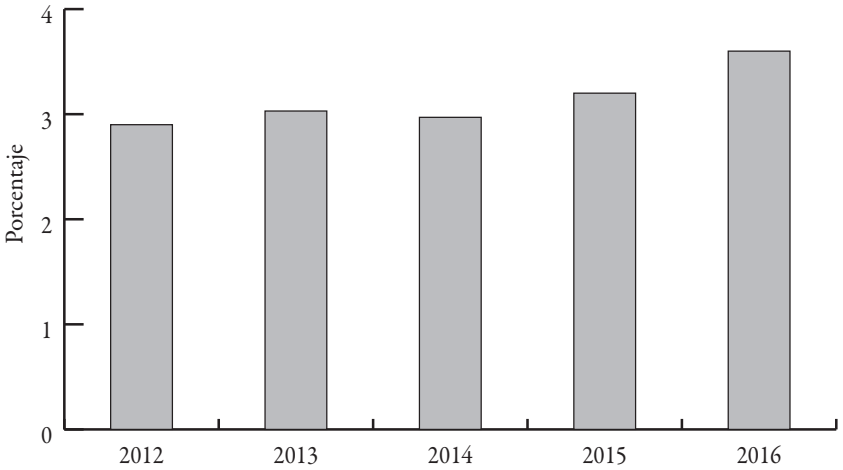
Dentro de las mejorías positivas alcanzadas a nivel económico se puede enumerar el progreso en la apertura de los mercados de telecomunicaciones. La elevación de la productividad en dicho sector ascendió de 366 000 millones de pesos antes de la reforma a 427 000 millones de pesos después de la innovación jurídica hecha en diciembre de 2015.[11] Se gestó un fuerte crecimiento global de las telecomunicaciones, pues mientras que en los últimos cinco años la economía nacional creció a una tasa promedio anual de 4%, las telecomunicaciones se expandieron a 11%, es decir, casi 3.6% veces más que el Producto Interno Bruto nacional (PIB), consiguiendo niveles históricos de participación en la expansión de la economía nacional.[12] Se logró un impulso relevante de la inversión nacional e internacional en este rubro alcanzando para 2015 una tasa de crecimiento de 11%[13] (gráfica 5.1).

[11] "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, México, junio, 2016, pp. 12-13.

[12] Ídem.

[13] Miriam Posada García, "Radiodifusión y telecomunicación representan 3.4% del PIB del país", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 13 de octubre, 2016, p. 26; Jesús Ortega Martínez, "Estado y telecomunicaciones", revista *El punto sobre la i*, ob. cit., p. 1.

Gráfica 5.1. Participación del sector de las telecomunicaciones en el pib de 2012 a 2016




Fuente: Carla Martínez, "Pese a avance en telecom, 40 millones sin cobertura", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 1º de septiembre, 2016, [http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/09/1/pese-avance-en-telecom-40-millones-sin-cobertura], (consultado el 2 de septiembre de 2016).

## El crecimiento de la infraestructura

En relación con el crecimiento de la infraestructura destacó el aumento de 20% de la Banda Ancha Fija en los domicilios entre 2013 y 2016.[14] La penetración de Banda Ancha Móvil (BAM) obtuvo un avance de 21.3% durante 2015, posicionándose como la nación con mayor crecimiento en este indicador entre las economías evaluadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).[15] El uso del internet móvil personal a través del teléfono celular logró penetrar en 54% de la población para marzo de 2016.[16] La velocidad del servicio aumentó de manera relevante al grado de que a finales de 2015 75% de los hogares ya contaban con una velo-

[14] "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit., p. 9.

[15] "México es el país con mayor crecimiento en penetración de banda ancha móvil de los países miembros de la OCDE", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 21 de agosto, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/mexico-es-el-pais-con-mayor-crecimiento-en-penetracion-de-banda-ancha-movil-de-los-paises-miembros], (consultado el 23 de agosto de 2016).

[16] "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit., p. 9.

cidad de 10 hasta 99.9 Mbps (megabits por segundo).[17] De igual forma, se multiplicó el uso del radioespectro aproximándose hasta los 604 MHz de capacidad para telecomunicaciones móviles. En cuanto a la cantidad de espectro asignado, se elevó en más de 40% después de las licitaciones que llevó a cabo el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT o Ifetel), y en los siguientes dos años llegó a la utilización de 604 MHz para comunicaciones móviles lo que permitió tener servicios de mejor calidad.[18]

El Ifetel prorrogó el título de concesión de Teléfonos de México (Telmex) por 30 años más, que comenzará a partir del 11 de marzo de 2026. Dicho título originalmente otorgado a Telmex en 1990, ahora prorrogado por tres décadas más, lo faculta y obliga a construir, instalar, mantener, operar y explotar una red pública telefónica.[19]

Por otro lado, se inició la operación del Sistema Satelital Mexsat que complementó el régimen de satélites, compuesto por el satélite Bicentenario, el satélite Morelos-3, la red de telecomunicaciones, los centros de control de Iztapalapa y Hermosillo, los cuales se destinaron a telecomunicaciones, seguridad nacional y protección civil.[20]

## En el ámbito del consumidor

En la esfera del consumidor se logró la rebaja de los precios de la telefonía fija (especialmente de Larga Distancia) y celular en aproximadamente 13% y la eliminación de barreras para el intercambio de usuarios.[21] Se obtuvo una ligera ampliación

[17] José de Jesús Guadarrama, "El reto de las telecomunicaciones a tres años de su reforma", *Dinero en Imagen*, México, 14 de junio, 2016, [http://www.dineroenimagen.com/2016-06-14/74301], (consultado el 17 de agosto de 2016); "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit., pp. 7-8.

[18] Ibíd., p. 10.

[19] Miriam Posada García, "Ifetel prorroga el título de concesión de Telmex por 30 años, desde 2026", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 9 de diciembre, 2016, p. 27.

[20] Miriam Posada García, "Entregó Boeing el Sistema Satelital *Mexsat* que ya será operado por mexicanos", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 26 de agosto, 2016, p. 25.

[21] Jenaro Villamil, "Bajan 13% servicios de telefonía, pero 61% considera cara la TV de paga", revista *Proceso*, núm. 2076, sección Economía, Ciudad de México, 11 de agosto, 2016, [http://www.proceso.com.mx/450652/bajan-13-servicios-telefonia-61-considera-cara-la-tv-paga], (consultado el 17 de agosto de 2016); "Los precios de los servicios de comunicaciones bajaron 13.03% en el último año", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 11 de agosto, 2016, p. 1, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/los-precios-de-los-servicios-de-comunicaciones-bajaron-1303-en-el-ultimo-ano-comunicado-872016], (consultado el 22 de agosto de 2016); Miriam Posada García, "Bajan 13.03% las tarifas de servicios de telecomunicaciones; seguirá la reducción", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 12 de agosto, 2016, p. 23.

de la competencia en la televisión abierta que igualmente se pospuso por el retraso del apagón analógico.[22] La expansión de la infraestructura comunicativa electrónica se propagó a nuevas zonas alejadas u olvidadas del territorio nacional.

## La oferta de servicios de radiodifusión

En cuanto a la mayor oferta de servicios de radiodifusión, las suscripciones a la televisión (TV) de paga se incrementaron en más de 30%, logrando que casi 60% de los hogares y las empresas en México contaran con tal servicio, ya sea por sistema de cable o satelital. Las obligaciones de efectuar el *Must carry/Must offer* de los contenidos de TV abierta eliminaron una importante barrera para competir en el mercado de TV de paga.[23] Con la realización del apagón analógico y la correspondiente migración a la Televisión Digital Terrestre (TDT), las audiencias ahora tienen la posibilidad de ver 676 canales más de televisión digital, en comparación con los 311 canales digitales que se tenían antes de la reforma constitucional. Esta modernización permitió recibir señales de mejor calidad técnica, variedad de la programación, uso más eficiente del espectro radioeléctrico y contar con más canales de programación gratuitos para los auditorios a través de la multiprogramación.[24]

Se aumentó la oferta de servicios de comunicación a distancia, especialmente vía teléfono móvil. Se inició el funcionamiento del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) que intenta generar de forma relevante una programación distinta a los contenidos tradicionales de la televisión comercial y de la televisión de gobierno en México. Se redujo la alta concentración, especialmente en el ámbito de la telefonía. Se mejoró técnicamente la calidad de imágenes y sonidos de los medios de difusión colectivos, evolucionando de la modalidad analógica a la versión digital.

## La inversión

En materia de inversión, el destino del capital privado al rubro de telecomunicaciones se potenció de manera muy destacada, alcanzando para finales de 2015 un crecimiento de 34.8% con respecto a 2014, mientras que en el mismo periodo el PIB de telecomunicaciones tuvo un crecimiento de 11%. Lo anterior ubicó al año

[22] Jorge Fernando Negrete, "El universo digital: evolución constante, cambios permanentes", periódico *Reforma*, sección Opinión, México, 27 de junio, 2016, p. 4.

[23] "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit, p. 6.

[24] Ibíd., p. 11.

2015 como una fase en la que el PIB sectorial tuvo un notable desarrollo acompañado de un fuerte crecimiento en la inversión.[25] De igual forma, los cambios legales e institucionales que introdujo la reforma permitieron que la Inversión Extranjera Directa (IED) escalara de 1% antes de este cambio legislativo a casi 10% en 2015, ocupando el tercer lugar en atracción de IED, sólo por detrás de los sectores de industrias manufactureras, de servicios financieros y de seguros.[26] Todo ello reflejó una mayor confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros para destinar capitales en este rubro del país, como lo constató la evolución que tuvo el Índice Sectorial de Telecomunicaciones en la Bolsa Mexicana de Valores en ese periodo.[27]

## La rentabilidad empresarial

Finalmente, en cuanto a la ganancia empresarial con el desarrollo acelerado de las telecomunicaciones a partir de la reforma, no sólo se beneficiaron los usuarios con una mayor oferta de servicios y en algunos casos con mejores precios, sino que fundamentalmente las empresas de telecomunicaciones en general se favorecieron al incrementar su nivel de ingresos. Así, la rentabilidad de los operadores de telecomunicaciones en su conjunto ascendieron de una acumulación de 400 000 millones de pesos en 2013 a más de 445 000 millones de pesos en 2016, es decir, un crecimiento cercano a 12 por ciento.[28]

Las corporaciones de telecomunicaciones móviles generaron en México ingresos por 3 303 millones de dólares en el primer trimestre de 2016, colocando al país en la segunda nación con mayores ingresos dentro de los 21 países que conforman la Organización de Telecomunicaciones en Iberoamérica (OTI).[29] La televisión de paga creció 15% llegando a 59% de los hogares mexicanos, recaudando 122 millones

[25] Ibíd., p. 14.

[26] Adrián Arias, "Sector de telecom crece 8.4% y supera PIB nacional: Ifetel", periódico *La Crónica del Hoy*, México, 26 de agosto, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/finanzas/negocios/item/116197-sector-de-telecom-crece-8-4-y-supera-pib-nacional-ifetel?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=a08bcf93ac-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-a08bcf93ac-32587965], (consultado el 1º de septiembre de 2016); "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit., p. 15.

[27] "Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", ob. cit., p. 15.

[28] Ibíd., p. 17.

[29] Adrián Arias, "México, segundo lugar en generación de ingresos en telecomunicaciones: OTI", periódico *Crónica*, Ciudad de México, 2 de noviembre, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/993151.html], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

de dólares, convirtiéndose así en el segundo país de la región de Iberoamérica con mayores ganancias, detrás de Brasil que ocupó el primer lugar.[30]

Para 2017 el rubro de telecomunicaciones seguirá siendo altamente rentable, pues avanzó el doble del año anterior debido al mayor dinamismo del aparato productivo nacional y de la consolidación de efectos por la reducción de precios en dichos servicios. De esta forma, el monto de ingresos para el sector será de 463 300 millones de pesos, de los cuales 92 000 mdp serán del segmento de televisión restringida; 124 900 mdp de telefonía fija; y 246 400 mdp de telefonía móvil.[31]

Con todos estos logros económico-empresariales la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión logró estimular de manera relevante el desarrollo corporativo de esta rama del crecimiento económico, por encima de otros indicadores de expansión de la sociedad moderna en México.

### *Los abandonos, los retrasos y las limitaciones: el olvido de los ciudadanos*

Sin embargo, pese al progreso de todos estos aspectos en el ámbito económico-logístico-tecnológico-empresarial, dichos avances beneficiaron especialmente a los modelos dominantes de negocios de las telecomunicaciones y la radiodifusión ya existentes en el país al consentir que se pudieran realizar más *business* con la incorporación de las innovaciones que introdujo la reforma; y los beneficios o las ganancias tecnológicas que recibió la población o la sociedad se dieron a cambio de establecer contratos comerciales de servicios formales que enriquecieron más a las diversas empresas monopólicas de la comunicación que los proporcionaron.

[30] "México, segundo país con más ingresos en TV de paga en Iberoamérica en 1T16", periódico *El Financiero*, Ciudad de México, 11 de octubre, 2016, [http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mexico-segundo-pais-con-mas-ingresos-en-tv-de-paga-en-iberoamerica-en-1t16.html], (consultado el 14 de octubre de 2016); "México, segundo lugar en ingresos por televisión de paga: OTI", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, año XVII, núm. 200, 12 de octubre, 2016, [http://www.revistazocalo.com.mx/45-zocalo/11510-mexico-segundo-lugar-en-ingresos-por-television-de-paga-oti.html], (consultado el 2 de noviembre de 2016); Susana Mendieta, "59 de cada 100 hogares tiene TV de paga", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 13 de octubre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/tv-de-paga/item/120633-59-de-cada-100-hogares-tiene-tv-de-paga], (consultado el 16 de octubre de 2016).

[31] Miriam Posada García, "Telecomunicaciones seguirán rentables", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 8 de diciembre, 2016, p. 27; Juan Carlos Miranda, "TV por cable y satelital, el principal negocio de las telecomunicaciones", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 18 de diciembre, 2016, p. 15.

En este sentido, los ciudadanos no quedaron directamente favorecidos por la reforma; sino que sólo fueron privilegiados en la medida en que aceptaron realizar "convenios comerciales" con las grandes empresas de telecomunicaciones y de radiodifusión. De esta manera, la sociedad permaneció prácticamente olvidada en el rescate de sus garantías comunicativas básicas reconocidas por la Constitución Política Mexicana en el año 2013, pues lo que fundamentalmente se protegió con dicha regulación fueron las condiciones para realizar una mayor expansión del gran capital oligopólico comunicativo dentro del proyecto de desarrollo económico nacional.

Los principales abandonos, retrasos y limitaciones que se registraron en este primer periodo de instrumentación de la reforma se dieron especialmente en la esfera de la competencia, las garantías comunicativas, el Órgano Regulador, el acceso a las nuevas tecnologías, la incorporación de los ciudadanos al *espacio público mediático*, los medios públicos, los canales de uso social, la "democracia informativa" y la pluralidad.

## La competencia informativa

La competencia comunicativa fue uno de los cimientos jurídicos estructurales que fundamentó la reforma, pues se menciona 47 veces en este proyecto; se impulsó únicamente en el área de las telecomunicaciones (telefonía e internet), pero se evitó que existiera eficazmente en la esfera de la radiodifusión (radio y televisión), permitiéndose que continuara la existencia ampliada de la súper concentración de la difusión masiva en México, especialmente en el mercado de la televisión de paga. Así, se fijaron medidas asimétricas: fuertes para aplicarlas sobre la fracción de la telefonía e internet y muy débiles para el ámbito de la radiodifusión comercial, permitiendo así que continuara la vieja estructura monopólica.

Se determinó la preponderancia (el tamaño de la concentración que un agente económico tiene en un determinado mercado) por sector y no por servicios, lo que afectó la aplicación de las medidas restrictivas necesarias para limitar a los enormes monopolios de la televisión y propiciar una competencia efectiva, e incluso se facilitó la vuelta a las medidas asimétricas. Así, el 2 de octubre de 2015, el Ifetel señaló que "si bien el Grupo Televisa (GTV) cuenta con una alta participación en el mercado analizado, no se acreditan los elementos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica para determinar la existencia de un Agente Económico con poder sustancial en el servicio de TV de Paga".[32]

[32] "El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga", Comunicado, núm. 82/2015, Departamento

De esta forma, se permitió que Televisa continuara conservando una posición altamente monopólica y dominante en el sector de la radiodifusión, pues continúa:

> absorbiendo sistemas de cable locales y regionales, efectuando prácticas monopólicas relativas y [sigue] controlando el sector audiovisual en detrimento del pluralismo y la diversidad. Hay que recordar que dicha empresa detenta 50% de la televisión abierta y 94% de la audiencia nacional y es el principal productor y distribuidor de contenidos audiovisuales en habla hispana, lo que le facilita imponer sus contenidos por encima de sus competidores, empaquetar canales de televisión y servicios de publicidad comercial, cuando ya acapara junto con TV Azteca el 99% del mercado, asfixiando económicamente a otros medios de comunicación electrónicos.[33]

En este sentido Televisa y Megacable seguirán dominando el mercado de triple play —telefonía, TV de paga e internet—, mientras no exista presión competitiva que impulse a Telefónica, AT&T y posibilite que Telmex pueda proporcionar todos los servicios en ese terreno. Por ejemplo, en el periodo comprendido entre el segundo trimestre de 2015 y 2016, la posición dominante de dichas empresas en el rubro de la TV de paga permitió que Televisa incrementara más de 500 000 clientes y Megacable aumentó 400 000 usuarios de Banda Ancha, sin ser reconocido como sector preponderante dentro de tal escenario[34] (gráfica 5.2).

A través de dicho reacomodo la situación dominante de Televisa persistirá como el único caso en el mundo, donde dicha empresa puede concentrar directamente la televisión abierta (60% de la audiencia) como la restringida (62% de suscriptores), otorgándole con esto un enorme poder que podrá ser usado como cañón de presión frente a la clase política para cooptar, chantajear y conseguir leyes a su medida, controlar la producción, compra y distribución de contenidos, así

---

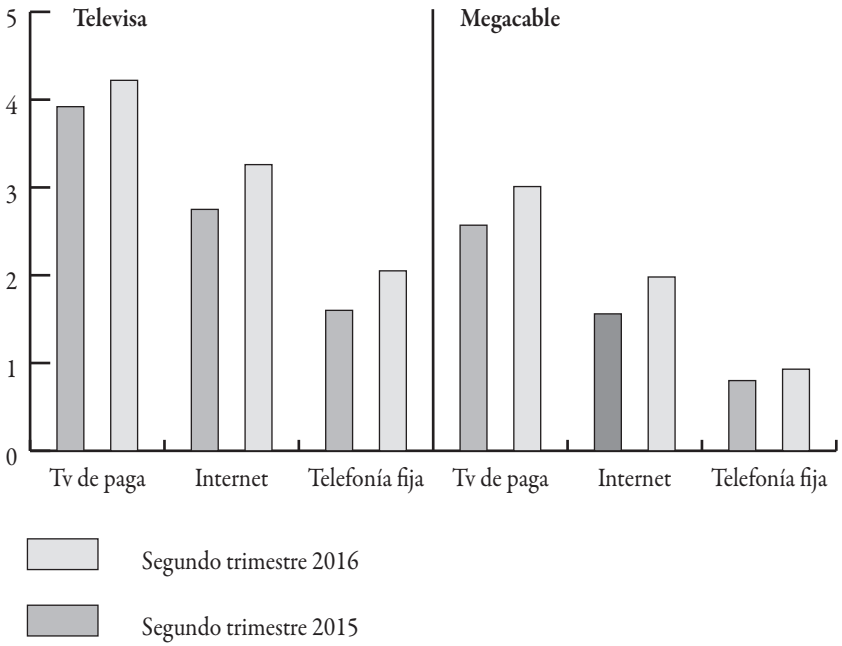
de Prensa, Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), México, 2 de octubre, 2015, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-sobre-la-determinacion-de-la-existencia-de-un-agente-economico-con-poder], (consultado el 12 de mayo de 2016).

[33] Javier Corral Jurado, "Telecom: golpe a la Constitución", *Unidos Por México*, Partido Acción Nacional (PAN), México, 6 de julio, 2014, [http://www.pan.senado.gob.mx/2014/07/telecom-golpe-a-la-constitucion/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=telecom-golpe-a-la-constitucion], (consultado el 8 de julio de 2014); Aleida Calleja, "Tigre comió gatito o de cómo el IFT claudicó a su facultad regulatoria", *Rompeviento. Televisión por internet*, México, 8 de octubre, 2015, p. 1, [http://rompeviento.tv/?p=3699], (consultado el 11 de septiembre, 2016); Aleida Calleja, "El IFT claudicó ante Televisa", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, Año XV, núm. 189, México, noviembre, 2015, p. 47, [www.zocalo.com.mx].

[34] Carla Martínez, "Convergencia favorece a Televisa y Megacable", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 5 de agosto, 2016.

como en la venta de publicidad, o para expandirse a otros negocios como el de la telefonía, los casinos, los espectáculos, el deporte u otras ramas de la economía.[35]

Gráfica 5.2. Ganancias de televisa y megacable en televisión de paga entre 2015 y 2016. Telecomunicaciones (millones de usuarios)*




* Elaborado con información de los reportes al segundo trimestre de 2016 de las empresas.
Fuente: Carla Martínez, "Convergencia favorece a Televisa y Megacable", ob. cit.

Todo ello no sólo favoreció económica y políticamente al consorcio Televisa dentro de la estructura cultural y económica de la sociedad mexicana, sino que lo fundamental es el daño a los consumidores, pues estos "tienen que soportar un incremento en las cuotas del servicio. Así, por ejemplo, los precios del servicio de TV de paga crecieron 2.5% entre febrero de 2013 y enero de 2015. El caso contrario fueron los servicios de telefonía móvil (–16.7%), telefonía fija (–4.6%) e internet (–0.8%) que en términos reales se ofrecieron más baratos a los consumidores durante el mismo periodo"[36] (cuadro 5.1).

35 Javier Corral Jurado, "Telecom: golpe a la Constitución", ob. cit.

36 Jesús Cantú, "El IFT, protector de Televisa", revista *Proceso*, núm. 2032, Semanario de Información y Análisis, Ciudad de México, 10 de octubre, 2015, pp. 53-54.

Tampoco se ejerció la restricción de la propiedad cruzada de medios para propiciar la competencia ni se limitó la concentración de frecuencias ni se facilitó la aplicación de la desinversión en el espacio de la radiodifusión. Se debilitó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en materia de competencia, vigilancia y sanción de contenidos al permitir la influencia de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la determinación de sus políticas. Se pospuso la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), indispensable para ejecutar la competencia y la pluralidad de la información de diciembre de 2015 hasta diciembre de 2016.

Cuadro 5.1. Principales razones para no contratar tv de paga en México en 2016*

| Indicadores | Porcentajes |
|---|---|
| Por el precio | 61 |
| Veo poco tiempo la televisión | 21 |
| Los canales de televisión abiertos son suficientes | 8 |

* Base: 4 366 personas con sólo TV abierta (excepto niños).
Fuente: "Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Departamento de Estudios Especiales, Ciudad de México, julio, 2016, p. 13.

Por otra parte, no obstante que el Grupo Imagen ganó 123 frecuencias audiovisuales para operar a partir de enero de 2016, una nueva cadena nacional de televisión abierta en México, con el retraso del apagón analógico, se obstaculizaron sus planes de expansión y cobertura para competir eficientemente en el mercado.[37] Así, se reforzó la desventaja empresarial de Cadena Tres al impedirse que durante 12 meses más su cobertura audiovisual quedara sin cubrir todo el mapa digital nacional que, inicialmente, el gobierno federal se comprometió a realizar en la lici-

[37] Jorge Fernando Negrete y Jorge Bravo, "Senado y televisoras sincronizan intereses al posponer 'apagón analógico'", *Mediatelecom*, sección Telecomunicaciones, México, 22 de octubre, 2015, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/94659-senado-y-televisoras-sincronizan-intereses-al-posponer-apag%C3%B3n-anal%C3%B3gico], (consultado el 1º de enero de 2016); Nora Rodríguez Aceves, "La Constitución, al contentillo de una televisora", revista *Siempre*, núm. 3 256, Fundación Pagés Llergo, México, 8 de noviembre, 2015, pp. 14-16.

tación pública de 2014.[38] Se desperdició durante ese lapso el potencial de las otras 123 frecuencias digitales que no fueron otorgadas a Grupo Radio Centro, impidiendo con ello la diversificación del escenario audiovisual controlado por un solo actor dominante, encarnado en la empresa Televisa, lo cual fue un objetivo central de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones de 2013.

Aunque el Ifetel amplió el título de concesión a la compañía Teléfonos de México (Telmex) por 30 años más a partir de 2016, dicha prórroga conservó

> los términos y las condiciones de las bases en los mismos términos que se mantuvieron durante el plazo de vigencia original. Esto conllevó a que la empresa continúe impedida para ofrecer el servicio de televisión por la restricción contenida en el título de concesión original, además de no poder ofrecerlo por formar parte del agente económico preponderante del sector telecomunicaciones.[39]

Todo ello impidió la existencia de más competencia real en el sector de la televisión abierta y restringida.

En igual sentido el sector de la radio comercial permaneció concentrado en 76% por 14 familias y sólo cuatro grandes cadenas empresariales aglutinaron casi la mitad del total de las emisoras (47.8%); sin abrir significativamente el espectro radiofónico a la presencia de los medios de comunicación social. Realidades que son impensables en otros países.[40]

En el ámbito de la telefonía, en el año 2016 la empresa Telcel de Carlos Slim acordó explotar el segmento de la Banda de 2.5 GHz que dicho consorcio tiene concesionado.

> [Si se] realizara esa operación América Móvil, a través de Telcel, volvería a tener más de la mitad de las frecuencias asignadas para telefonía celular. Sería un retroceso después del esfuerzo de autoridades regulatorias y de inversionistas para diversificar el mercado de la telefonía celular. En vez de promover la competencia, el aprovechamiento por

[38] Javier Esteinou Madrid, "Las nuevas cadenas audiovisuales y la construcción de la cultura política en México", *Revista Mexicana de Cultura Política*, vol. 8, Nueva Alianza, Primer Semestre, México, 6 de marzo, 2016, pp. 60-94.

[39] Miriam Posada García, "Ifetel prorroga el título de concesión de Telmex por 30 años, desde 2026", ob. cit., p. 27.

[40] "Sociedad civil al rescate", periódico *El Universal*, México, 7 de marzo, 2003; "La impunidad en México", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), México, 26 de febrero, 2003, p. 45; Enrique Méndez y Roberto Garduño, "Sólo seis concesiones para estaciones de radio indígena han sido otorgadas en este sexenio", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 1º de julio, 2016, p. 17.

> parte de Telcel de frecuencias concesionadas a otra empresa reforzaría la concentración en ese mercado.[41]

Es necesario considerar que:

> a pesar de la presencia de nuevos actores en ese mercado, Telcel tiene el 66.4% de las suscripciones de telefonía celular en el país; Telefónica maneja en 23.7% y AT&T el 9.1% de acuerdo con datos del IFT. En telefonía fija Telmex tiene el 62% del mercado y el segundo operador de ese servicio es Televisa, con el 17.5% de las líneas telefónicas alámbricas. Ese mercado está vinculado al de la televisión de paga. Todos los operadores de TV por cable pueden ofrecer además servicios de telefonía. Sin embargo, a Telmex se le sigue impidiendo que conduzca señales de televisión de paga por sus líneas telefónicas debido a una restricción del título de concesión que obtuvo hace más de un cuarto de siglo.[42]

En cuanto al avance de la Banda Ancha Fija en México, cuyo acceso fue incluido como una garantía social en el Artículo 6 de la Constitución Política Mexicana, su penetración apenas registró 11% en comparación con naciones como Japón, que cuenta con 71%. En lo que respecta a la velocidad de conexión, México se ubica en la última posición de la OCDE, con una velocidad promedio de cuatro megabytes por segundo.[43]

La licitación de la banda de los 2.5 GHz se pospuso hasta 2017 para beneficiar a una de las futuras empresas concursantes en tal inversión, afectando el derecho de más de 40 millones de mexicanos, especialmente a los más marginados por no estar conectados a internet; derrochando una porción muy importante del *espectro radioeléctrico* que contribuye a ampliar la cobertura y la capacidad de servicios móviles en zonas urbanas y rurales, particularmente en las altamente saturadas.[44] En este sentido, podría quedar anulado el megaproyecto más ambicioso del gobierno del ex presidente Enrique Peña Nieto, que es el desarrollo de la "Red Compartida",

[41] Trejo Delarbre, Raúl, "Telecoms: más para el que ya tiene mucho", periódico *Crónica*, columna Sociedad y Poder, Ciudad de México, 5 de diciembre, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/999134.html], (consultado el 12 de diciembre de 2016).

[42] Ídem.

[43] Guillermo Echauri, "Estrategia digital nacional: los cuestionamientos a mitad del sexenio", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 198, México, agosto, 2016, p. 68.

[44] Nicolás Lucas, "Retrasos en la Red Compartida restan oportunidades al 2.5 GHz", periódico *El Economista*, sección Tecnología, Ciudad de México, 27 de julio, 2016, [http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/07/27/retrasos-red-compartida-restan-oportunidades-25-ghz], (consultado el 20 de agosto de 2016); Miriam Posada García, "Atrasan un año licitación de la banda de 2.5 gigahercios", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 20 de agosto, 2016, p. 25.

como sucedió con el Tren Rápido México-Querétaro.[45] Ante ello, es fundamental subrayar que ningún derecho corporativo puede estar por encima del derecho constitucional de los ciudadanos para quedar conectados a la Web, pues se violarían las garantías jurídicas del derecho al internet y el derecho a la información, consagradas en la Carta Magna. En la medida que se pospuso más esta licitación, se castigó el crecimiento y bienestar de los no conectados, que son los más pobres de la República.[46]

De esta forma, la competencia entre empresas no generó mayor cobertura universal para llegar a los grupos sin acceso a los servicios del sector, sino que sólo benefició a los usuarios que ya contaban con telefonía fija, móvil, internet o televisión de paga; y la Red Compartida ofrece servicios en las áreas más rentables que permiten mantener su modelo dominante de negocio, cuando la mayoría de los países cuentan con políticas de acceso universal.[47]

Con relación al apagón analógico, que fue un proceso ampliamente publicitado como logro ejemplar del gobierno del PRI, se realizó con muchas irregularidades graves, como colocación de sobreprecios, padrones mal elaborados para distribuir equipos, acusaciones de soborno, corrupción y "extravío" de miles de aparatos. Entre otras, las principales deficiencias que figuraron son las nueve siguientes:

*1)* En lugar de realizar esta transición tecnológica mediante la instalación de decodificadores de señales que se adaptarían a los tradicionales aparatos televisivos análogos, la administración gubernamental optó por regalar televisiones con el logotipo "Mover a México" y distribuirlos con criterios electorales para intentar obtener ventajas en los comicios nacionales intermedios de 2016 y así conseguir más votos para el PRI. La diferencia entre repartir decodificadores y televisiones se estimó entre 10 100 millones de pesos y 16 000 millones de pesos. En consecuencia, esto implicó que el Gobierno Federal

[45] Darío Celis, "La Red hace agua", periódico *Excélsior*, Ciudad de México, 14 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/banda-ancha/item/117985-la-red-hace-agua?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 25 de septiembre de 2016).

[46] Carla Martínez, "AMEDI: no debe privilegiarse a empresa con retraso licitatorio", *Boletín AMEDI*, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, 22 de agosto, 2016, [http://www.amedi.org.mx/amedi-no-debe-privilegiarse-a-empresa-con-retraso-licitatorio/], (consultado el 23 de agosto de 2016).

[47] Carla Martínez, "Competencia en telecom no brinda mayor cobertura: experto", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 12 de junio, 2017, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/139421-competencia-en-telecom-no-brinda-mayor-cobertura-experto], (consultado el 16 de junio de 2017).

gastara más de 28 000 millones de pesos para comprar televisores digitales con el fin de instalar la Televisión Digital Terrestre (TDT).[48]

*2)* En vez de gastar los 28 446 millones de pesos que se destinaron para comprar 10 100 millones de televisiones mal repartidas, se pudo haber gastado sólo 13 703 millones de pesos equivalente a 48.17% del presupuesto erogado, es decir, cambiar de estrategia para tener un ahorro de 14 742 millones de pesos, equivalente a 51.3 por ciento.[49]

*3)* Los indicios de irresponsabilidad en la adquisición de los televisores digitales fue tal que de los 18 760 millones de pesos originalmente presupuestados en julio de 2013 para implementar la transición digital, terminaron destinándose 10 000 millones más: 28 446 millones de pesos, según el cuarto reporte trimestral de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).[50]

*4)* El costo unitario de los aparatos de televisión, que originalmente se había calculado en 1 990 pesos por unidad, se elevó a 2 813 pesos ya con IVA, incluyendo 7.4% de los gastos operativos del reparto, según el "Análisis del proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre", elaborado por el comisionado Adolfo Cuevas Teja, del IFT.[51]

*5)* A pesar de que se presumió la posibilidad de que participaran más de 20 empresas y consorcios en las licitaciones de los televisores digitales y que México era considerado el segundo exportador de este tipo de aparatos a nivel mundial, las licitaciones de la SCT terminaron beneficiando sólo a tres empresas. Una de ellas, Diamond Electronics, en sociedad con Comercializadora Milenio, S.A., terminó acaparando 63% de las televisiones licitadas (casi 6.5 millones), por un valor superior a 19 000 millones de pesos.[52]

*6)* La entrega de televisores fue "parcialmente ineficaz" porque se repartieron 640 339 aparatos en hogares carentes del servicio de televisión (6.33% del total) y se destinaron cerca de cinco millones de aparatos a hogares que ya contaban con televisión de paga o digital o decodificador, lo que representó 48.55% del

[48] Jenaro Villamil, "Televisión Digital Terrestre: ineficacia y corrupción", revista *Proceso*, núm. 2 883, Ciudad de México, 2 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119485-televisi%C3%B3n-digital-terrestre-ineficacia-y-corrupci%C3%B3n], (consultado el 2 de noviembre de 2016).

[49] Ídem.

[50] Ídem.

[51] Ídem.

[52] "Hubo *moches* en repartición de televisores por apagón digital: WSJ", *Aristegui Noticias*, Ciudad de México, 29 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/~mediacom/index.php/radiodifusion/television/item/119296-hubo-%E2%80%9Cmoches%E2%80%9D-en-repartici%C3%B3n-de-televisores-por-apag%C3%B3n-digital-wsj], (consultado el 4 de noviembre de 2016); Jenaro Villamil, "Televisión Digital Terrestre: ineficacia y corrupción", ob. cit.

total de televisiones. En otras palabras: 54.88% de los televisores fueron mal repartidos. Una entrega eficaz hubiera sido aquella en la que los destinatarios de las televisiones entregadas por la SCT hubiesen sido los hogares que, por un lado, contaran con servicio de televisión radiodifundida al momento de la donación y que, por otro lado, dependíeran totalmente de la televisión analógica. Por tanto, se trataría de hogares de escasos recursos que no tuvieran TV de paga, TV digital, ni decodificador, pero sí tenían el servicio de TV analógica que perderían al momento del apagón.[53]

*7)* Siguiendo el padrón de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el regalo de los aparatos televisivos por parte de la SCT fue tan irregular que, por ejemplo, tan sólo en Guanajuato y Jalisco, entre octubre y diciembre de 2014, el Fideicomiso del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones (Foncos) repartió 426 351 televisores a familias de escasos recursos; pero en 12% de los domicilios visitados se descubrió que entregaron en cada vivienda dos televisores en lugar de uno y en 6.88% que no correspondían con el registro del padrón para sectores marginados.

*8)* La distribución de los televisores se efectuó sin una investigación de mercado, lo que propició la adquisición de grandes cantidades de pantallas a precios que no garantizaron las condiciones óptimas para el Estado y existió falta de control. Por ello, en muchos casos después de que los beneficiados recibieron sus aparatos regalados, algunos se remataron en tianguis y casas de empeño por 800, 1 000 y 1 500 pesos.[54]

*9)* El conjunto de dichas irregularidades llegaron a tal grado que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) reveló en el Informe de la Cuenta Pública de 2014 en el Congreso de la Unión que de los 9.7 millones de televisores digitales repartidos por la SCT con base en el padrón de la Sedesol, mostró un faltante de 400 000 aparatos digitales perdidos.[55]

Por último, el satélite Centenario que minutos después de su lanzamiento se estrelló en Siberia, Rusia, en mayo de 2015, debido a fallas originadas con el sistema

[53] Javier Orozco, "La SCT no puede dejar dudas", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 3 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119513-la-sct-no-puede-dejar-dudas], (consultado el 3 de noviembre de 2016); José Yuste, "Ruiz Esparza: si WSJ tiene pruebas, que las diga", periódico *Excélsior*, Ciudad de México, 3 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119514-ruiz-esparza-si%20wsj%20tiene-pruebas,-que-las-diga], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

[54] Jenaro Villamil, "Televisión Digital Terrestre: ineficacia y corrupción", ob. cit.

[55] Roberto Garduño y Enrique Méndez, "Perdidas, 400 mil pantallas de la transición digital: Auditoría", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 14 de abril, 2016, p. 12.

de telemetría y problemas que impidieron que el cohete lanzador se desprendiera del satélite madrina, no fue reemplazado. Incluso el gobierno mexicano señaló que no sería posible realizarlo durante la administración del ex presidente Peña Nieto, pues sólo la construcción de uno de estos dispositivos puede tardar hasta tres años, pero la SCT dejaría todo preparado e incluso contratado para que en el próximo sexenio se pusiera en órbita. El reemplazo del satélite Centenario es fundamental, pues en casos de emergencias, éste debe entrar en operación de inmediato para respaldar todas las teleoperaciones nacionales que ahora se efectúan a través del satélite Morelos-3.[56] Por lo tanto, no se pudo ampliar la infraestructura de la constelación Mexsat para ofrecer mayores servicios de telecomunicaciones a la población, ni logró contar con un sistema de reemplazo para los momentos de contingencia en las telecomunicaciones del país.

En síntesis, se volvió a constatar que después de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión nuevamente se repitió el fenómeno desigual de "otorgar más a los que tienen mucho", y no equilibrar esa fuerte herencia desproporcionada.[57]

## Las garantías comunicativas

En la esfera de las garantías comunicativas de los ciudadanos que fue la gran innovación que introdujo dicha transformación constitucional y con la cual el Estado contribuiría a saldar una antigua y prolongada deuda con la sociedad mexicana, se debilitó jurídicamente la conceptualización del *derecho de réplica* y se complicó exageradamente su ejercicio para que fuera muy difícil su aplicación; con esto, en la práctica real los ciudadanos quedaron nuevamente indefensos ante los *poderes mediáticos.*[58] Después del plazo tope que fijó la Constitución para que se definieran los Derechos de las Audiencias por parte de la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Ifetel, nueve meses después estos no avanzaron hacia una regulación más es-

[56] Adrián Arias, "Trabaja SCT en reemplazo de satélite Centenario", periódico *Crónica*, Ciudad de México, 19 de mayo, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/961732.html], (consultado el 8 de noviembre de 2016); Susana Mendieta, "Nuevo satélite, hasta el próximo sexenio", periódico *Milenio*, sección Negocios, Ciudad de México, 24 de junio, 2014, p. 18.

[57] Raúl Trejo Delarbre, "Telecoms: más para el que ya tiene mucho", ob. cit.

[58] Para profundizar este aspecto, consultar Javier Esteinou Madrid, "El boicot al derecho de réplica por el Estado mexicano", *Revista Mexicana de Opinión Pública (RMOP)*, núm. 21, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Ciudad de México, julio-diciembre, 2016, [http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/search/authors/view?firstName=Javier&middleName=&lastName=Esteinou%20Madrid&affiliation=Universidad%20Aut%C3%B3noma%20Metropolitana&country=MX].

pecífica, pues sólo permanecieron dibujados con menor claridad en un borrador de lineamientos generales que elaboró el Ifetel y no fueron elevados a la categoría de norma oficial más allá de lo que definió la Carta Magna y sus normas secundarias.[59] Esta grave dilación institucional provocó que el 6 de octubre de 2016 el Senado de la República emitiera un Punto de Acuerdo para solicitar que el Ifetel publicara los Lineamientos Generales de las Audiencias y explicara al Congreso de la Unión las causas que generaron el retraso para publicar oficialmente la política de comunicación sobre las garantías informativas de la sociedad mexicana.[60]

Aunque se nombraron diversos Defensores de las Audiencias, sólo pudieron hacer valer las garantías aceptadas o inscritas en los Códigos de Ética que firmaron los medios o a los que se adhirió cada concesionario, y no todos aquellos que señala con especificidad la Constitución Política Mexicana y el Ifetel, aunque fuera de manera provisional.[61]

La *comunicación de servicio público* se ejerció como la simple aplicación de "servicios de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con lo dispuesto en las leyes";[62] y no como aquel proceso fundamental de comunicación social que requiere ejercerse para que se consolide el crecimiento real de las comunidades y se garanticen los derechos comunicativos básicos de los ciudadanos, reconocidos por la Carta Magna.

[59] "Lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno Federal Mexicano, México, agosto, 2015; "Advierten omisión oficial en protección a audiencias", *Boletín* AMEDI, Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, 2 de noviembre, 2016, [http://www.amedi.org.mx/advierten-omision-oficial-en-proteccion-a-audiencias/], (consultado el 3 de noviembre de 2016).

[60] "Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Instituto Federal de Telecomunicaciones a publicar los lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias", Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, LXIII Legislatura, segundo año de ejercicio, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Senado de la República, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 6 de octubre, 2016, [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-10-13-1/assets/documentos/PA_PAN_Elizondo_otros_Derecho_Audiencias.pdf], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

[61] "Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano", *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, núm. 4060-II, Cámara de Diputados-LXII Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, México, 8 de julio, 2014, p. 304.

[62] "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión", ob. cit., p. 8.

*Acceso a las nuevas tecnologías y al espacio público mediático*

El derecho público al internet, la Banda Ancha y la Banda Ancha Móvil que consagró el artículo 6 de la Constitución en 2013 quedó sumamente limitado, pues todavía más de 40 millones de mexicanos permanecieron desconectados, sin ser anexados al "modelo de desarrollo moderno" del país que exige como requisitos primordiales el acceso a la red y el manejo del idioma inglés.[63] Así, por ejemplo, los pobladores de las montañas de Oaxaca, uno de los estados más pobres del país, señalaron que: "no podemos combatir la pobreza, la marginación, porque los mismos gobiernos nos marginan, nos marginan de los servicios de telecomunicaciones y de los servicios básicos que pudiéramos tener para poder competir con las grandes urbes".[64] Esta situación colocó a México como una de las naciones con menor penetración de Banda Ancha dentro del conjunto de los países de la OCDE[65] (gráfica 5.3).

Dicha tendencia hacia la marginación se acentuará más, pues el Paquete Económico de la Federación para 2017 redujo en 84.1% el presupuesto de apoyo para el proyecto "México Conectado", lo cual implica que escuelas, universidades, bibliotecas, hospitales, oficinas gubernamentales, parques, jardines, plazas públicas, infraestructura, zonas rurales, áreas indígenas, etcétera, continúen incomunicados, perdiendo la población oportunidades de empleo, participación colectiva y desarrollo.[66] Con ello se profundizará más la brecha tecnológica que existe entre privilegiados y marginados en México.

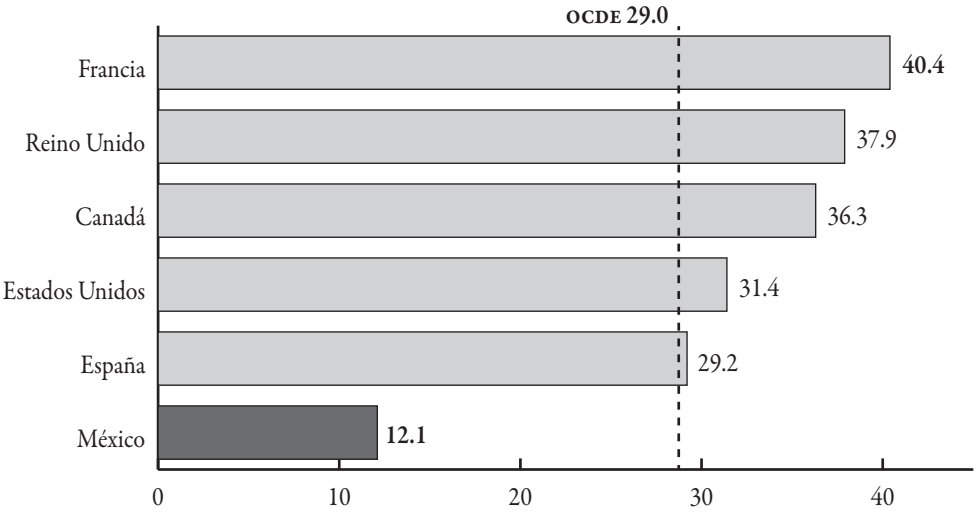
[63] "Constitución Política Mexicana", Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, Gobierno de México, Ciudad de México, 27 de enero, 2016, p. 4; Carla Martínez, "Pese a avance en telecom, 40 millones sin cobertura", ob. cit.; "El 42% de mexicanos, sin acceso a banda ancha: SIU", periódico *Crónica de Hoy* y *Notimex*, Ciudad de México, 20 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/banda-ancha/item/121345-el-42-de-mexicanos,-sin-acceso-a-banda-ancha-siu], (consultado el 2 de noviembre de 2016).

[64] "Pobres siguen desconectados, aun con la festejada reforma en telecomunicaciones", periódico *La Jornada,* Ciudad de México, 30 de octubre, 2016, p. 23.

[65] Carla Martínez, "Pese a avance en telecom, 40 millones sin cobertura", ob. cit.

[66] Isabel Castañares, "Reduciría 84.1% presupuesto para 'México Conectado' en 2017", periódico *El Financiero*, sección Empresas, Ciudad de México, 9 de septiembre, 2016, [http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/reduciria-84-presupuesto-para-mexico-conectado-en-2017.html], (consultado el 10 de septiembre de 2016); Octavio Islas, "¿México conectado?, periódico *El Universal*, Ciudad de México, 9 de septiembre, 2016, [http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/octavio-islas/techbit/2016/09/9/mexico-conectado], (consultado el 9 de septiembre de 2016); Rubén Vázquez, "Presupuesto 2017: en riesgo la inclusión tecnológica del país", revista *Forbes Mexico*, Ciudad de México, 19 de septiembre, 2016, [http://www.forbes.com.mx/presupuesto-2017-riesgo-la-inclusion-tecnologica-del-pais/#gs.=u7SyOU], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

Gráfica 5.3. Acceso a la banda ancha en los paises de la ocde




Fuente: Carla Martínez, "Pese a avance en Telecom, 40 millones sin cobertura", ob. cit.

Todo ello reflejó que el Estado construyó un discurso tecnologizante triunfalista para mejorar su imagen muy deteriorada y desatendió las prioridades comunicativas de los sectores más marginados de la nación.

## Regulación de las comunicaciones y calidad de los contenidos

En cuanto al espacio de regulación de la difusión de los contenidos audiovisuales, de forma opuesta a lo diagnosticado por el Ifetel, las organizaciones civiles y los organismos internacionales, la Segob autorizó los Lineamientos de Clasificación de Contenidos Audiovisuales de las Transmisiones Radiodifundidas y del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.[67] Mediante ello, los consorcios televisivos ahora pueden modificar sus horarios de programación para transmitir, en las franjas de audiencia infantil, mensajes para adolescentes y adultos con el fin de elevar sus ganancias privadas; sin importar las secuelas psico-emocionales-educativas-culturales que ocasionarán sobre la formación de las nuevas generaciones.

[67] "Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, México, 4 de noviembre, 2015, [www.dof.gob.mx].

De esta forma, ahora los pequeños pueden recibir sin ninguna restricción por parte del Estado programación de violencia, alcohol, erotización, adicciones, actividad sexual implícita, lenguaje vulgar, manipulación emocional, prostitución, trata de personas, terrorismo, conflictos emocionales, escenas recurrentes de alto riesgo, constantes desnudos directos e indirectos, connotaciones ofensivas, etcétera; así como albergar paralelamente una serie de mensajes publicitarios sobre productos que favorecen el sobrepeso, la obesidad, la hipertensión, la diabetes infantil, el tabaquismo y el alcoholismo. Todo ello afectará seriamente la constitución de su estructura psíquica, emocional, axiológica, conductual, físico-corporal y biológica, provocando grandes consecuencias de salud, económicas, educativas, culturales, cívicas, mentales, familiares, etcétera, en las actuales generaciones y para el futuro de la nación; pues los chicos no tendrán elementos de contrapeso formativos para ubicar adecuadamente esos constantes caudales de información mediática improcedente para su sana evolución mental, afectiva y cultural.[68]

En relación con la digitalización, pese a que se aplicó esta dinámica de modernización tecnológica en las empresas emisoras de señales, permitiéndose la multiprogramación o *multiplexeo* de las frecuencias con el surgimiento de más canales de difusión; no se elevó la calidad de los contenidos televisivos, pues las empresas dominantes tradicionales de televisión abierta continuaron transmitiendo la misma programación que anteriormente ya tenían al aire, pero repitiéndola integralmente en el nuevo canal digital que obtuvieron con la transición bajo la modalidad de una o dos horas diferidas (–1hora y –2horas). De esta forma, mediante la aplicación de la reforma en telecomunicaciones se continuó manteniendo el tradicional modelo oligopólico concentrador, que difundió más de los mismos caudales de mensajes habituales (telebasura), pero bajo la modalidad de difusión aplazada, con lo cual no se transformó nada de fondo, sino sólo se modificó la epidermis de las apariencias mediáticas, para conservar mayores porcentajes del viejo modelo de comunicación, pero ahora maquillado como "moderno", "transformado" y "avanzado".

[68] Para un acercamiento a esta situación, consultar Javier Esteinou Madrid, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (primera de cuatro partes), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 191, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, enero, 2016, pp. 51-53; Javier Esteinou Madrid, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (segunda de cuatro partes), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 192, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, febrero, 2016, pp. 56-59; Javier Esteinou Madrid, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (tercera de cuatro partes), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 193, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, marzo, 2016, pp. 64-65 y Javier Esteinou Madrid, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (cuarta y última parte), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 194, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, abril, 2016, pp. 65-67.

Este proceso de digitalización que fue enormemente publicitado por el gobierno mexicano y que creó novedosas alternativas tecnológicas reales de comunicación colectiva no abrió nuevos *espacios mediáticos* para que los grupos sociales organizados, que representan a 120 millones de habitantes del país, pudieran expresar a través de estas nuevas franjas digitales de comunicación sus inquietudes, necesidades, angustias y propuestas, con el fin de colaborar a resolver los grandes problemas de comunicación que afectan su existencia. Sobre todo, cuando la sociedad financia, de una u otra forma, la operación de los mismos, vía publicidad, propaganda, impuestos federales y estatales, donaciones, *tele marketing*, etcétera; paradójicamente, carece de espacios de difusión masiva.

Dentro de este contexto de abandonos, continuó la indefinición de criterios específicos para medir el pluralismo, que junto con la participación en los mercados de las empresas de servicios audiovisuales permitieran incluir medidas efectivas para convertirlo en una realidad; la ausencia de los lineamientos para garantizar la neutralidad de la red; las reglas para imponer límites a la publicidad comercial; el mandato legal de promover concesiones de uso indígena en los lugares donde no existan, entre otros temas.[69]

No obstante que se amplió la infraestructura telefónica en el país, el servicio no mejoró, pues sólo en los primeros siete meses de 2016 los usuarios presentaron ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) más de 20 761 quejas por deficiencias presentadas en dichos servicios, además de multitud de reclamos directos que se realizaron cotidianamente en las oficinas de tales empresas privadas. De esas protestas, 52% fueron contra el servicio de telefonía celular por interrupción de llamadas y cobros indebidos.[70] Por otra parte, después de la reforma en telecomunicaciones más de 50% de los clientes de las grandes empresas de telecomunicaciones del país no conocen los servicios por los que pagan en el ámbito de internet, telefonía móvil o TV de paga. Por ejemplo, en México sólo 55% de los usuarios de telefonía móvil, tanto en prepago como en pospago, conocen el núme-

[69] Aleida Calleja, "Tres años con el IFT", *La Silla Rota*, *Mediatelecom*, Ciudad de México, 13 de septiembre, 2016, p. 27, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/organismos/item/117850-tres-a%C3%B1os-con-el-ift?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 24 de septiembre de 2016); Aleida Calleja, "Los claroscuros del IFT", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 200, Ciudad de México, octubre, 2016, p. 27, [www.revistazocalo.com.mx]; Calleja, Aleida, "El IFT a tres años de su creación", revista *El punto sobre la i*, ob. cit. p. 19.

[70] Adrián Arias, "Atiende Profeco más de 20 mil quejas de servicios de telecom", periódico *La Crónica de Hoy*, Ciudad de México, 31 de agosto, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/organismos/item/116589-atiende-profeco-m%C3%A1s-de-20-mil-quejas-de-servicios-de-telecom], (consultado el 2 de septiembre de 2016).

ro de megabites o gigabites incluidos en su servicio; igual porcentaje de usuarios de televisión de paga no sabe cuántos canales tiene contratados; mientras sólo 36% de los usuarios de internet conoce la velocidad por la que paga para tener ese servicio.[71] Entre los usuarios, 64% no conoce cuál es la velocidad de internet que tienen contratada con su operador debido a que la mayoría paga por paquete, en el cual toma más en cuenta los canales de televisión contratados o si tienen llamadas ilimitadas.[72]

## Medios públicos y sociales

En relación con los medios públicos se evadió el compromiso de crear un capítulo jurídico específico que normara, amplia y detalladamente, los principios constitucionales establecidos en el artículo décimo transitorio del decreto de reforma de las telecomunicaciones para que dichas instituciones alcanzaran independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Se limitó la competencia de los medios públicos frente a la comunicación comercial, al restringir severamente el financiamiento de los medios públicos y sociales, vía la venta de mensajes comerciales y de publicidad. Así, para los medios públicos sólo se permitió recibir apoyo por conceptos de donativos en dinero o especie, venta de contenidos propios, patrocinios y convenios de financiamiento o coinversión, con lo cual económicamente permanecieron muy frágiles.[73]

Se creó el importante Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), pero se le otorgaron recursos oficiales muy limitados, que no le permitieron competir de forma relevante con el tradicional modelo comercial altamente consolidado en el país; debido a tales restricciones, sólo se expandió sobre la infraestruc-

[71] Miriam Posada García, "En telecomunicaciones, la mitad de usuarios no conocen los servicios por los que pagan", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 10 de octubre, 2016, p. 22.

[72] Alejandro González, "Ignora 64% velocidad del servicio de internet", periódico *Reforma*, Ciudad de México, 2 de noviembre, 2016, [http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=975947&md5=7cef6379794ab7d0fc22444ca95886a2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4], (consultado el 3 de noviembre de 2016).

[73] Al respecto consultar de Javier Esteinou Madrid, "Los medios de comunicación de Estado dentro de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones en México", en Blanca Chong (coord.), *Perspectivas de la comunicación en 2015. A 22 años de investigación en el Coneicc*, Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), México, septiembre, 2015, pp. 21-40.

tura audiovisual de la República y no sobre la red de la radio pública como también por ley, le correspondía realizarlo.[74] Se impidió que las universidades públicas pudieran recibir subsidios para realizar la transición digital de sus medios de comunicación, con lo cual se obstaculizó su competencia frente a los canales comerciales y se limitó su contribución para erigir un espacio público mediático más humanizado y menos mercantil.

Todo este grave abandono, desigualdad y desprecio jurídico-político-cultural propiciado por el Estado sobre los medios públicos, comunitarios, ciudadanos y universitarios se agravó todavía más con el "ajuste presupuestal" que el gobierno mexicano realizó en 2017, al restringir los apoyos económicos para estos modelos de comunicación social en la República. Así, por ejemplo, para 2017 el Canal 11 recibió 419.4 millones de pesos, lo cual significa que, entre 2013 y 2017 su presupuesto bajó en 224 millones de pesos, es decir, una disminución de 13%. El Canal 22 obtuvo un presupuesto de 231.4 millones de pesos para su gestión, lo que representa que entre 2013 y 2017 se dio una reducción de 61.3 millones de pesos en el transcurso del sexenio, esto es un recorte de más de 11%. El Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR) percibió un monto de 227.3 millones de pesos, lo que revela un castigo de 47% menos con base al año anterior. El Instituto Mexicano de la Radio (Imer) recibió la suma de 173.3 millones de pesos, lo cual significa una mengua de 37.7 millones en los últimos cuatro años, es decir, una rebaja de 26%. Radio Educación obtuvo un presupuesto de 76.3 millones de pesos, lo que conlleva un descenso en este sexenio de 21 millones, es decir, es una minusvalía mayor a 25%. Esto conllevó la cancelación de proyectos radiofónicos muy relevantes que existían desde hace 20 años, como la Bienal de Radio (cuadro 5.2).[75]

De forma paralela a esta realidad de anemia para los medios de comunicación públicos, otras dependencias del Estado fueron privilegiadas de forma notoria en su gasto de publicidad oficial a través de sus oficinas de comunicación social. Por ejemplo, la Presidencia de la República tuvo en 2014 un presupuesto de casi 117 millones de pesos en este rubro, en 2015 de 119 millones de pesos (dos millones más), en 2016 aumentó a 156 millones de pesos (37 millones adicionales entre un

[74] Sobre este punto, consultar Javier Esteinou Madrid, "¿Qué hacer con el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM)?", revista *El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 195, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, México, enero-febrero, 2016, pp. 7-16.

[75] Fernando Mejía Barquera, "Peña: tijera para radio y TV culturales", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 15 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/radio/item/118033-pe%C3%B1a-tijera-para-radio-y-tv-culturales?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 25 de septiembre de 2016).

año y otro). Para 2017 sólo bajó 2.5 millones de pesos al ejercer 153.4 millones. Otra dependencia clave, la Segob, tuvo un presupuesto de casi 181 millones de pesos en 2016 y para 2017 alcanzó un aumento de casi 3 millones para quedar en 184 millones de pesos. La SCT, que lamentó no cumplir con la promesa presidencial de tener más puntos de acceso a internet en instalaciones públicas por el recorte de 26% a su presupuesto general, sí contó en cambio con más dinero para imagen: de 120.4 millones en 2016 pasó a 131.5 millones de pesos, lo que implicó más de 11 millones adicionales entre un año y otro.[76]

En la esfera de los canales de uso social, pese al enorme retraso y abandono del modelo de comunicación comunitario en el país, el Ifetel, en dicho periodo sólo otorgó una concesión de telecomunicaciones para uso indígena, cuyo fin era instalar una red de telefonía celular móvil que proporcionara servicios de voz y datos en diversas localidades de los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Puebla;[77] cuatro concesiones de uso social indígena para prestar el servicio de radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM) en los estados de México, Puebla, Oaxaca y Michoacán;[78] y siete permisos de radiodifusión transitaron al régimen de concesión que establece la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR).*[79]

[76] Gabriel Sosa Plata, "Otra vez, castigo a radio y TV públicas", ob. cit.

[77] "El IFT autoriza la primera concesión de uso social indígena para prestar servicios de telecomunicaciones", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 5 de julio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-autoriza-la-primera-concesion-de-uso-social-indigena-para-prestar-servicios-de], (consultado el 23 de agosto de 2016).

[78] "El pleno del IFT resuelve otorgar concesiones para uso social comunitario", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 21 de junio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-otorgar-concesiones-para-uso-social-comunitario-comunicado-682016], (consultado el 19 de agosto de 2016); "El IFT aprueba las primeras dos concesiones de uso social indígena para prestar el servicio de radiodifusión sonora", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 15 de julio de 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-aprueba-las-primeras-dos-concesiones-de-uso-social-indigena-para-prestar-el-servicio-de], (consultado el 22 de agosto de 2016); "El IFT otorga cuatro concesiones de uso social comunitario para prestar el servicio de radiodifusión sonora", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, México, 21 de julio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-otorga-cuatro-concesiones-de-uso-social-comunitario-para-prestar-el-servicio-de-radiodifusion], (consultado el 21 de agosto de 2016).

[79] "El IFT otorga cuatro concesiones de uso social comunitario para prestar el servicio de radiodifusión sonora", ob. cit.; "El IFT otorga a la UNAM una concesión para prestar el servicio de televisión digital de uso público", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 14 de agosto, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunica-

Cuadro 5.2. Presupuesto asignado históricamente por el Estado a los principales medios públicos en México

| | Medios públicos de difusión (millones de pesos) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Periodo presupuestal** | **Canal 11** | **Canal 22**** | **Sistema Público de Radiofifusión del Estado Mexicano (SPR)***** | **Instituto Mexicano de la Radio (IMER)****** | **Radio Educación ******* |
| 2012 | 637* | - | - | - | - |
| 2013 | 643 | 231.4 | - | 211 | 97.3 |
| 2014 | 611.9 | 200.9 | 161 | 191.1 | 92.3 |
| 2015 | 611.9 | 200.5 | 161 | 182.7 | 85.1 |
| 2016 | 481.7 | 191.6 | 427 | 190.1 | 79.3 |
| 2017 | 419.4 | 170.1 | 227.3 | 173.1 | 76.3 |

* En 2012 el gobierno de Felipe Calderón dispuso la instalación de 35 repetidoras del Canal 11, proyecto que debería quedar concluido en 2018. El monto anunciado fue de 924.3 millones de pesos, cifra independiente del subsidio otorgado al canal para su operación y que en 2012 fue de 637.7 millones de pesos.
** Canal 22 sólo cubre el Valle de México con su señal abierta y se distribuye a otras zonas del país por sistemas de TV restringida.
*** El SPR surgió en 2016 para sustituir al Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA) y cuenta con una red nacional encabezada por el Canal 30 del Distrito Federal. En 2014-2015 recibió un presupuesto adicional de 1 096 millones de pesos para ampliar su cobertura en el país.
**** El Imer opera un conjunto de 17 emisoras radiofónicas para todo el país.
***** Radio Educación depende de la Secretaría de Cultura.
Fuente: Gabriel Sosa Plata, "Otra vez, castigo a radio y TV públicas", portal *Sin Embargo*, Ciudad de México, 13 de septiembre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/medios-publicos/item/117852-otra-vez,-castigo-a-radio-y-tv-p%C3%BAblicas?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 26 de septiembre de 2016); Fernando Mejía Barquera, "Peña: tijera para radio y TV culturales", ob. cit.

Los medios de uso social quedaron severamente arrinconados en su operación cotidiana al autorizarse que sólo recibieran donativos en dinero o especie, apor-

dos-ift/es/el-ift-otorga-la-unam-una-concesion-para-prestar-el-servicio-de-television-digital-de-uso-publico], (consultado el 23 de agosto de 2016).

taciones y cuotas de cooperación comunitaria, venta de productos y contenidos propios; recursos provenientes de entidades públicas, arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación, convenios de coinversión con otros medios sociales, y venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán únicamente 1% del monto para servicios de comunicación social y publicidad.

Tal situación ocasionó que en 2016 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuviera que analizar la supuesta existencia de "competencia desleal" que argumentaron los concesionarios privados y en la cual se "confunde la obtención de ingresos con el lucro, e incide negativamente en la libertad de expresión y la pluralidad de voces necesarias (y casi ausente) en la República Mexicana".[80] Sin embargo, pese a esta argumentación, asombrosamente, la Segunda Sala de la SCJN declaró el 21 de septiembre de 2016 que el artículo 89 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*, impugnado por las estaciones concesionarias comunitarias e indígenas para que pudieran vender publicidad o acceder a otras formas de financiamiento con mejores límites y reglas, era constitucional. Por consiguiente, la normatividad no se debía cambiar y los medios comunitarios sólo podrán continuar apoyándose mediante donativos, aportaciones de la comunidad a la que sirven, recursos de entidades públicas para generar contenidos no comerciales, arrendamiento de sus instalaciones y, en el caso de difusoras indígenas o comunitarias, mediante la venta de publicidad a dependencias de los tres niveles de gobierno. Todo ello prolongó el trato discriminatorio para la comunicación social no mercantil.[81]

A dichas limitaciones se debe agregar que 1% del gasto en comunicación federal que deben recibir los medios sociales tarda mucho en llegar o no lo reciben, pues el artículo 89 de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* no indica cómo hacerlo. Por ejemplo, en el año 2016 se autorizaron 2 296 millones de pesos federales para apoyar a las radios indígenas, no obstante, no se ejercieron.[82]

Reforzando la desproporción sistémica del modelo electrónico de comunicación del país, se conservó una desigualdad sobresaliente entre el número y la calidad de los medios comerciales y los públicos-sociales, permaneciendo estos últimos

[80] Clara Luz Álvarez, "Comunitarias, ¿discriminación constitucional?", periódico *Reforma*, Ciudad de México, 31 de agosto, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/116557-comunitarias,-%C2%BFdiscriminaci%C3%B3n-constitucional], (consultado el 3 de septiembre de 2016). Al respecto revisar las cinco argumentaciones precisas que formuló Clara Luz Álvarez sobre el caso.

[81] Víctor Fuentes, "Sufren revés radios comunitarias", *Boletín AMEDI*, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, 22 de septiembre, 2016, [http://www.amedi.org.mx/sufren-reves-radios-comunitarias/], (consultado el 26 de septiembre de 2016).

[82] "Radios comunitarias no reciben los fondos federales que les asignan la ley", periódico *La Jornada*, sección Política, Ciudad de México, 9 de diciembre, 2016, p. 10.

discriminados o dirigidos por el control gubernamental y no por la participación ciudadana. Por ejemplo, en 2016 el escenario mediático del país quedó conformado por 1 745 estaciones de radio y 821 de televisión, distribuyéndose dicho universo de radiodifusión de la siguiente forma inequitativa: 416 estaciones permisionadas eran de radio y 328 correspondían a televisión; 1 038 estaciones concesionadas eran de radio y 480 correspondían a televisión, destinadas para fines comerciales. Frente a tal panorama nacional desequilibrado únicamente coexistían con dichos medios comerciales, 8 concesiones de radio y 20 de televisión de naturaleza pública; y 14 concesiones de radio y 3 de televisión con fines sociales.[83]

A través de ello, se desconoció profundamente una realidad: que los medios públicos y de uso social podrían establecer un verdadero equilibrio y contrapeso ante el modelo mercantilista de radiodifusión que ha reinado durante muchas décadas en México. Así, se despreció con soberbia que la radio comunitaria es capaz de reconstruir el tejido social para reintegrar a las comunidades alrededor de su propio proyecto de crecimiento. Por ejemplo, el proyecto de la radio comunitaria por internet de San Juan Guelavía, en Oaxaca, logró en poco tiempo que los menores de edad volvieran a hablar el zapoteco, que las familias indígenas revaloraran sus costumbres, culturas, formas de ver y de interpretar el mundo. Se rescataron las prácticas comunitarias para sembrar y curar alguna enfermedad con plantas medicinales. Se retomaron una serie de rituales y hábitos culturales que otros nos hicieron creer que no servían. Se recobró la historia oral de las comunidades reafirmando su ser zapoteco. También sirvió como vínculo con los pobladores que migraron a Estados Unidos para mantener su cohesión social e identidad, organizándose y colaborar a distancia para celebrar cada año la fiesta patronal del pueblo de San Juan Guelavía.[84]

En pocas palabras, el prototipo de *comunicación de servicio público* orientado a crear ciudadanía y civilidad fue fuertemente aplastado por el *modelo de comunicación de mercado*, encaminado a incrementar las ganancias económicas sin contribuir a resolver los problemas de sobrevivencia de la población.

[83] "Infraestructura de Radio y Televisión. Estaciones autorizadas al 31 de marzo de 2016", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), sección Estadísticas, Infraestructura de Radiodifusión, Gobierno de México, Ciudad de México, 31 de marzo, 2016, [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/cuadroestadisticodedistribuciondeestacionesmarzo2016.pdf], (consultado el 21 de agosto de 2016).

[84] Matilde Pérez, "Radio comunitaria por Internet logra que menores revaloren su identidad zapoteca", periódico *La Jornada*, sección Sociedad, Ciudad de México, 2 de septiembre, 2016, p. 39.

## La pluralidad

En cuanto al fortalecimiento de la pluralidad no se impulsó la producción nacional independiente que podría contribuir a enriquecer la diversidad y la calidad informativa en los medios de radiodifusión públicos y privados, debido a que, por una parte, su definición jurídica permaneció intencionalmente confusa y gelatinosa para permitir que las filiales o subsidiarias del duopolio televisivo también se beneficiaran de la regla que les permitió incrementar el tiempo de comercialización a aquellas que contrataran al menos 20% de la programación total con productores independientes. No existió la convergencia que estimulara más pluralidad informativa y mayores contenidos audiovisuales de calidad.[85]

Durante este lapso se desperdició el aprovechamiento de las otras 123 frecuencias digitales que no fueron otorgadas a Grupo Radio Centro, cuyo usufructo quedó pendiente de ejecutarse, lo cual impidió la diversificación del escenario audiovisual controlado por un solo actor dominante, Televisa, como antes mencionamos, objetivo de la reforma de 2013, lo cual quedó ratificado en la ley reglamentaria de 2014. Esta realidad afectó la producción de contenidos televisivos de Cadena Tres, pues como nueva empresa que se incorporó al mercado tuvo que competir con el tradicional modelo de televisión comercial duopólica, que se posicionó como el principal constructor del modelo de cultura, de gustos, de entretenimiento y de aspiraciones masivas en el país.[86]

Así, la programación de Cadena Tres resultó ser una decepción, pues su programación "ofreció más de lo mismo", ya que la parrilla programática de esa nueva televisora fue prácticamente idéntica a la que ofrecían Televisa y TV Azteca; la ruptura de estereotipos que pregonaba en su publicidad terminó por no ser tal, pues sus formatos y géneros ofrecidos en su programación repitieron la añeja fórmula noticiero-programa de revista-programa dirigido al público femenino-noticiero-telenovela-programa de comedia, etcétera, sin cumplir con la promesa de "romper con lo establecido".[87] De esta manera,

> fallaron en su estructura de barra programática, pero también en la conformación de su *star system*, porque el deseo de ver nuevos rostros se desvaneció cuando otras figuras de Televisa y TV Azteca se presentaron como las caras nuevas del canal. Esto no es

[85] Jorge Fernando Negrete, "El universo digital: evolución constante, cambios permanentes", ob. cit., p. 4.

[86] Para ampliar dicho aspecto, consultar Javier Esteinou Madrid, "Las nuevas cadenas audiovisuales y la construcción de la cultura política en México", ob. cit., pp. 60-94.

[87] Guillermo Orozco y Franco Darwin, "Imagen televisión, más de lo mismo", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 203, Ciudad de México, enero, 2017, p. 55.

> un buen síntoma para la televisión mexicana, porque significa que el elenco televisivo no se renueva y no hay más opción que reciclar lo que ya se tenía. En este sentido, el viejo adagio de "más vale viejo por conocido que nuevo por conocer" se hizo presente en tiempos donde las caras nuevas están dentro de los espacios y plataformas como YouTube y Netflix.[88]

Con ello, Cadena Tres renunció a crear otra alternativa de televisión, pues apostó por asegurar la inversión y no se inclinó por las audiencias, es decir, no construyó con ellas un nuevo "modelo de televisión", sino un sistema empresarial, declinando a ser el "Canal de las audiencias".[89]

Frente a tal realidad es muy importante considerar que el *regulador* mexicano tiene la percepción de que el pluralismo es igual a mayor cantidad de medios, cuando claramente no lo es. Se puede tener muchos medios, pero con conductas y contenidos muy similares, como hasta ahora sucede y eso no significa pluralidad.[90] En una sociedad democrática, es necesario garantizar la existencia de la mayor circulación de noticias, perspectivas, ideas, opiniones e información. Aunque existan múltiples medios de comunicación, si sólo representan a un grupo social, la diversidad se ve limitada. El problema central no es si existen muchos medios o no, sino quién los controla y cómo, pues ello afecta el debate democrático.[91]

En consecuencia, nada se modificó sustantivamente, porque fuera de los "ganchos publicitarios" que se difundieron intensivamente para promover a la nueva televisora, se continuó interpelando a las audiencias como consumidores, mientras los roles de los usuarios y ciudadanos transitan por otras esferas, donde "lo televisivo, no la televisión" sí los interpela en torno a la posibilidad de crear nuevas formas de expresión y representación de su realidad. Así, podremos tener más cadenas de televisión nacional, pero si la interpelación que hacen a las audiencias no cambia, veremos siempre lo mismo, y esto llevará al desencanto de un medio tan poderoso como lo es la televisión.[92]

Finalmente, pese al carácter pretendidamente convergente de la reforma en telecomunicaciones, sólo trató de regular el proceso de convergencia entre los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, pero dejó fuera, en lo fundamental, el proceso de tránsito hacia redes basadas en protocolos de internet y en la creciente industria en la transmisión de contenidos. Esto colocó a la Industria de Telecomu-

[88] Ídem.

[89] Ídem.

[90] Aleida Calleja, "Nueva cadena de televisión, ¿más pluralismo?", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 201, Ciudad de México, noviembre, 2016, p. 31.

[91] Ídem.

[92] Guillermo Orozco y Franco Darwin, "Imagen televisión, más de lo mismo", ob. cit., p. 56.

nicaciones y Comunicaciones (ITC) en una relación inédita con la producción de contenidos, por lo tanto, con la creación de ideología y cultura, sobre los cuales la reforma no intervino.[93] Por ello, el no considerar a la industria de contenido en el nuevo marco regulatorio convergente tuvo implicaciones mucho más profundas, como fue no contemplar el peso de la industria en la formación de ideología y cultura hegemónica sobre el conjunto de la sociedad. Dentro de este proceso, el corporativismo ideológico-cultural prevaleciente, consistente en el impulso de una ideología y cultura conformista, clientelar-patrimonialista, rentista y consumista universal, etcétera, fue contraria al desarrollo de la iniciativa, la creatividad, el aprendizaje y la innovación social, que son elementos necesarios para el desarrollo de las dinámicas del crecimiento del país.[94]

Con todas estas realidades parecería que mediante la reforma de las comunicaciones México se modernizó en el ámbito infraestructural de la radiodifusión y las telecomunicaciones con gran celeridad, apertura y perfeccionamiento para potenciar los grandes modelos empresariales ya existentes; pero el país no se renovó como una república virtuosa para el ejercicio justo de los derechos comunicativos de los ciudadanos, como garantiza la Constitución Política Mexicana, y han sido despreciados durante décadas por las estructuras de poder. Así, en la fase inicial de instrumentación de la reforma se impulsó la tendencia de un fuerte proyecto de mercado, con un cuerpo altamente tecnologizado para consolidar enormes ganancias corporativas, pero sin corazón social solidario para otorgar integral y eficientemente a los sectores históricamente menos favorecidos las garantías comunicativas elementales, avaladas por la Carta Magna, con el fin de edificar una nación más civilizada y humana.

## Las consecuencias

Ante este preocupante horizonte del modelo electrónico de difusión masiva después de sus primeros tres años de instrumentación, es fundamental preguntar: ¿dónde quedó el avance hacia la edificación de otro prototipo colectivo de comunicación nacional de *servicio público* que proponía asegurar la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión para reconocer las garantías comunicativas fundamentales de los ciudadanos pospuestas durante más de nueve décadas?

[93] Sergio Ordóñez Gutiérrez, "¿Basta regular la competencia?", revista *El punto sobre la i*, ob. cit., p. 30.

[94] Ibíd, p. 31.

Lo que claramente se constató en este lapso fue la generación, entre otras, de 17 delicadas repercusiones sociales:

1. En este periodo de instrumentación histórica de la reforma constitucional en México, se contó con un marco legal claro para favorecer a la sociedad con el avance tecnológico, pero dicho modelo jurídico mayoritariamente quedó como letra y no como realidad consolidada.

2. Las directrices que se implementaron con la reforma de las telecomunicaciones se caracterizaron por ser mayoritariamente políticas gubernamentales, destinadas a proteger cuidadosamente la continuidad de los modelos de negocios de los grandes monopolios dominantes de la telefonía y la radiotelevisión, y no políticas públicas orientadas a fortalecer los proyectos ciudadanos de comunicación, diversidad, multiculturalidad y participación civil, demandados durante casi un siglo por los mexicanos. En este sentido, se constató el respaldo del Estado para potenciar la infraestructura de las telecomunicaciones para la propulsión del macro modelo empresarial y no para el fomento del proyecto de comunicación ciudadano que intenta crear una sociedad más equilibrada, justa y civilizada.

3. La comunicación colectiva fue concebida e instrumentada por el Estado, por una parte, como un engrane para el adecuado funcionamiento del sistema económico nacional y global, y no como un derecho humano básico de todos los ciudadanos para construir mejores niveles de vida, para obtener condiciones más favorables para el ejercicio de la democracia y para la edificación de una sociedad más civilizada. Por otra parte, como una simple mercancía cuya transmisión debía dejar ganancias a los grandes consorcios a corto plazo para avanzar en su proceso de mega acumulación económica. Debido a ello, las audiencias de los medios de difusión no fueron contempladas como ciudadanos que requieren contar con las dinámicas de comunicación apropiadas para colaborar a resolver su fase de sobrevivencia cotidiana, sino como simples consumidores que deben adquirir productos, servicios y cosas.

4. Se derrotó el débil impulso que existía para construir un sólido proyecto de comunicación de *servicio público*, que ha demandado la sociedad durante muchas décadas; privilegiándose nuevamente de forma desmedida los intereses del *business* empresarial de los grandes consorcios mediáticos por encima del bien colectivo. Fue la aplicación de un marco legal para proteger la expansión del mercado oligopólico al interior de la sociedad mexicana y no el bienestar de los ciudadanos. Ganó el diseño del proyecto privado del país a través de las comunicaciones sobre la delineación del prototipo social de *comunidades comunicativas* para lograr una participación colectiva más intensiva y proporcional.

5. Se ejecutó la continuidad de un modelo mediático de mercado para mantener la realización unilateral de negocios de políticos y empresarios a costa de la mejoría de la calidad comunicativa de la sociedad. Así, los consorcios televisivos privados volvieron a ampliar su poder monopólico sobre el espacio público, el Estado, los poderes constitucionales, los partidos políticos y las comunidades, lo cual permitirá que tales entidades colectivas nuevamente sean presionadas o subordinadas por los *poderes fácticos mediáticos* durante muchos años más.

6. Teniendo la capacidad de introducir un enorme arsenal de nuevos procesos interactivos, que crearán otras dinámicas comunicativas colectivas, la aplicación de la Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión no construyó más comunicación social; sólo fomentó la difusión de un diluvio intensivo de más información hacia los públicos que terminó en la edificación de una nueva *gran espiral del silencio*, pues mayoritariamente participaron los principales sectores empresariales y los grandes grupos sociales, tradicionalmente marginados, no tuvieron espacios para estar presentes en el espacio público mediático. Así, la sociedad quedó más saturada de oferta de flujo de datos, símbolos, imágenes, sonidos, efectos, sensaciones, etcétera que transmitieron los grandes emisores comerciales u oficiales y poca o nula interacción comunicativa de la sociedad mediante dicha reforma tecnológica, especialmente, vía la digitalización y la multiprogramación; es decir, se generaron más procesos de *propagabilidad* masiva y no de más *comunicabilidad*, que es la dinámica que requiere la sociedad mexicana para crecer con mayores niveles de equilibrio y civilidad.

Las únicas excepciones fueron aquellos procesos que por sí mismos los usuarios o las comunidades construyeron de manera autodidacta a través del internet y las redes sociales para elaborar sus propias dinámicas comunicativas en la nueva zona del *ciberespacio* y con ello compensar su ausencia en el espacio público mediático.

En este sentido, la Reforma en Telecomunicaciones y la Radiodifusión no colaboró a construir un nuevo tejido tecnológico para el desarrollo del "México Profundo", sino que erigió más tejido tecnológico para el fortalecimiento y avance del modelo del "capitalismo de compadres", que tanto ha perjudicado al país y cuya expansión demandaba una modernización tecnológica urgente para alcanzar nuevos logros para el modelo de acumulación de capital.

7. La acelerada revolución tecnológica experimentada en México transformó las formas materiales de transmitir la información (multimedia, transmedia, hipermedia, digitalización, etcétera), mezclando textos, videos, sonidos, efectos, links, sensaciones, velocidades, búsquedas, etcétera, pero no modificó de fondo los contenidos de las industrias mediáticas, pues no se elaboraron nuevos contenidos con más conocimientos que permitieran a los receptores entender mejor sus condiciones de vida y las alternativas sobre cómo resolver los grandes problemas nacionales

para construir un mejor futuro con condiciones de dignidad y justicia para todos. En concreto, no se edificó a través de la nueva infraestructura tecnológica instalada más y mejor ENTENDIMIENTO colectivo para comprender y transformar sus circunstancias de existencia, sino que se creó más difusión de información para la expansión del viejo modelo empresarial, especialmente monopólico, que antaño impidió un mejor desarrollo del país.

8. El espacio público mediático, que por mandato constitucional debía quedar regido por los cánones de la política del *servicio público*, fundamentalmente continuó siendo gobernado por las reglas del mercado desregulado de los oligopolios comunicativos, para convertirlo en el *espacio público de las mercancías y del poder* y no en el *espacio público colectivo* superior para la construcción de ciudadanía, la evolución de la conciencia social y el enriquecimiento subjetivo de los seres humanos. En este periodo se constató la victoria de la dinámica voraz del capital sobre las necesidades de la *comunicación de servicio público* que demandó pacíficamente la sociedad mexicana durante tantas décadas.

9. Las garantías comunicativas reconocidas por la Constitución Política Mexicana quedaron debilitadas o anuladas por la imposición desmedida del modelo de comunicación-mercado, introducido por la reforma de la radiodifusión y no por la *razón de Estado* para proteger a los ciudadanos. En este sentido, triunfaron los "sentimientos del mercado" sobre los "sentimientos de la nación".

10. Los medios de información de Estado continuaron siendo canales de gobierno al servicio de los poderes en turno (presidente, partidos políticos, gobernadores, ministros, jefaturas municipales, burocracia, etcétera) y no medios de Estado de comunicación de servicio público para atender comunicativamente las principales necesidades de sobrevivencia de las mayorías nacionales. Así, los medios públicos de carácter federal y los sistemas de las entidades federativas continuaron manteniendo su estilo de comunicación apegado a los intereses de las instancias gubernamentales, de las cuales dependen, y permanecerán mayoritariamente vinculados a los fines de los poderes ejecutivos, tanto nacionales como locales, y no a las necesidades y demandas apremiantes de los ciudadanos.

11. La publicidad, mercadotecnia o propaganda institucional que se difundió sobre los éxitos de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión se basó esencialmente en el anuncio de los logros del mercado que priorizaron el crecimiento de ingresos, la expansión empresarial, el aumento de líneas de comunicación, el crecimiento de las inversiones extranjeras, la reducción de algunos costos en los servicios, etcétera, y no en acciones de gobierno que demostraran objetivamente los avances del Estado en el terreno de crear otro modelo de comunicación para atender las necesidades comunicativas básicas de la población.

12. Contrariamente a lo que se pretendía alcanzar con la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión para enriquecer los contenidos informativos del modelo televisivo del país, lo que se organizó en la primera fase de su aplicación fue la reproducción, a escala mayor, de los mismos vicios informativos que se pretendía superar en el país,[95] debido a que el modelo de televisión comercial privada todo lo reduce a exigir números negros en sus balances financieros, a obtener *rating* para vender, a multiplicar sus ingresos por ventas, a incrementar el precio de sus acciones en la Bolsa de Valores, etcétera, pero no a elevar la calidad de sus mensajes para superar el nivel de vida de los auditorios en todos sus ámbitos cotidianos de crecimiento.[96]

13. El prototipo de desarrollo de la *Reforma* Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión que se impulsó en México fue un ejemplo histórico evidente de la dinámica de "modernización" hacia la cual avanza con mayor rapidez el país y que reflejó cómo la *razón de Estado* fue sustituída bárbaramente por la *razón de mercado* desregulado. Frente a ello, debemos de preguntar: ¿dónde quedó el Estado mexicano soberano que tardó más de 200 años en edificarse a través de los costosos procesos de la Independencia, la Reforma y la Revolución, si ahora ya claudicó velar por los principales derechos comunicativos de los ciudadanos, como el derecho de réplica y los derechos de las audiencias?

14. Esta primera fase de implementación histórica de la reforma de Telecom demostró que el Estado renunció a que el espacio público mediático, que por mandato constitucional debía estar regido por los cánones del servicio público, fuera gobernado por las reglas del mercado fenicio desregulado de los oligopolios comunicativos, para convertirlo en el *espacio público de las mercancías y del poder* y no como *espacio público colectivo* para la construcción de ciudadanía y el enriquecimiento de los seres humanos.

15. Aunque históricamente en el terreno de la radiodifusión era urgente e indispensable realizar una severa reforma que intentara transformar el viejo, anacrónico y omiso sistema masivo de comunicación electrónica existente en la República, para incorporar las garantías comunicativas básicas de la sociedad; pese a ello, en esta área no se lograron cambios sustantivos para modificar el arcaico mapa de la radiodifusión nacional. Paradójicamente, se permitió la continuidad de la existencia del antiguo modelo de comunicación desigual heredado del siglo XX, donde predominó exageradamente el patrón comercial y no el de *servicio público*; pero

[95] Majluf, Pablo, "Las dos nuevas cadenas de TV: más de lo mismo, pero mejor", *Forbes México*, 19 de marzo, 2015, [http://www.forbes.com.mx/las-dos-nuevas-cadenas-de-tv-mas-de-lo-mismo-pero-mejor/], (consultado el 20 de marzo de 2015).

[96] Álvaro Cueva, "No estoy de acuerdo", revista *Telemundo*, Primera Revista Especializada para Profesionales del Cine el Video y la Televisión, núm. 143, México, junio-julio, 2015, p. 48.

ahora disfrazado de "moderno", "reformado", "avanzado", "competitivo", "abierto" y "democrático" para el siglo XXI.

16. La aplicación de este patrón de desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión certificó que el gobierno mexicano no posee una visión de estadista que le permita construir y planificar, a largo plazo, las bases fundacionales de un proceso de comunicación colectivo que permita el bienestar y la sobrevivencia armónica de la sociedad; sino que sólo posee un impulso ultra pragmático neoliberal para negociar cíclicamente la satisfacción de las demandas económico-políticas de los poderes fácticos mediáticos para recibir su respaldo, con el fin de mantener la continuidad de su existencia como cúpula burocrática dentro de la dinámica de la gobernabilidad nacional.

17. Finalmente, se gestó un proceso de regresión en contra de la población y hacia el debilitamiento del Estado rector, pues se erosionó radicalmente la *razón de ser* del Estado-nación mexicano al crear las condiciones jurídicas *a modo* para renunciar a su misión de jefatura soberana para dirigir a la República en el terreno comunicativo y regresó a convertirse, estructuralmente, en un simple "empleado administrativo" a favor de la tutela de los intereses oligopólicos del poder mediático. Así, paradójicamente, después de la reforma en telecomunicaciones se continuó alimentando sustancialmente el fortalecimiento del Estado fallido en el ámbito de la comunicación en México, pues el Estado-nación no fue capaz de atender con dicha reforma las principales necesidades y demandas comunicativas que presentó la sociedad mexicana desde hace varias décadas, por la vía pacífica e institucionalizada, es decir, se apoyó fundamentalmente la continuidad de un modelo de comunicación colectivo que impulsara el prototipo de comunicación empresarial de mercado (*business* comunicativo) y se marginó el estímulo de un modelo de comunicación de *servicio público* (participación ciudadana) que atendiera sustancialmente las principales necesidades de desarrollo global de las comunidades mexicanas en el nuevo milenio.

De esta forma, la instrumentación de esta reforma constitucional en sus primeros tres años de vida no modificó la esencia unilateral, autoritaria, anticompetitiva, discrecional, vertical y oligopólica del viejo "modelo electrónico de comunicación nacional para los jodidos" que operó durante más de seis décadas y media en la nación, con consecuencias deplorables para el bienestar de nuestra sociedad; y adaptó su aplicación jurídica mediante otras estrategias de información "modernizantes" para prolongarlo muchos decenios más como el "modelo de comunicación de los neojodidos" durante el siglo XXI en México.

## Las reacciones del Estado

Ante la implementación inicial de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión en México diversos analistas, periodistas y académicos expusimos las limitaciones, los retrasos y las alternativas que el gobierno debía considerar para asegurar un proyecto estructural más equilibrado que permitiera obtener un desarrollo más virtuoso del país y no sólo la concentración de más poder económico y político para los inmensos consorcios tradicionales y los nuevos que actúan en este ámbito en la República.

No obstante, la realización de dichas observaciones analíticas de carácter crítico en lugar de ser reformados, por el gobierno, los aspectos que debían corregirse, asombrosamente, el ex presidente Enrique Peña Nieto y diversos funcionarios del Estado desplegaron una fuerte campaña ante la opinión pública para desacreditar a aquellos intelectuales o comunicadores que no aplaudieran incondicionalmente las reformas estructurales de su gobierno. Así, en primer término, censuró, por ejemplo, el 16 de agosto de 2016 en la ceremonia de "Fortalecimiento de la Red de Abasto y Apoyos Alimenticios" en el estado de Hidalgo a los que "inundan con malas noticias" sobre las reformas estructurales en México. De esta forma, al referirse al resultado de las reformas estructurales señaló que "en muchas ocasiones quedamos muy marcados con las malas noticias, que pareciera fueran comunes o las que más se destacan, y nos olvidamos y dejamos de lado las buenas noticias, que mucho cuentan y que impactan positivamente la vida de las familias mexicanas".[97]

En segundo lugar, el 11 de noviembre en el 99° Aniversario de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco-Servytur) el Ejecutivo señaló que debemos "dejar de lado todo pesimismo y optemos por ser positivos, porque así, con este pensamiento, con esta energía, podamos proyectar lo que queremos para nuestra nación... Depende realmente de la *buena vibra*, de la energía que proyectemos y del México que concibamos en nuestras mentes".[98] En tercer lugar, el 10 de

[97] Enrique Peña Nieto, "Es importante rescatar las buenas noticias, que impactan positivamente la vida cotidiana de las familias mexicanas: Enrique Peña Nieto", *Portal de la* Presidencia de la República [blog], Gobierno de México, Ciudad de México, 16 de agosto, 2016, [http://www.gob.mx/presidencia/prensa/es-importante-rescatar-las-buenas-noticias-que-impactan-positivamente-la-vida-cotidiana-de-las-familias-mexicanas-enrique-pena-nieto], (consultado el 21 de agosto de 2016); Enrique Peña Nieto, "Buenas noticias que derivan de las Reformas", Portal de la Presidencia de la República [blog], Gobierno de México, Ciudad de México, 16 de agosto, 2016, [http://www.gob.mx/presidencia/articulos/buenas-noticias-que-derivan-de-las-reformas-impulsadas?idiom=es], (consultado el 21 de agosto de 2016); "Censura Peña Nieto a los que inundan con malas noticias", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 17 de agosto, 2016, p. 1.

[98] Andrea Becerril, "Dejar pesimismo y optar por la *buena vibra*, demanda Peña Nieto", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 12 de noviembre, 2016, p. 5.

marzo de 2017, en el marco del Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento Económico y la Protección de la Economía Familiar, en Tecamac, Estado de México, el Ejecutivo censuró:

> a quienes tienen amnesia, por no decir falta de memoria y no reconocen los logros de la política social de su administración […] Más allá de los discursos, las promesas y los buenos propósitos, lo que realmente cuenta son los resultados… Tengamos memoria, guardemos memoria de dónde veníamos, cuánto hemos avanzado, así como aquellos retos por venir ante un mundo de enorme incertidumbre.[99]

Finalmente, complementando esta posición oficial el gabinete creó en el *espacio mediático* una gran campaña propagandística con el slogan "¡Lo bueno casi no se cuenta, pero cuenta mucho!", para publicitar intensamente ante la opinión pública el 4° Informe de Gobierno del Poder Ejecutivo y otras acciones del Estado.[100]

En este sentido, efectivamente es importante reconocer todos los avances reales que logró el gobierno del ex presidente Peña Nieto en la esfera de las telecomunicaciones; pero de igual forma, también es fundamental aceptar los lastres y las contradicciones estructurales que no se resolvieron, especialmente en la esfera de la comunicación colectiva de la radiodifusión, porque simplemente no se tuvo voluntad política para efectuarlos. Reconocer tales límites o debilidades de las reformas estructurales no es ahogar a la opinión pública con "malas noticias", o ser "aves del mal agüero", o "críticos amargados", o el "incómodo de la fiesta", o los transmisores de la "mala vibra"; sino simplemente es producir elementos conceptuales diferentes para que la sociedad concientice lo que se debe seguir transformando en el terreno de la comunicación colectiva, con el fin de alcanzar un desarrollo nacional más justo.

Por ello, la crítica realizada sobre los procesos de elaboración de las políticas de comunicación nacionales hechas por el Estado no implica una actitud destructiva de los analistas o académicos, sino que es un quehacer metódico que señala lo que puede estar mal en el diseño de tales directrices de comunicación colectivas, con el fin de que las autoridades corrijan dichos aspectos para contar con comunidades

[99] "Hay quienes tienen amnesia y no reconocen lo que se ha hecho: Peña Nieto", *sdpnoticias.com*, Sección Nacional, Ciudad de México, 10 de marzo, 2017, [https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/03/10/hay-quienes-tienen-amnesia-y-no-reconocen-lo-que-se-ha-hecho-pena-nieto], (consultado el 9 de junio de 2017); Rosa Elvira Vargas, "Critica Peña Nieto a quienes no reconocen los logros sociales de su administración", periódico *La Jornada*, sección Política, Ciudad de México, 11 de marzo, 2017, p. 8.

[100] "¡Lo bueno casi no se cuenta, pero cuenta mucho!", periódico *La Jornada*, Campaña de publicidad, Ciudad de México, 20 de agosto, 2016.

comunicativas superiores. De lo contrario, los ciudadanos sólo estarían festejando el "país hollywoodense" que dibuja la propaganda gubernamental, sin conocer el "México real" donde vivimos cotidianamente las mayorías sociales y cuya crudeza, que se incrementa de forma contundente, no puede engañarnos, por más torrentes de publicidad gubernamental "rosa" habitualmente difundida para negarlo.

## ¿Qué hacer?

Frente al desigual panorama comunicativo que se estableció en los primeros tres años de aplicación de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión en el país, el Estado debe entender que su función histórica central como cabeza social no es sólo colaborar para establecer las condiciones que el capital necesita para que pueda funcionar en todas sus fases sistémicas (producción, distribución y consumo), sino que fundamentalmente su responsabilidad rectora esencial *es* crear las condiciones estructurales para que toda la sociedad cuente con sistemas de comunicación participativos que le permitan interactuar en el nuevo espacio público mediático para edificar mejores condiciones de equilibrio, justicia y paz social.

México, antes que ser una "región de oportunidades" para que el gran capital realice fácilmente los negocios de los enormes monopolios en la etapa de la globalización y de la nueva fase de acumulación mundial contemporánea, es sobre todo la edificación de un largo proyecto histórico de nación, que tardó más de 200 años en construirse desde la Independencia, la Reforma, la Revolución y la "modernidad", donde los individuos antes que ser considerados como simples consumidores de productos, mercancías, servicios e "ilusiones posmodernas" para garantizar el lucro sectorial, son ciudadanos con derechos constitucionales fundamentales. Derechos que no puede negarle la vertiginosa "revolución moderna" de las tecno-comunicaciones, sino, al contrario, debe reforzarlos con mayor contundencia para consolidar este largo proceso histórico de construcción civilizatoria.

En este sentido, el Estado debe aceptar que el principal reto comunicativo de la nación por alcanzarse mediante la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión, *no es* tener más consorcios audiovisuales de entretenimiento masivo o selectivo a domicilio de naturaleza "adrenalínica", "posmodernista", "espectacular", "*in*", novedosos "aparatos de distracción", etcétera, sino que el verdadero desafío es crear otro proceso de comunicación colectivo abierto, plural e incluyente, el cual permita que la mayoría de la sociedad pueda expresarse en el espacio público mediático para manifestar sus intereses y necesidades de crecimiento y existencia, así como las posibles soluciones respectivas.

Por ello, la sociedad debe exigir al Estado, entre otros, los siguientes catorce aspectos básicos en el terreno de la rectoría estatal, el papel de *Regulador*, la declaración de preponderancia, las garantías comunicativas, la creación de otro prototipo de comunicación, etcétera, para avanzar en la edificación de un nuevo prototipo de comunicación colectiva que permita alcanzar un crecimiento nacional más equilibrado.

En la esfera de la rectoría del Estado:

*1)* Se requiere que el Estado recobre su función rectora en el ámbito de las comunicaciones para garantizar los derechos comunicativos de toda la población y no únicamente los intereses de la expansión del mercado empresarial oligopólico.

*2)* El sector de las telecomunicaciones es estratégico para el diseño de políticas públicas que promuevan la innovación en una industria de punta tecnológica en los rubros más avanzados. Por ello, la reforma en telecomunicaciones no debe tener la connotación neoliberal de reforma estructural, sino que debe concebirse como una estrategia capaz de reformar al Estado-nación su facultad constitucional para intervenir eficazmente en el desarrollo económico y, en general, en las actividades fundamentales para la vida del país. En este sentido, tiene el reto de rescatar sus capacidades para imponerse sobre los poderes fácticos y hacer prevalecer el interés público sobre cualquier interés particular, asumiendo un efectivo papel *regulador* para impedir la existencia de monopolios. Esto permitirá fortalecer al Estado mexicano y sentar las bases para combatir de manera eficaz la desigualdad social y alentar el crecimiento de la economía de la nación.[101]

*3)* Para que la Industria de Servicios de Telecomunicaciones (ISTC) se convierta en una infraestructura que contribuya verdaderamente al desarrollo de la sociedad, debe ubicarse dentro de la óptica del México moderno que está inmerso en una nueva fase de desarrollo del capitalismo nacional, o capitalismo del conocimiento. Dentro de esta reciente fase de crecimiento sistémico, la industria de las telecomunicaciones y la radiodifusión desempeñan una función estratégica como infraestructura para la formación de un moderno ciclo interno de conocimiento de inserción internacional en las dinámicas globales de conocimiento, específicamente, para la exportación de los servicios intensivos en conocimiento de esta nueva economía contemporánea.[102]

[101] Jesús Ortega Martínez, "Estado y telecomunicaciones", ob. cit., p. 1.
[102] Sergio Ordóñez Gutiérrez,"¿Basta regular la competencia?", ob. cit., pp. 28-29.

En el terreno del *Regulador*:

*4)* Es fundamental que la sociedad civil presione para que el Estado consolide un *Órgano Regulador*, garantizando su absoluta independencia, evitando que se le amputen facultades originarias que ya poseía sobre las licitaciones, en los derechos de audiencias y en su autonomía.[103]

*5)* La tarea pendiente que tiene el *regulador* es: "la gestación de competencia efectiva. La política pública en dicho ámbito sectorial se compone de este pilar y sólo a través de su ejecución eficaz, se puede asegurar la materialización de las promesas ofrecidas por la *Reforma* constitucional. Hoy es preferible, por mucho, la presencia de tal *Reforma* ante el escenario pretérito de pasividad e ineficacia regulatoria que existía antaño".[104]

*6)* Es indispensable que el diseño institucional del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) contemple:

> herramientas para la creación de nuevos comportamientos en la burocracia que regula a ambos sectores. Burocracia que viene de viejas lógicas y prácticas administrativas centradas en su esencia por una tradicional perspectiva tecnológica y económica, a la que aún no se ha logrado integrar una lógica y práctica administrativa de derechos como lo marca el artículo 1º Constitucional, para reconocer a las personas como sujetos de derechos y no como meros beneficiarios de las acciones de agencias estatales o como agraciados de bienes materiales, es decir, que sus acciones regulatorias afectan a personas titulares de derechos y no a meros usuarios y consumidores a secas. En tanto esta disposición permanezca en la definición de los problemas públicos, sus estrategias y acciones en la política pública seguirán respondiendo a un entorno competitivo, pero no de empoderamiento de la ciudadanía, que no tienen por qué contraponerse, sino todo lo contrario".[105]

En este sentido, actualmente:

[103] Carla Martínez, "Competencia en telecom no brinda mayor cobertura: experto", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 12 de junio, 2017, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/139421-competencia-en-telecom-no-brinda-mayor-cobertura-experto], (consultado el 16 de junio de 2017).

[104] Carlos Martínez Velázquez, "Competencia efectiva, tarea pendiente", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5, núm. 27, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, noviembre-diciembre, 2016, p. 27.

[105] Aleida Calleja, "Tres años con el IFT", ob. cit., p. 27; Aleida Calleja, "Los claroscuros del IFT", ob. cit., p. 27.

se cuenta con un sector en el que apenas se abre esta perspectiva de derechos en el cuerpo legal; y en consecuencia, es lógico que el aparato burocrático tenga resistencias para los cambios en las nociones conceptuales, como en la transformación de prácticas que durante décadas han mantenido. Por eso, el gran reto del IFT es realizar un cambio de fondo en la hechura de la política para integrar un enfoque sociológico y de derechos humanos que permita que las determinaciones económicas y técnicas no sean un fin en sí mismas, sino operen como medios para lograr la inclusión social y habilitar los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y sociales. Ni el desarrollo económico hasta ahora implementado, ni las tecnologías por sí solas, lo pueden lograr.[106]

*7)* Es imprescindible:

una mayor atención por parte de los partidos políticos, de diversos actores académicos, y de la sociedad civil para observar el desempeño del *regulador* con miras a fortalecer y demandar mecanismos de exigibilidad y participación de una institución que es clave para el desarrollo económico del país, así como también, para materializar el goce de derechos para toda la población, en especial aquellos sectores tradicionalmente excluidos del proceso comunicativo como son los pueblos indígenas, medios comunitarios, entre otras expresiones ciudadanas. En esta última parte, resulta llamativo que los llamados partidos de izquierda hayan tenido en los últimos años poca atención al respecto cuando históricamente ha sido parte de su agenda.[107]

En el nivel de la preponderancia:

*8)* Se requiere que el Ifetel cuente con facultades contundentes y eficaces para poner suficiente orden en el mercado, pues de lo contrario no podrá beneficiar a los grandes grupos de consumidores, sino sólo a las empresas más poderosas del sector. Por ejemplo, aunque América Móvil y Televisa fueron declarados agentes económicos preponderantes y se les impuso una regulación distinta a la del resto de las empresas de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, todavía continúan operando como consorcios preponderantes. Así, por una parte, las filiales de América Móvil seguían controlando el mercado, pues en el cuarto trimestre de 2016, Telmex todavía tenía 63.2% del mercado de telefonía fija y 57.5% en banda ancha fija, mientras que Telcel sumaba 64.9% de las líneas móviles y 71.8% de los usuarios de banda ancha móvil, de acuerdo con cifras del IFT. Por otra parte, Televisa, acaparaba más de 60% de la audien-

106 Ídem.
107 Aleida Calleja, "El IFT a tres años de su creación", ob. cit., p. 23.

cia en televisión abierta y en televisión de paga, siendo declarada con poder sustancial de mercado al concentrar 61% de los suscriptores, pero aun así no se le aplicó ninguna regulación en televisión restringida.[108]

En el ámbito de las garantías comunicativas:

*9)* El Estado mexicano debe ser riguroso garante del acceso a la nueva sociedad del conocimiento que introduce la *Cuarta Revolución Industrial*, la cual no sólo debe facilitar una nueva forma de participar en el ciberespacio, sino fortalecer las libertades políticas y democráticas de los ciudadanos.[109]

*10)* El gobierno tiene que cumplir con el reconocimiento y ejercicio de los derechos comunicativos que garantiza la Carta Magna y crear un robusto sistema de comunicación de servicio público que permita la participación mayoritaria de la sociedad en la edificación de un nuevo espacio público mediático democrático, plural, multicultural, y que no quede en manos de los tradicionales monopolios comerciales de la difusión colectiva en México, sino de los ciudadanos. Esto significa, que con los enormes recursos narrativos y tecnológicos que ha alcanzado la televisión, deben abordar audiovisualmente la situación de los grandes conflictos de la agenda nacional que impiden el desenvolvimiento del país, y facilitar que los diversos núcleos de la sociedad intervengan planteando múltiples alternativas para resolverlos.

*11)* Es preciso que el *Regulador* implemente diversas estrategias novedosas y creativas de fuerza competitiva para que distintos actores de la sociedad civil puedan incorporarse al universo de la televisión de paga y competir eficazmente.[110]

En el plano de la construcción de un nuevo modelo de comunicación:

*12)* Se necesita un Estado con capacidad para gestionar el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones basada en la innovación y la diferenciación de los servicios para que puedan participar los ciudadanos. Para ello, es necesario establecer una nueva alianza con la sociedad civil y particularmente con las clases y grupos subalternos con el fin de que desempeñen un papel activo en la producción de contenidos y conocimientos orientados hacia la ruptura del atraso y la cultura conformista, clientelar-patrimonialista y rentista que prevalece en la nación. Esto, para evolucionar hacia la creación de una

108 Carla Martínez, "Competencia en telecom no brinda mayor cobertura: experto", ob. cit.
109 Jesús Ortega Martínez, "Estado y telecomunicaciones", ob. cit., p. 1.
110 Carla Martínez, "Convergencia favorece a Televisa y Megacable", ob. cit.

cultura del fomento de la creatividad, la iniciativa, el aprendizaje y la innovación social que permita desarraigar desde la médula el corporativismo y el neoliberalismo.[111]

*13)* Es fundamental que el Estado incremente los porcentajes obligatorios de transmisión de promedios de programación nacional en las estaciones de radio y televisión del país, pues, por ejemplo, los niveles fijados para la difusión de los contenidos nacionales en México pueden llegar hasta 20%, mientras que en países como Colombia alcanzan el 50 por ciento.

*14)* Es básico delimitar con precisión jurídica en la legislación lo que debe comprenderse como "programación nacional", pues actualmente la normatividad es muy laxa al tipificarla como el "contenido o la programación generada por persona física o moral con financiamiento mayoritario de origen mexicano".[112] Por consiguiente, dentro de tal conceptualización se pueden incluir producciones informativas netamente mercadológicas, propagandísticas o comerciales de empresas privadas o mercantiles que dejan ingresos extras importantes a los concesionarios. Además, según dicha legislación, en la medida en que los concesionarios superen 20% de la difusión de "programación nacional", éstos podrían incrementar el tiempo extra destinado a transmitir publicidad, con lo que obtendrían más ganancias.

La ausencia de tales directrices reforzó el modelo de comunicación dominante previamente existente y contradijo el espíritu de apertura y pluralidad que fundamentó a la producción nacional. De esta forma, no se cumplió con el espíritu superior de la *Reforma* que fue impulsar la producción alternativa de comunicación endógena para beneficiar a la sociedad y no tanto a los poderosos consorcios de las industrias culturales. Frente a esta realidad, fue preocupante que la defensa del porcentaje de contenido nacional transmitido en relación con la experiencia internacional y la forma de cómo interpretarlo, haya sido tan débil, ambigua y reducida por parte de los sectores de oposición.

De lo contrario, de no ejecutarse tales perspectivas de cambio en las próximas décadas tendremos un país sumido en un remolino de mayor inseguridad, pobreza, desempleo, impunidad, marginación, violencia, corrupción, abuso, cinismo, crisis partidista, simulación gubernamental, debilidad democrática, autoritarismo, desconfianza institucional, frustración social, descomposición colectiva, etcétera, y, paralelamente, recibiremos virtualmente en nuestros hogares un prototipo digital de

111 Sergio Ordóñez Gutiérrez, "¿Basta regular la competencia?", ob. cit., p. 31.

112 "Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano", ob. cit., p. 155.

televisión y radio "posmodernos" que transmitirá una visión espectacular de la vida, donde "¡Todo está bien!", "¡Somos un país que progresa!", "¡Todo se mueve hacia adelante!", "¡Estamos rodeados de buenas noticias…!", "¡Contamos con los modelos de comunicación más avanzados del mundo!", "¡Ya llegamos a la *Cuarta Revolución Industrial*!", "¡México es un país feliz!"… Este modelo esquizofrénico de difusión colectiva contribuirá a inyectar ingredientes muy inflamables para la explosión social en las próximas décadas, pues no encarará las causas que dan vida a los conflictos sociales, más bien los oculta con "fantasías modernizadoras" que reventarán cuando la cruda realidad ya no pueda ser "maquillada" en el futuro con la mercadotecnia propagandística que realiza la gobernabilidad de la vieja clase política.

En esto la gran importancia de que la academia, la sociedad civil y las escuelas de comunicación organizadas demanden al Estado el ejercicio riguroso del modelo de comunicación de *servicio público* como eje fundamental de instrumentación de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y de la Radiodifusión, reconocida por la Carta Magna, que respalda el ejercicio de las garantías comunicativas básicas para construir otro modelo de comunicación que nos permita ser auténticamente ciudadanos en la segunda década del siglo XXI. De otra forma, sólo permaneceremos como espectadores de la consolidación del nuevo "capitalismo informacional de compadres" y de la voraz "modernidad" globalizada que impulsan los inmensos consorcios privados de la comunicación comercial en la Republica, abortándose la creación de la *sociedad de la comunicación*, que es el gran desafío elemental de México en el tercer milenio.

## Bibliografía

### *Libros, revistas y documentos*

"Advierten omisión oficial en protección a audiencias", *Boletín AMEDI*, Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, México, 2 de noviembre de 2016, [http://www.amedi.org.mx/advierten-omision-oficial-en-proteccion-a-audiencias/], (consultado el 3 de noviembre de 2016).

"Constitución Política Mexicana", Cámara de Diputados-LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, Gobierno de México, Ciudad de México, 27 de enero, 2016.

"Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, núm. 13, tomo DCCXXX, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado

Mexicano, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, México, 14 de julio, 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014&print=true].

"El IFT aprueba las primeras dos concesiones de uso social indígena para prestar el servicio de radiodifusión sonora", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 15 de julio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-aprueba-las-primeras-dos-concesiones-de-uso-social-indigena-para-prestar-el-servicio-de], (consultado el 22 de agosto de 2016).

"El IFT autoriza la primera concesión de uso social indígena para prestar servicios de telecomunicaciones", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 5 de julio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-autoriza-la-primera-concesion-de-uso-social-indigena-para-prestar-servicios-de], (consultado el 23 de agosto de 2016).

"El IFT otorga a la UNAM una concesión para prestar el servicio de televisión digital de uso público", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 14 de agosto, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-otorga-la-unam-una-concesion-para-prestar-el-servicio-de-television-digital-de-uso-publico], (consultado el 23 de agosto de 2016).

"El IFT otorga cuatro concesiones de uso social comunitario para prestar el servicio de radiodifusión sonora", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 21 de julio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-otorga-cuatro-concesiones-de-uso-social-comunitario-para-prestar-el-servicio-de-radiodifusion], (consultado el 21 de agosto de 2016).

"El pleno del IFT resuelve otorgar concesiones para uso social comunitario", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 21 de junio, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-otorgar-concesiones-para-uso-social-comunitario-comunicado-682016], (consultado el 19 de agosto de 2016).

"El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga", Comunicado, núm. 82/2015, Departamento de Prensa, Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), México, 2 de octubre, 2015, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-sobre-la-determinacion-de-la-existencia-de-un-agente-economico-con-poder], (consultado el 12 de mayo de 2016).

"Encuesta Nacional de Consumo de Contenidos Audiovisuales", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Departamento de Estudios Especiales, Ciudad de México, julio, 2016.

"Hubo *moches* en repartición de televisores por apagón digital: WSJ", *Aristegui Noticias*, Ciudad de México, 29 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/~mediacom/index.php/radiodifusion/television/item/119296-hubo-%E2%80%9Cmoches%E2%80%9D-en-repartici%C3%B3n-de-televisores-por-apag%C3%B3n-digital-wsj], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

"Infraestructura de Radio y Televisión. Estaciones autorizadas al 31 de marzo de 2016", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), sección Estadísticas, Infraestructura de Radiodifusión, Gobierno de México, Ciudad de México, 31 de marzo, 2016, [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/cuadroestadisticodedistribuciondeestacionesmarzo2016.pdf], (consultado el 21 de agosto de 2016).

"Las telecomunicaciones a tres años de la Reforma Constitucional en México", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, México, junio, 2016.

"Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano", *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, núm. 4060-II, Año XVII, Cámara de Diputados-LXII Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, México, 8 de julio, 2014.

"Leyes de telecom, aprobadas en el Senado con preponderancia por sector", *CNN-México*, México, 5 de julio, 2014, [http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/04/debate-de-leyes-de-telecom-en-pleno-del-senado], (consultado el 7 de julo de 2014).

"Lineamientos de clasificación de contenidos audiovisuales de las transmisiones radiodifundidas y del servicio de televisión y audio restringidos", *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, México, 4 de noviembre, 2015, [www.dof.gob.mx].

"Lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno Federal Mexicano, México, agosto, 2015.

"Los precios de los servicios de comunicaciones bajaron 13.03% en el último año", Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 11 de agosto, 2016, p. 1, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/los-precios-de-los-servicios-de-comunicaciones-bajaron-1303-en-el-ultimo-ano-comunicado-872016], (consultado el 22 de agosto de 2016).

"México es el país con mayor crecimiento en penetración de banda ancha móvil de los países miembros de la OCDE", Instituto Federal de Telecomunicaciones

(Ifetel), Gobierno de México, Ciudad de México, 21 de agosto, 2016, [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/mexico-es-el-pais-con-mayor-crecimiento-en-penetracion-de-banda-ancha-movil-de-los-paises-miembros], (consultado el 23 de agosto de 2016).

"México, segundo lugar en ingresos por televisión de paga: OTI", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, año XVII, núm. 200, 12 de octubre, 2016, [http://www.revistazocalo.com.mx/45-zocalo/11510-mexico-segundo-lugar-en-ingresos-por-television-de-paga-oti.html], (consultado el 2 de noviembre de 2016).

"Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Instituto Federal de Telecomunicaciones a publicar los lineamientos generales sobre los derechos de las audiencias", Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, LXIII Legislatura, segundo año de ejercicio, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, Senado de la República, H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, 6 de octubre, 2016, [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-10-13-1/assets/documentos/PA_PAN_Elizondo_otros_Derecho_Audiencias.pdf], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

"Reforma de telecomunicaciones aprobada con 33 innovaciones", *Dinero en imagen*, México, 30 de abril, 2013, [http://www.dineroenimagen.com/2013-05-01/19578].

Calleja, Aleida, "El IFT a tres años de su creación", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5, núm. 27, editado por Demócratas de Izquierda, S. C, Ciudad de México, noviembre-diciembre, 2016.

Calleja, Aleida, "EL IFT claudicó ante Televisa", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XV, núm. 189, México, noviembre, 2015, [www.zocalo.com.mx].

Calleja, Aleida, "Los claroscuros del IFT", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 200, Ciudad de México, octubre, 2016, p. 27, [www.revistazocalo.com.mx].

Calleja, Aleida, "Tigre comió gatito o de cómo el IFT claudicó a su facultad regulatoria", *Rompeviento. Televisión por internet*, México, 8 de octubre, 2015, [http://rompeviento.tv/?p=3699], (consultado el 11 de septiembre de 2016).

Calleja Aleida, "Tres años con el IFT", *La Silla Rota*, *Mediatelecom*, Ciudad de México, 13 de septiembre, 2016, p. 27, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/organismos/item/117850-tres-a%C3%B1os-con-el-ift?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a-842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 24 de septiembre de 2016).

Calleja, Aleida, "Nueva cadena de televisión, ¿más pluralismo?", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 201, Ciudad de México, noviembre, 2016.

Cantú, Jesús, "El IFT, protector de Televisa", revista *Proceso*, núm. 2032, Semanario de Información y Análisis, Ciudad de México, 10 de octubre, 2015.

Corral Jurado, Javier, "Telecom: golpe a la Constitución", *Unidos Por México*, Partido Acción Nacional (PAN), México, 6 de julio, 2014, [http://www.pan.senado.gob.mx/2014/07/telecom-golpe-a-la-constitucion/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=telecom-golpe-a-la-constitucion], (consultado el 8 de julio de 2014).

Cueva, Álvaro, "No estoy de acuerdo", revista *Telemundo*, primera revista especializada para profesionales del cine, el video y la televisión, núm. 143, México, junio-julio, 2015.

Echauri, Guillermo, "Estrategia digital nacional: los cuestionamientos a mitad del sexenio", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 198, México, agosto, 2016.

Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva, "La reforma jurídica de la comunicación social y el Estado fallido en México", *Revista Derecho a Comunicar*, núm. 1, Revista Científica, Asociación Mexicana de Derecho a la Comunicación (AMEDI), México, enero-abril, 2011, [http://www.derechoacomunicar.amedi.org.mx/pdf/num1/numero1.pdf].

Esteinou Madrid, Javier, "¿Qué hacer con el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM)?", revista *El Cotidiano*, *Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 195, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, México, enero-febrero, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "El boicot al derecho de réplica por el Estado mexicano", *Revista Mexicana de Opinión Pública (RMOP)*, núm. 21, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Ciudad de México, julio-diciembre, 2016, [http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/search/authors/view?firstName=Javier&middleName=&lastName=Esteinou%20Madrid&affiliation=Universidad%20Aut%C3%B3noma%20Metropolitana&country=MX].

Esteinou Madrid, Javier, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (primera de cuatro partes) revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 191, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, enero, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (segunda de cuatro partes) revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 192, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, febrero, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (tercera de cuatro partes), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 193, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, marzo, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "La regulación de los contenidos televisivos y el Estado-Cero en México", (cuarta y última parte), revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVI, núm. 194, Proyectos Alternativos de Comunicación, México, abril, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "Las nuevas cadenas audiovisuales y la construcción de la cultura política en México", *Revista Mexicana de Cultura Política*, vol. 8, Nueva Alianza, Primer Semestre, México, 6 de marzo, 2016.

Esteinou Madrid, Javier, "Los medios de comunicación de Estado dentro de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones en México", en Blanca Chong (coord.), *Perspectivas de la comunicación en 2015. A 22 años de investigación en el Coneicc*, Consejo Nacional Para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), México, septiembre, 2015.

Fuentes, Víctor, "Sufren revés radios comunitarias", *Boletín AMEDI*, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, 22 de septiembre, 2016, [http://www.amedi.org.mx/sufren-reves-radios-comunitarias/], (consultado el 26 de septiembre de 2016).

Guadarrama, José de Jesús, "El reto de las telecomunicaciones a tres años de su reforma", *Dinero en Imagen*, México, 14 de junio, 2016, [http://www.dineroenimagen.com/2016-06-14/74301], (consultado el 17 de agosto de 2016).

Hernández de Lago, Adriana, "Las telecomunicaciones clave en 2017: las novedades", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 203, Ciudad de México, enero, 2017.

Lay Arellano, Israel Tonatiuh, "Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012", *Sistema de la Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (udgVirtual)*, Prometeo Editores, Guadalajara, 2012.

López Ortiz, Heriberto, "Reforma en telecomunicaciones: resultados y hechos", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5, núm. 27, noviembre-diciembre, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, 2016.

Majluf, Pablo, "Las dos nuevas cadenas de TV: más de lo mismo, pero mejor", *Forbes México*, 19 de marzo, 2015, [http://www.forbes.com.mx/las-dos-nuevas-cadenas-de-tv-mas-de-lo-mismo-pero-mejor/], (consultado el 20 de marzo de 2015).

Martínez, Carla, "AMEDI: no debe privilegiarse a empresa con retraso licitatorio", *Boletín AMEDI*, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, 22 de agosto, 2016, [http://www.amedi.org.mx/amedi-no-debe-privilegiarse-a-empresa-con-retraso-licitatorio/,] (consultado el 23 de agosto de 2016).

Martínez Velázquez, Carlos, "Competencia efectiva, tarea pendiente", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5,

núm. 27, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, noviembre-diciembre, 2016, p. 27.

Negrete, Jorge Fernando y Jorge Bravo, "Senado y televisoras sincronizan intereses al posponer 'apagón analógico'", *Mediatelecom*, sección Telecomunicaciones, México, 22 de octubre, 2015, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/agencia-informativa/colaboradores/item/94659-senado-y-televisoras-sincronizan-intereses-al-posponer-apag%C3%B3n-anal%C3%B3gico], (consultado el 1º de enero de 2016).

Ordóñez Gutiérrez, Sergio, "¿Basta regular la competencia?", revista *El punto sobre la i*, "A tres años de la reforma en telecomunicaciones", año 5, núm. 27, noviembre-diciembre, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, 2016.

Orozco, Guillermo y Franco Darwin, "Imagen televisión, más de lo mismo", revista *Zócalo*, Comunicación, Política y Sociedad, año XVII, núm. 203, Ciudad de México, enero, 2017.

Ortega Martínez, Jesús, "Estado y telecomunicaciones", revista *El punto sobre la i*, año 5, núm. 27, noviembre-diciembre, editado por Demócratas de Izquierda, S. C., Ciudad de México, 2016.

Peña Nieto, Enrique, "Buenas noticias que derivan de las Reformas", Portal de la Presidencia de la República [blog], Gobierno de México, Ciudad de México, 16 de agosto, 2016, [http://www.gob.mx/presidencia/articulos/buenas-noticias-que-derivan-de-las-reformas-impulsadas?idiom=es], (consultado el 21 de agosto de 2016).

Peña Nieto, Enrique, "Es importante rescatar las buenas noticias, que impactan positivamente la vida cotidiana de las familias mexicanas: Enrique Peña Nieto", Portal de la Presidencia de la República [blog], Gobierno de México, Ciudad de México, 16 de agosto, 2016, [http://www.gob.mx/presidencia/prensa/es-importante-rescatar-las-buenas-noticias-que-impactan-positivamente-la-vida-cotidiana-de-las-familias-mexicanas-enrique-pena-nieto], (consultado el 21 de agosto de 2016).

Rodríguez Aceves, Nora, "La Constitución, al contentillo de una televisora", revista *Siempre*, núm. 3256, Fundación Pagés Llergo, México, 8 de noviembre, 2015.

Sosa Plata, Gabriel, "Otra vez, castigo a radio y TV públicas", portal *Sin Embargo*, Ciudad de México, 13 de septiembre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/medios-publicos/item/117852-otra-vez,-castigo-a-radio-y-tv-p%C3%BAblicas?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 26 de septiembre de 2016).

Torres, Mauricio, "Leyes de telecom, aprobadas en el Senado con preponderancia por sector", *CNNMéxico*, México, 5 de julio, 2014, [http://mexico.cnn.com/nacional/2014/07/04/debate-de-leyes-de-telecom-en-pleno-del-senado], (consultado el 7 de julio de 2014)

Vázquez, Rubén, "Presupuesto 2017: en riesgo la inclusión tecnológica del país", revista *Forbes México*, Ciudad de México 19 de septiembre, 2016, [http://www.forbes.com.mx/presupuesto-2017-riesgo-la-inclusion-tecnologica-del-pais/#gs.=u7SyOU], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

Villamil, Jenaro, "Bajan 13% servicios de telefonía, pero 61% considera cara la TV de paga", revista *Proceso*, núm. 2076, sección Economía, Ciudad de México, 11 de agosto, 2016, [http://www.proceso.com.mx/450652/bajan-13-servicios-telefonia-61-considera-cara-la-tv-paga], (consultado el 17 de agosto de 2016).

Villamil, Jenaro, "Televisión Digital Terrestre: ineficacia y corrupción", revista *Proceso*, núm. 2883, Ciudad de México, 2 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119485-televisi%C3%B3n-digital-terrestre-ineficacia-y-corrupci%C3%B3n], (consultado el 2 de noviembre de 2016).

*Hemerografía*

"¡Lo bueno casi no se cuenta, pero cuenta mucho!", periódico *La Jornada*, Campaña de publicidad, Ciudad de México, 20 de agosto, 2016.

"Aprueban facilito", periódico *Reforma*, sección Nacional, México, 5 de julio, 2014.

"Avalan diputados leyes secundarias", periódico *La Jornada*, México, 9 de julio, 2014.

"Censura Peña Nieto a los que inundan con malas noticias", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 17 de agosto, 2016.

"Hay quienes tienen amnesia y no reconocen lo que se ha hecho: Peña Nieto", *sdpnoticias.com*, sección Nacional, Ciudad de México, 10 de marzo, 2017, [https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/03/10/hay-quienes-tienen-amnesia-y-no-reconocen-lo-que-se-ha-hecho-pena-nieto], (consultado el 9 de junio de 2017).

"El 42% de mexicanos, sin acceso a banda ancha: SIU", periódico *Crónica de Hoy* y *Notimex*, Ciudad de México, 20 de octubre de 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/banda-ancha/item/121345-el-42-de-mexicanos,-sin-acceso-a-banda-ancha-siu], (consultado el 2 de noviembre de 2016).

"México, segundo país con más ingresos en TV de paga en Iberoamérica en 1T16", periódico *El Financiero*, Ciudad de México, 11 de octubre, 2016, [http://www.

elfinanciero.com.mx/empresas/mexico-segundo-pais-con-mas-ingresos-en-tv-de-paga-en-iberoamerica-en-1t16.html], (consultado el 14 de octubre de 2016).

"Pobres siguen desconectados, aun con la festejada reforma en telecomunicaciones", periódico *La Jornada,* Ciudad de México, México, 30 de octubre, 2016.

"Priístas no entienden la legislación: Corral", periódico *La Jornada,* sección Política, México, 6 de julio, 2014.

"Radios comunitarias no reciben los fondos federales que les asignan la ley", periódico *La Jornada*, sección Política, Ciudad de México, 9 de diciembre, 2016.

"Sin modificaciones, diputados avalan leyes de telecom", periódico *El Universal.com.mx*, sección Nacional, México, 9 de julio, 2014.

"Sociedad civil al rescate", periódico *El Universal*, México, 7 de marzo, 2003.

"La impunidad en México", Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), México, 26 de febrero, 2003.

Álvarez, Clara Luz, "Comunitarias, ¿discriminación constitucional?", periódico *Reforma*, Ciudad de México, 31 de agosto, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/116557-comunitarias,-%C2%BFdiscriminaci%C3%B3n-constitucional], (consultado el 3 de septiembre de 2016).

Arias, Adrián, "Atiende Profeco más de 20 mil quejas de servicios de telecom", periódico *La Crónica de Hoy*, Ciudad de México, 31 de agosto, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/organismos/item/116589-atiende-profeco-m%C3%A1s-de-20-mil-quejas-de-servicios-de-telecom], (consultado el 2 de septiembre de 2016).

Arias, Adrián, "México, segundo lugar en generación de ingresos en telecomunicaciones: OTI", periódico *Crónica*, Ciudad de México, 2 de noviembre, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/993151.html], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

Arias, Adrián, "Sector de telecom crece 8.4% y supera PIB nacional: Ifetel", periódico *La Crónica del Hoy*, México, 26 de agosto, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/finanzas/negocios/item/116197-sector-de-telecom-crece-8-4-y-supera-pib-nacional-ifetel?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=a08bcf93ac-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-a08bcf93ac-32587965], (consultado el 1º de septiembre de 2016).

Arias, Adrián, "Trabaja SCT en reemplazo de satélite Centenario", periódico *Crónica*, Ciudad de México, 19 de mayo, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/961732.html], (consultado el 8 de noviembre de 2016).

Becerril, Andrea, "Dejar pesimismo y optar por la *buena vibra*, demanda Peña Nieto", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 12 de noviembre, 2016.

Castañares, Isabel, "Reduciría 84.1% presupuesto para 'México Conectado' en 2017", periódico *El Financiero*, sección Empresas, Ciudad de México, 9 de septiembre, 2016, [http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/reduciria-84-presupuesto-para-mexico-conectado-en-2017.html], (consultado el 10 de septiembre de 2016).

Celis, Darío, "La Red hace agua", periódico *Excélsior*, Ciudad de México, 14 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/banda-ancha/item/117985-la-red-hace-agua?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 25 de septiembre de 2016).

Garduño, Roberto y Enrique Méndez, "Perdidas, 400 mil pantallas de la transición digital: Auditoría", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 14 de abril, 2016.

González, Alejandro, "Ignora 64% velocidad del servicio de internet", periódico *Reforma,* Ciudad de México, 2 de noviembre, 2016, [http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=975947&md5=7cef6379794ab7d0fc22444ca95886a2&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4], (consultado el 3 de noviembre de 2016).

Guerrero, Vania, "Dejan intactos temas polémicos", periódico *Reforma*, sección Nacional, México, 6 de julio, 2013.

Islas, Octavio, "¿México conectado?, periódico *El Universal*, Ciudad de México, 9 de septiembre, 2016, [http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/octavio-islas/techbit/2016/09/9/mexico-conectado], (consultado el 9 de septiembre de 2016).

Lucas, Nicolás, "Retrasos en la Red Compartida restan oportunidades al 2.5 GHz", periódico *El Economista*, sección Tecnología, Ciudad de México, 27 de julio, 2016, [http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/07/27/retrasos-red-compartida-restan-oportunidades-25-ghz], (consultado el 20 de agosto de 2016).

Martínez, Carla, "Competencia en telecom no brinda mayor cobertura: experto", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 12 de junio, 2017, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/regulacion/item/139421-competencia-en-telecom-no-brinda-mayor-cobertura-experto], (consultado el 16 de junio de 2017).

Martínez, Carla, "Convergencia favorece a Televisa y Megacable", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 5 de agosto, 2016.

Martínez, Carla, "Pese a avance en telecom, 40 millones sin cobertura", periódico *El Universal*, Ciudad de México, 1º de septiembre, 2016, [http://www.eluniversal.

com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/09/1/pese-avance-en-telecom-40-millones-sin-cobertura], (consultado el 2 de septiembre de 2016).

Mejía Barquera, Fernando, "Peña: tijera para radio y TV culturales", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 15 de septiembre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/radio/item/118033-pe%C3%B1a-tijera-para-radio-y-tv-culturales?utm_source=Mediatelecom+list&utm_campaign=038ebdc061-M_xico_25_de_febrero_de_20162_25_2016&utm_medium=email&utm_term=0_482a842d2e-038ebdc061-32587965], (consultado el 25 de septiembre de 2016).

Méndez, Enrique y Garduño, Roberto, "Sólo seis concesiones para estaciones de radio indígena han sido otorgadas en este sexenio", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 1º de julio, 2016.

Mendieta, Susana, "Nuevo satélite, hasta el próximo sexenio", periódico *Milenio*, sección Negocios, Ciudad de México, 24 de junio, 2014.

Mendieta, Susana, "59 de cada 100 hogares tiene TV de paga", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 13 de octubre, 2016, [http://www.mediatelecom.com.mx/index.php/telecomunicaciones/tv-de-paga/item/120633-59-de-cada-100-hogares-tiene-tv-de-paga], (consultado el 16 de octubre de 2016).

Miranda, Juan Carlos, "TV por cable y satelital, el principal negocio de las telecomunicaciones", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 18 de diciembre, 2016.

Negrete, Jorge Fernando, "El universo digital: evolución constante, cambios permanentes", periódico *Reforma*, sección Opinión, México, 27 de junio, 2016.

Orozco, Javier, "La SCT no puede dejar dudas", periódico *Milenio*, Ciudad de México, 3 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119513-la-sct-no-puede-dejar-dudas], (consultado el 3 de noviembre de 2016).

Pérez, Matilde, "Radio comunitaria por Internet logra que menores revaloren su identidad zapoteca", periódico *La Jornada*, sección Sociedad, Ciudad de México, 2 de septiembre, 2016.

Posada García, Miriam, "Atrasan un año licitación de la banda de 2.5 gigahercios", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 20 de agosto, 2016.

Posada García, Miriam, "Bajan 13.03% las tarifas de servicios de telecomunicaciones; seguirá la reducción", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 12 de agosto, 2016.

Posada García, Miriam, "En telecomunicaciones, la mitad de usuarios no conocen los servicios por los que pagan", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 10 de octubre, 2016.

Posada García, Miriam, "Entregó Boeing el Sistema Satelital *Mexsat* que ya será operado por mexicanos", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 26 de agosto, 2016.

Posada García, Miriam, "Ifetel prorroga el título de concesión de Telmex por 30 años, desde 2026", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 9 de diciembre, 2016.

Posada García, Miriam, "Radiodifusión y telecomunicación representan 3.4% del PIB del país", periódico *La Jornada*, Ciudad de México, 13 de octubre, 2016.

Posada García, Miriam, "Telecomunicaciones seguirán rentables", periódico *La Jornada*, sección Economía, Ciudad de México, 8 de diciembre, 2016.

Posada García, Miriam, "Confía SCT en pronto aval de legislación secundaria en telecomunicaciones", periódico *La Jornada*, México, 24 de marzo, 2014.

Trejo Delarbre, Raúl, "Telecoms: más para el que ya tiene mucho", periódico *Crónica,* columna Sociedad y Poder, Ciudad de México, 5 de diciembre, 2016, [http://www.cronica.com.mx/notas/2016/999134.html], (consultado el 12 de diciembre de 2016).

Vargas, Rosa Elvira, "Critica Peña Nieto a quienes no reconocen los logros sociales de su administración", periódico *La Jornada*, sección Política, Ciudad de México, 11 de marzo, 2017.

Yuste, José, "Ruiz Esparza: si WSJ tiene pruebas, que las diga", periódico *Excélsior*, Ciudad de México, 3 de octubre, 2016, [http://mediatelecom.com.mx/index.php/radiodifusion/television/item/119514-ruiz-esparza-si%20wsj%20tiene-pruebas,-que-las-diga], (consultado el 4 de noviembre de 2016).

# 6. LA REFORMA EDUCATIVA: UNA REFORMA LABORAL

Pablo Mejía Montes de Oca*

El modelo neoliberal sustentado en la apertura de los mercados por parte de los estados nacionales busca abarcar en los países emergentes lo relacionado con la educación, y por ello apunta la instrumentación de reformas estructurales que modifiquen la participación que tiene el Estado en ese tema.

En México, en el año de 2012, se asistió a dos eventos por demás importantes; por un lado las elecciones presidenciales, cuando después de doce años de gobierno por parte del Partido Acción Nacional (pan) ocurre el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (pri). Si bien, el resultado de las elecciones no tuvo un discutido porcentaje de diferencia, como las anteriores, se encontró plagado de grandes irregularidades, compro de voto por medio de las tarjetas Monex, el caso de Odebrecht, entre otros, los cuales hasta la fecha se mantienen en la impunidad.

A la par de la elección presidencial en septiembre de 2012, La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ocde) publica en su serie "Mejores Políticas" *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente*, el documento es una muestra de la importancia de las orientaciones que tienen los organismos multilaterales en la implantación de las políticas gubernamentales, dado que muestra el camino a seguirse en la consolidación de las reformas estructurales en nuestro país.

Bajo el análisis de estos lineamientos en este ensayo se presenta el camino de la reforma educativa, el impacto en los profesores de educación básica, las leyes que se modifican y hacia donde apunta el proceso de la reforma.

* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, adscrito al Área de Cultura y Sociedad, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pablomejia.mdo@gmail. com.

## El antecedente

Las modificaciones en lo educativo tienen un referente que podemos abordar desde la globalización y el modelo neoliberal, que en nuestro país da inicio en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Con el ideal de encaminar al Estado a una profunda "transformación modernizadora", hizo de su sexenio una etapa de constantes reformas políticas y sin duda el sistema educativo no podía quedar fuera éstas.

> La modernización educativa es inevitable y necesaria. La revolución en los conocimiento y la intensa competencia mundial imponen hoy a las naciones realizar una seria reflexión y evolución de sus sistemas escolares.
>
> Modificamos el sistema educativo, para devolverle capacidad de respuesta a los retos de la sociedad de hoy, y a las necesidades que anticipamos para el futuro.[1]

Este programa de educación nacional requirió dos años para ser formulado; para aplicarse y cumplirse, los siguientes cuatro años, lo que desconcertó al gremio magisterial, a los empleados de niveles intermedios y hasta a los directores generales, quienes tenían que abandonar aquel proceso histórico que se había consolidado y había generado la fuerza de un sindicato magisterial, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Cabe recordar que desde el gobierno de José López Portillo se había intentado desconcentrar el sistema educativo sin éxito; con Miguel de la Madrid se logró una descentralización que se redujo a sobreponer direcciones de servicios coordinados, es decir, una nueva estructura sin eliminar el centralismo y, sobre todo, el poder del sindicato dentro de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Con el Programa de Modernización Educativa de 1992, el gobierno logró pasar de la desconcentración a la descentralización, con lo cual parecía minimizar el poder del SNTE, sin embargo, el acuerdo también incluyó el reconocimiento oficial del sindicato como el legítimo representante del magisterio. También aseguró el papel del SNTE como vigilante de la aplicación del programa federalista, otorgando a los dirigentes nacionales la facultad exclusiva para negociar con el gobierno federal.[2]

El intento de reducir el poder del sindicato se vio frenado y para el siguiente sexenio el embate al sindicato se opacó. Los cambios bajo un modelo global neoliberal abarcaron la consolidación del Acuerdo de Modernización Educativa, y el

[1] *Programa para la modernización educativa 1989-1994,* SEP, México, 1989, pp. 3-4.

[2] Aldo Muñoz Armenta, "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, p. 392.

gobierno se ocupó en ese sexenio de lograr el mejoramiento de la educación y la ampliación de la cobertura educativa.

> Enfrentar el rezago, ampliar la cobertura de los servicios educativos, elevar su calidad, mejorar su pertinencia, introducir las innovaciones que exige el cambio y anticipar necesidades y soluciones a los problemas previsibles, son los desafíos que habremos de enfrentar. Hacer, en suma, de la tarea educativa un puente al futuro" (Segob, 1996, s.p.).

En este sexenio se realiza la reforma curricular en primaria y en los libros de texto gratuito, se pasa del modelo de áreas de estudio "Ciencias Sociales", "Ciencias Naturales" al de asignaturas. Asimismo, en el financiamiento se realiza una aportación especial en la educación básica y se apoya a la educación superior con el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) y la implementación del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep). De igual forma, se fomentó la participación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), dando inicio a la cultura de la evaluación.

> Se promoverá una cultura de evaluación permanente que fortalezca los procedimientos y mecanismos del aprovechamiento escolar, del desempeño de los docentes e investigadores, de la calidad y pertinencia de planes y programas de estudio, así como de la eficiencia del sistema educativo nacional. [3]

Ahora bien, con la llegada del ex presidente Vicente Fox a la presidencia, se abre la puerta a procesos de corte administrativo empresarial, sin embargo, su periodo en materia educativa va a continuar con los programas elaborados anteriormente. En materia de educación básica sólo incorpora el Programa Enciclomedia, fuera de ello su sexenio se caracterizó por mantener una alianza-estrategia con el SNTE. No obstante que su programa educativo presenta una visión hacia 2025, donde se observa un sistema diversificado y flexible, su programa se reduce a impulsar la rendición de cuentas y la evaluación en la educación en general.

En el sexenio de Felipe Calderón —cuestionado, política y socialmente—, el gobierno mantuvo las políticas de su antecesor y consagró las recomendaciones tanto nacionales como internacionales. Sus planteamientos en lo educativo a nivel superior se asemejan a lo marcado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) desde 1998, así como las recomen-

[3] "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 3, 1995, México, p. 136.

daciones a nivel internacional enmarcados en la construcción de un mercado educativo.

La implementación de las políticas educativas del sexenio 2006-2012, en materia educativa se enmarcan en una visión más allá de 2025 —como la de su antecesor—, sino hasta 2030, tan sólo cinco años más. Para lograr el avance educativo, toma como elemento principal promover la evaluación de todos los actores y procesos, incorporando a la tarea educadora a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), a los colegios de profesionistas, al sector privado y los medios de comunicación.[4]

Bajo este discurso, el Programa Sectorial de Educación 2006-2012 se basa en seis objetivos:

Objetivo 1. Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.

Objetivo 2. Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.

Objetivo 3. Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Objetivo 4. Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

Objetivo 5. Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.

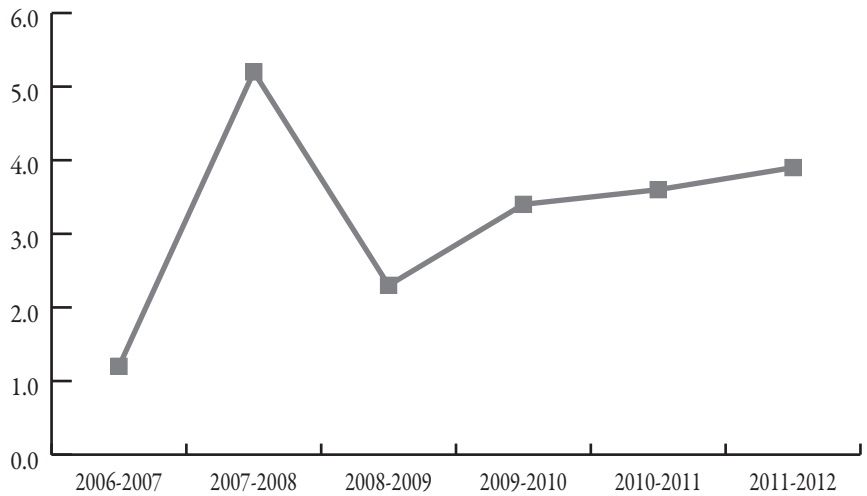
Objetivo 6. Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.[5]

[4] Vid. "Mensaje de la secretaria de Educación Pública Josefina Vázquez Mota", en el Programa Sectorial de Educación 2006-2012, México, 2006.

[5] SEP, *Programa Sectorial de Educación 2006-2012*, SEP, México, 2007, p. 13.

De estos objetivos, se desprenden las estrategias y líneas de acción, en los que los temas principales son: la evaluación docente, la incorporación del modelo basado en competencias, la diversificación educativa a nivel superior, los mecanismos de selección, certificación y rendición de cuentas. Los resultados de la política educativa de ese sexenio se presentan principalmente en el aumento de la cobertura en la educación media superior, la tasa de crecimiento real pasa de ser 1.2% a 3.9% al final del sexenio (véase gráfica 6.1); en contraparte el gasto en educación tendrá un comportamiento fluctuante y claramente disminuido al final del sexenio. Cabe mencionar que el presupuesto destinado a la educación privada en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se presenta por encima de la educación pública.

Gráfica 6.1. Cobertura matrícula educación media superior. Crecimiento anual real 2006-2012 (porcentaje)

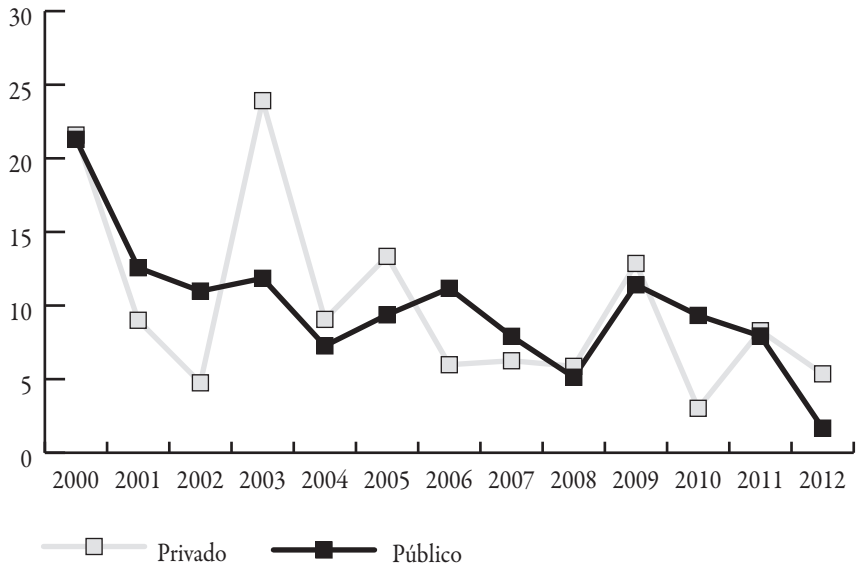



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras anuales de la SEP de 2006-2007 al 2011-2012.

Aunado a ello se tiene el impulso a la creación de universidades tecnológicas y politécnicas. En 2010 existía un total de 73 instituciones tecnológicas y 43 politécnicas, también se contaba con un total de 10 institutos federales y 22 descentralizados, con ello se buscaba atender los programas de diversificación educativa.

La diversificación educativa se observa en este sexenio con la absorción de la matrícula en Técnicos Especializados, en la cual la tasa de crecimiento real de absorción pasó de –.1.89 a 7.69 al final de sexenio, en oposición a la tasa de crecimiento en licenciatura, que fue de –1.47 a –7.18 (véase gráfica 6.3).

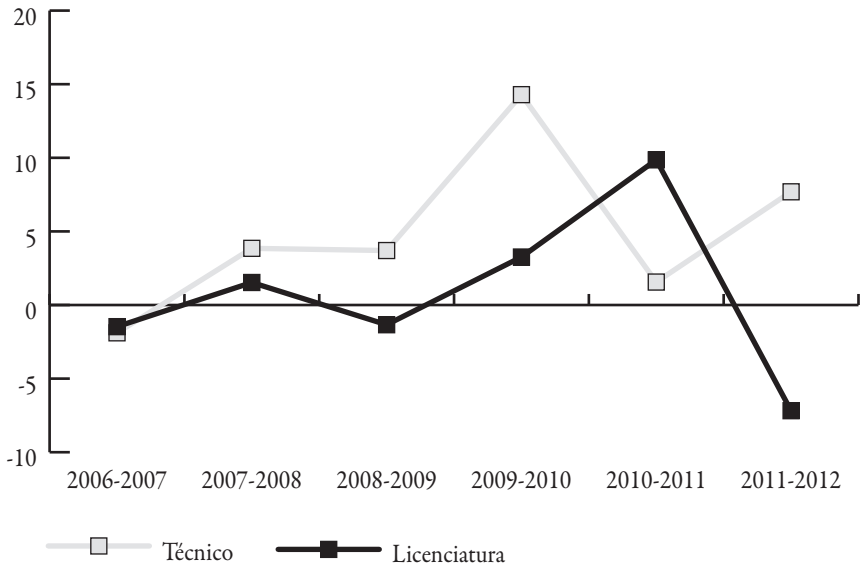
Gráfica 6.2. Gasto en educación 2000-2012.
Crecimiento anual real (porcentaje)




Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SEP, "Principales cifras. Financiamiento", de 2000 a 2012.

Si bien las evidencias importantes sobre el estado que guarda la educación en dicho periodo muestra tendencias fluctuantes, en lo referente a la educación básica y su relación con el SNTE, se mantuvo en una relación de respeto, sobre todo por el poder político del sindicato, no obstante las presiones por parte de los organismos multilaterales que mencionaban la necesidad de minar el poder del sindicato para lograr la calidad educativa; el Estado mexicano, disminuido por los fantasmas del fraude electoral, se veía con poca fuerza para lograr implementar las reformas neoliberales que desde los organismos internacionales se generaban. Sin embargo, será en el siguiente sexenio, cuando las políticas internacionales cobrarán fuerza y se implementarán atendiendo las directrices de un modelo neoliberal que demanda cambios para establecer el mercado educativo, bajo el argumento de lograr la calidad en la educación.

Gráfica 6.3. Absorción tasa de crecimiento real (porcentaje)




Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SEP, "Principales cifras. Financiamiento", de 2000 a 2012.

## La reforma educativa de Enrique Peña Nieto

En el año 2016, el país se moviliza alrededor de las elecciones presidenciales, cuando los principales actores políticos toman en sus manos los discursos y planteamientos para lograr atraer electores. La izquierda enarbola en su discurso los cambios profundos para lograr la paz y estabilidad que el país necesita, todo ello bajo la figura de Andrés Manuel López Obrador. Por otro lado, la figura de un candidato joven y apuesto, como Enrique Peña Nieto, atrae las expectativas de una mejora en la política económica y social acorde a la ideología neoliberal, sobre todo porque se vislumbra un retorno a los viejos cánones enarbolados por el PRI. El regreso del partido trae expectativas con relación a lograr frenar un Estado que sólo se ha encargado de una guerra infructuosa contra el narcotráfico, dejando de lado los cambios económicos que en materia neoliberal se plantean como necesarios para los grandes empresarios ligados a las trasnacionales y a los requerimientos de los organismos multilaterales.

El camino de las elecciones para Enrique Peña Nieto cobra impulso en su contra a raíz de los sucesos generados en la Feria Internacional del Libro en Guadalajara.

A ello se suma el evento en la Universidad Iberoamericana, donde los estudiantes cuestionan su participación en la represión a los pobladores del pueblo de San Salvador Atenco en 2006. Estos elementos marcaron la campaña de 2012, para el candidato del PRI, sin embargo, a diferencia de su antecesor, la obtención de su victoria no es cuestionada a pesar de que se hizo evidente la compra de votos con tarjetas electrónicas, el llamado caso Monex. Esto no impidió que ganara y con ello ser el presidente de la República para el periodo 2012-2018.

Ya como presidente, Enrique Peña Nieto da inicio a su gobierno sin alterar en lo sustancial el modelo económico político y social vigente, no obstante, proyecta generar los cambios necesarios que el modelo necesita, por ende, convoca a firmar un pacto por la unidad: "Pacto por México", el cual es avalado por los tres grandes partidos políticos, PRI, Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN). Dicho pacto da inicio a la implementación de las reformas estructurales que contemplan modificaciones en materia de seguridad, energía, salud, educación, fiscal, laboral y telecomunicaciones, entre otras, las cuales se habían detenido en el sexenio anterior y que este nuevo gobierno implementa gracias a su mayoría en las bancadas de las cámaras de Diputados y Senadores.

De esta manera se plantea el cambio en materia educativa, para lo cual se presentará ya en 2013 el Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Cabe mencionar que los planteamientos se centran nuevamente en la evaluación como punto nodal para lograr la calidad educativa. "La evaluación será un instrumento de la mayor importancia para guiar la tarea de mejoramiento continuo".[6] En este sentido, la política educativa que se presenta en este sexenio, lejos de ser novedosa, recoge elementos que desde 1998 se han implantado en nuestro país y que son las directrices de los organismos internacionales, como la OCDE, la Organización de las Naciones Unidas paa la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el Banco Mundial, así como de los documentos presentados por la ANUIES a finales de la década de 1990.

En septiembre de 2012, la OCDE presenta el documento *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente*[7] en dicho documento se encuentran las líneas a seguir por el nuevo gobierno, las cuales son claramente las presentadas en el "Pacto por México" y nombradas como las "Reformas estructurales". En dicho documento se encuentran las recomendaciones que hace la OCDE en todos los rubros, por ejemplo: para el potencial del crecimiento recomienda: "Continuar los esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la educación, fortaleciendo la capacitación

[6] Véase "Mensaje del presidente Enrique Peña Nieto", en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, SEP, México, 2013, p. 7.

[7] OCDE, ob. cit.

y formación profesional de los maestros, y la gestión escolar, entre otros campos".[8] Ahora bien, el documento es importante porque delínea la política del nuevo gobierno en los diferentes rubros, como ya se mencionó anteriormente. En materia educativa presenta las recomendaciones que lejos de ser directrices serán líneas de acción a ejecutarse.

En lo referente a la educación, el gobierno de Peña Nieto va a impulsar los cambios en la educación básica, la OCDE señala al respecto:

> Mejorar el liderazgo escolar y la calidad de los docentes también es clave para el progreso de los estudiantes. México ya ha emprendido acciones a este respecto, pero es necesario mantenerlas y reforzarlas. Los aspectos fundamentales son la *selección de los docentes, el proceso para asignarlos a las escuelas, el reconocimiento y compensación económica* que reciben, los incentivos para mejorar su desempeño y calidad, así como los programas de capacitación para los directores de las escuelas.[9]

Estas recomendaciones, van a ser líneas de acción en la Reforma de la Educación Básica y van a ocasionar problemas en su implementación porque generó cambios en materia laboral. La puesta en marcha de la reforma llevó al encono del magisterio disidente agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), entre otras cosas, por condicionar la evaluación a la asignación del docente ante la escuela y en su caso a la permanencia laboral. La molestia llevó a que organizaran grandes movilizaciones y el magisterio junto con padres de familia salieran a las calles para detener dicha reforma. Esto ocurrió en los estados donde el CNTE tiene presencia y también en gran parte de los estados de la República. Cabe mencionar que la movilización tuvo su mayor auge en 2016, ocasionando enfrentamientos violentos que llevaron a la muerte a profesores del estado de Oaxaca.

Es necesario revisar las modificaciones que se realizaron, en el artículo 3 constitucional y en la Ley General del Servicio Profesional Docente, en donde se pueden constatar los reclamos por parte del magisterio disidente con relación a que las modificaciones son de carácter laboral. Ahora bien, es importante revisar estas modificaciones a partir del sexenio de Felipe Calderón.

[8] Ibíd., p. 7.
[9] Ibíd., p. 30. (Las cursivas son mías.)

Cuadro 6.1. Modificaciones al Artículo 3 constitucional

| **Texto derivado de la reforma publicada en DOF, 9 de febrero de 2012 (Calderón)** | **Texto derivado de la reforma publicada en DOF, 26 de febrero de 2013 (Peña)** |
|---|---|
| Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. | Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. |
| (REFORMADO primer párrafo, DOF, 10 de junio de 2011)<br>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. | (REFORMADO, DOF, 10 de junio de 2011)<br>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. |
| (ADICIONADA [REFORMADA], DOF, 12 de noviembre de 2002) [N. del E.]<br>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.<br><br>Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. | (ADICIONADO, DOF, 26 de febrero de 2013)<br>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. |
| | (REFORMADA, DOF, 26 de febrero de 2013)<br>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. |

| | |
|---|---|
| | Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale.<br><br>Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La *ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley.** Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo.<br>*[las cursivas son mías). |
| (reformada, dof, 5 de marzo de 1993)<br>VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del | (reformada, dof, 26 de febrero de 2013)<br>VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del |

| | |
|---|---|
| artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere. | artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere. |
| (reformada, dof, 5 de marzo de 1993)<br>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. | (reformada, dof, 26 de febrero de 2013)<br>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. |
| | (adicionada, dof, 26 de febrero de 2013)<br>IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:<br><br>*a)* Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; |

*b)* Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

*c)* Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes

| | |
|---|---|
| | no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.<br><br>La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes, quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.<br><br>La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.<br><br>La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones. |
| Artículo 73<br><br>XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios | Artículo 73<br><br>XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios |

| | |
|---|---|
| o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. | o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y *para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación** y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.<br>* [Las cursivas son mías] |
| | Transitorios<br><br>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.<br><br>Segundo. El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación del Senado de la República la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto.<br><br>Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes: |

*a)* Dos nombramientos por un periodo de cinco años;
*b)* Dos nombramientos por un periodo de seis años. y
*c)* Un nombramiento por un periodo de siete.

El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

El primer Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este Decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente Decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la Presidencia por el Presidente de la Junta de Gobierno.

Cuarto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del Instituto que se crea en los términos del presente Decreto.

Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

*I)* La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas.

*II)* El *uso de la evaluación del desempeño docente** para dar mayor pertinencia y capacidades al Sistema Nacional de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

*III)* Las adecuaciones al marco jurídico para:

*a)* Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

*b)* Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales.

*c)* Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Sexto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.

* [Las cursivas son mías].

Fuente: Elaboración propia tomando como base las modificaciones al artículo 3 constitucional.

Dentro de las modificaciones que se observan, no sólo es la creación del Instituto Ncional para la Evaluación de la Educación (INEE), sino que en él se encuentra elevado a rango constitucional el proceso de evaluación docente, además de los mecanismos para el ingreso, permanencia y promoción. Aunado a ello se hace necesario que la reforma genere cambios a la Ley General del Servicio Profesional Docente. Con el argumento de la calidad educativa y atender las recomendaciones de la OCDE:

> *Fortalecer la inversión en la eficacia de los docentes*, especialmente por medio de la capacitación inicial y la formación continua, de revisar los procesos para asignar los docentes a las escuelas y crear conciencia de que su actividad es una profesión. Esto debe acompañarse de un sistema bien diseñado e implementado de evaluación de los docentes.[10]

Es claro que los cambios se dan en atención a estas orientaciones, por ende, más allá de generar programas de formación lo que se genera son mecanismos de selección y vigilancia sobre el desempeño mismo. Esto lo podemos encontrar en la Ley General del Servicio Profesional Docente (cuadro 6.2) que muestra estos mecanismos que se enmarcan en procesos de evaluación y vigilancia laboral.

Cuadro 6.2. Ley General del Servicio Profesional Docente

| **Capítulo I. Objeto, definiciones y principios** |
|---|
| IX. Evaluación del desempeño: A la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica. |
| X. Evaluador: Al servidor público que conforme a los lineamientos que el Instituto expida se ha capacitado, cumple con el perfil correspondiente y cuenta con la certificación vigente para participar en los procesos de evaluación con ese carácter, conforme a lo establecido en esta Ley. |
| XVII. Marco General de una Educación de Calidad: Al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. |

[10] OCDE, ob. cit., p. 32. (Las cursivas son mías.)

**Capítulo II. De la mejora de la práctica profesional**

Artículo 15. La evaluación interna deberá ser una actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la Escuela y de la zona escolar.

Dicha evaluación se llevará a cabo bajo la coordinación y liderazgo del director. Los docentes tendrán la obligación de colaborar en esta actividad.

Artículo 16. Para el impulso de la evaluación interna en las escuelas y zonas escolares, las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán:

I. Ofrecer al Personal Docente y al Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación. Esta oferta tendrá como objetivo generar las competencias para el buen ejercicio de la función evaluadora e incluirá una revisión periódica de los avances que las escuelas y las zonas escolares alcancen en dichas competencias, y

II. Organizar en cada Escuela los espacios físicos y de tiempo para intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones con la comunidad de docentes y el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar, que permita la disponibilidad presupuestal; así como aportar los apoyos que sean necesarios para su debido cumplimiento.

Los programas a que se refiere la fracción I considerarán los perfiles, parámetros e indicadores para el desempeño docente determinados conforme a esta Ley, en los aspectos que sean conducentes.

**Capítulo III. Del ingreso al servicio**

Artículo 21. El Ingreso al Servicio en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus Organismos Descentralizados se llevará a cabo mediante concursos de oposición, preferentemente anuales, que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, con sujeción a los términos y criterios siguientes:

I. Para el Ingreso al Servicio en la Educación Básica:

a) Los concursos serán públicos y objeto de las convocatorias expedidas por las Autoridades Educativas con base en la información derivada del Sistema de Información y Gestión Educativa.

Artículo 22. En la Educación Básica y Media Superior el Ingreso a una plaza docente dará lugar a un Nombramiento Definitivo de base después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, en términos de esta Ley.

Con el objeto de fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso, durante un periodo de dos años tendrá el acompañamiento de un tutor designado por la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda.

Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados realizarán una evaluación al término del primer año escolar y brindarán los apoyos y programas pertinentes para fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del docente.

Al término del periodo señalado en el segundo párrafo de este artículo, la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado evaluará el desempeño del Personal Docente para determinar si en la práctica favorece el aprendizaje de los alumnos y, en general, si cumple con las exigencias propias de la función docente.

En caso de que el personal no atienda los apoyos y programas previstos en el tercer párrafo de este artículo, incumpla con la obligación de evaluación o cuando al término del periodo se identifique su insuficiencia en el nivel de desempeño de la función docente, se darán por terminados los efectos del Nombramiento, sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o para el Organismo Descentralizado.

Artículo 24. En los concursos de oposición para el Ingreso que se celebren en los términos de la presente Ley podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil relacionado con el nivel, tipo, modalidad y materia educativa correspondiente; así como con los requisitos que establezca la convocatoria respectiva, en igualdad de condiciones, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional. En la Educación Básica dicho perfil corresponderá al académico con formación docente pedagógica o áreas afines que corresponda a los niveles educativos, privilegiando el perfil pedagógico docente de los candidatos; también se considerarán perfiles correspondientes a las disciplinas especializadas de la enseñanza.

**Capítulo IV. De la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión**

Artículo 27. En la Educación Básica la Promoción a una plaza con funciones de dirección dará lugar a un Nombramiento, sujeto a un periodo de inducción con duración de dos años ininterrumpidos, dentro del cual el personal de que se trate deberá cursar los programas de desarrollo de liderazgo y gestión escolar determinados por la Autoridad Educativa Local.

Durante el periodo de inducción las Autoridades Educativas Locales brindarán las orientaciones y los apoyos pertinentes para fortalecer las capacidades de liderazgo y gestión escolar. Al término del periodo de inducción, la Autoridad Educativa Local evaluará el desempeño del personal para determinar si cumple con las exigencias propias de la función directiva. Si el personal cumple con dichas exigencias, se le otorgará Nombramiento Definitivo.

Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de las funciones de dirección, el personal volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado.

**Capítulo V. De la Promoción en la Función**

Artículo 38. Serán beneficiarios del programa a que se refiere el artículo anterior quienes:

I. Destaquen en los procesos de evaluación de desempeño que se lleven a cabo de conformidad con lo señalado en el Título Segundo, Capítulo VIII de esta Ley;

II. Se sometan a los procesos de evaluación adicionales que, en su caso, se indiquen, y

III. Reúnan las demás condiciones que se establezcan en el programa.

En las reglas para la determinación de los beneficiarios, la Secretaría dará preferencias al personal que trabaje en zonas que presenten altos niveles de pobreza.

**Capítulo VIII. De la permanencia en el servicio**

Artículo 52. Las Autoridades Educativas y los Organismos Descentralizados deberán evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado.

La evaluación a que se refiere el párrafo anterior será obligatoria. El Instituto determinará su periodicidad, considerando por lo menos una evaluación cada cuatro años y vigilará su cumplimiento.

En la evaluación del desempeño se utilizarán los perfiles, parámetros e indicadores y los instrumentos de evaluación que para fines de Permanencia sean definidos y autorizados conforme a esta Ley.

Los Evaluadores que participen en la evaluación del desempeño deberán estar evaluados y certificados por el Instituto.

Artículo 53. Cuando en la evaluación a que se refiere el artículo anterior se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función respectiva, el personal de que se trate se incorporará a los programas de regularización que la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado determine, según sea el caso. Dichos programas incluirán el esquema de tutoría correspondiente.

El personal sujeto a los programas a que se refiere el párrafo anterior tendrá la oportunidad de sujetarse a una segunda oportunidad de evaluación en un plazo no mayor de doce meses después de la evaluación a que se refiere el artículo 52, la cual deberá efectuarse antes del inicio del siguiente ciclo escolar o lectivo.

De ser insuficientes los resultados en la segunda evaluación, el evaluado se reincorporará a los programas de regularización para sujetarse a una tercera evaluación que se llevará a cabo en un plazo no mayor de doce meses.

| |
|---|
| En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del Nombramiento correspondiente sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según corresponda. |
| **Transitorios** |
| Noveno. El Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus Organismos Descentralizados que a la entrada en vigor de esta Ley tenga Nombramiento Provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente Ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará Nombramiento Definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta Ley.<br><br>Será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo Descentralizado, según sea el caso, el personal que:<br><br>I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;<br><br>II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la Ley, o<br><br>III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53.<br><br>Vigésimo Segundo. La Secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Ley General del Servicio Profesional Docente, *Diario Oficial de la Federación,* Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de septiembre, 2013.

La reforma educativa impacta principalmente a la educación básica, por ello, la disidencia sindical genera no sólo movilizaciones, sino que también presenta alternativas que buscan frenar estas reformas laborales más que educativas. En lo referente a la evaluación señalan:

> En contraparte, nosotros proponemos una evaluación distinta, de abajo hacia arriba. Una evaluación horizontal realizada desde las propias escuelas y comunidades, desarrollada como un ejercicio dialógico a nivel de cada zona, región y entidad federativa. Una evaluación que, al mismo tiempo que describe los problemas, analiza los factores que

los causan, los remedios que pueden darse y recoge las experiencias exitosas de maestros y escuelas para mejorar la educación.[11]

Es necesario señalar que los cambios en la reforma pretende, a final de cuentas, que la escuela camine poco a poco hacia modelos de mercado, la forma de ingreso docente se modifica, artículo 24, al ampliar la contratación a todo interesado que cubra los requerimientos, con lo cual se abre la puerta a egresados de universidades públicas o privadas. El objetivo pareciera loable, sin embargo, la falta de preparación pedagógica de los universitarios para poder atender los requerimientos que demanda la educación básica es notoria, a comparación con las escuelas normales que cumplen su función en este rubro; por ende, la pregunta es: ¿cuál es el papel a desempeñar por las Escuelas Normales? La pregunta se responde con el Transitorio 22, donde se habla del fortalecimiento y rediseño de ese sistema, sin embargo, esto no se ha dado y aún queda pendiente, sobre todo, por los acontecimientos en torno a la desaparición de los 43 normalistas de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero.

Por lo que respecta a la educación superior, los cambios están enfocados al modelo imperante desde 1998, esto es, mantener las directrices enmarcadas por los organismos multilaterales, los cuales hacen referencia a la calidad, la evaluación y el aseguramiento de la calidad dentro del programa sectorial de educación; sobre todo, en lo referente a la educación superior se señala: "Para mejorar los resultados, se impulsarán los mecanismos de aseguramiento de calidad, se fortalecerá la formación del personal académico y se propiciará una mayor vinculación con el sistema productivo".[12]

Las recomendaciones de la OCDE en materia de educación superior retoman las directrices de años anteriores, no obstante, en el documento de 2012 hace énfasis en los procesos del financiamiento: "Reformar el financiamiento de la educación superior, buscando un equilibrio entre el costo público y el beneficio social (colegiaturas vs. subsidio), fomentando la transparencia de la asignación de recursos a las instituciones e impulsando mecanismos que apoyen a los estudiantes más pobres y promuevan la igualdad".[13]

El resultado de estas recomendaciones son a la fecha líneas de acción que han afectado el desarrollo y crecimiento en la educación, y presentan no caminos de avance, por el contrario, han generado un estancamiento en los procesos educativos.

[11] Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), "Hacia la educación que necesitamos los mexicanos", 1º de mayo, 2013, [http://www.ceen.org.mx/2016/05/30/hacia-la-educacion-que-necesitamos-los-mexicanos/].

[12] Vid. "Mensaje del secretario de Educación Emilio Chuayffet Chemor", en el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, SEP, México, 2013, p. 13.

[13] OCDE, ob. cit., p. 32.

## A manera de cierre

El gobierno de Enrique Peña Nieto generó grandes expectativas en torno a la implementación de las reformas estructurales. Estas dan cuenta de la coronación de un modelo que desde 1992 se ha venido implementando en nuestro país. La capacidad del Estado se ve disminuida ante la entrega de los recursos estratégicos por medio de las llamadas reformas estructurales; ante ello, el proyecto de nación se modifica al pasar de ser un Estado-nación a un Estado regulador, esto es, encargado sólo de mantener la libre competencia sin tener en cuenta las voces de la población que se va pauperizando; la ideología individual se fundamenta y establece la idea del esfuerzo como elemento fundamental del desarrollo humano. El fracaso se observa como la falta de esfuerzos y no como la carencia de oportunidades. El modelo educativo cobra fuerza, alejando del centro la visión de una nación, una sociedad común, para convertirse en un elemento de capacidades y habilidades para desarrollar en un mundo capitalista que premia el logro individual.

La finalidad que jugará la educación en la reforma es el objetivo de mantener el orden establecido. Busca responder a intereses particulares, de grupos o actores específicos, dejando de lado las necesidades de la sociedad. En consecuencia, la reforma educativa queda reducida a ser un instrumento de actores particulares, por lo cual se abandona la esencia, que es el servir a la sociedad en su conjunto. Debe mencionarse que los intereses particulares pueden ser representados, entre otros, por la propia autoridad pública y por las autoridades que de algún modo tienen relación con la educación. Por tanto, las decisiones y acciones que se diseñan para las educación en su conjunto están determinadas por la ideología de ciertos grupos y actores sociales, por los intereses de grupos locales e internacionales.

Es por ello que los cambios y las reformas educativas tienden a estratificar la sociedad. El viejo esquema de una educación que sirve para que el individuo pueda integrarse a un mercado amplio y con grandes ofertas se ve trastocado. La reforma educativa tiene como finalidad atender, dentro de un entorno como el de nuestro país, a los puestos laborales encaminados principalmente a los servicios, mal pagados y repetitivos, como bien lo ha señalado Michael Apple el 95% de todos los nuevos puestos de trabajo pertenecerán al sector de servicios.[14]

Para concluir, la reforma educativa atiende en sí a un modelo que, lejos de generar expectativas de desarrollo social, genera lúgubres visiones de un país que camina hacia la dependencia y decadencia social, donde la perspectiva se basa en una ideología utilitarista e individualista, donde el más apto podrá sobrevivir.

[14] Vid. Michael Apple, *Educar "como Dios manda": mercados, niveles, religión y desigualdad*, Paidós, Barcelona, 2002, p. 61.

## Bibliografía

Apple, Michael, *Educar "como Dios manda": mercados, niveles, religión y desigualdad*, Paidós, Barcelona, 2002.

Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, FCE, Argentina, 2002.

Bauman, Zygmunt, *La sociedad sitiada*, FCE, Argentina, 2011.

Bourdieu, Pierre, *La miseria del mundo*, FCE, México, 2000.

Contreras Carbajal, José Javier y Pablo Mejía Montes de Oca, *Cambios y desafíos en la educación superior en México hoy*, UAM-Xochimilco, México, 2012.

Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), "Hacia la educación que necesitamos los mexicanos", 1º de mayo, 2013, [http://www.ceen.org.mx/2016/05/30/hacia-la-educacion-que-necesitamos-los-mexicanos/].

*Gaceta Parlamentaria*, año XVI, núm. 3666-VIII, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves, 13 de diciembre, 2012.

Ley General del Servicio Profesional Docente, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de septiembre, 2013.

Mejía Montes de Oca, Pablo, "El sentido de equidad en las políticas de educación superior", en Hugo Pichardo Hernández y Santiago Hurtado Martín (coords.), *(In)justicia social, identidad e (in)equidad*, UAM-Xochimilco (Aportes de Investigación), México, 2010.

Mejía Montes de Oca, Pablo, "El modelo neoliberal: su visión mercantilista en la política educativa", en Javier Contreras Carbajal y María Griselda Günter (coords.), *Laberintos de la racionalidad: ¿crisis civilizatoria?*, UAM-Xochimilco, México, 2014.

"Mensaje de la secretaria de Educación Pública Josefina Vázquez Mota", en el *Programa Sectorial de Educación 2006-2012*, SEP, México, 2006.

"Mensaje del presidente Enrique Peña Nieto", en el *Programa Sectorial de Eduación 2013-2018*, SEP, México, 2013, p. 7.

"Mensaje del secretario de Educación Emilio Chuayffet Chemor", en el *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, SEP, México, 2013.

Muñoz Armenta, Aldo, "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 377-417.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *México: mejores políticas para un desarrollo incluyente*, OCDE (Mejores Políticas), México, 2012.

OCDE, *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*, Mejores políticas, México, septiembre, 2012.

*Programa para la modernización educativa 1989-1994*, sep, México, 1989.
*Programa Sectorial de Educación 2006-2012*, sep, México, 2006.
*Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, sep, México, 2013.
"Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxv, núm. 3, 1995, pp. 133-147.
Secretaría de Gobernación (Segob), *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de febrero, Segob, México, 1996.
Torres Santomé, Jurjo, *La desmotivación del profesorado*, Ediciones Morata, Madrid, 2009.
Torres Santomé, Jurjo, *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocolonialistas*, Ediciones Morata, Madrid, 2017.

*Reformas estructurales y proyecto de nación*, número 73 de la colección Teoría y Análisis de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, se terminó de imprimir en febrero de 2019, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores. José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

La presente obra analiza las reformas estructurales de educación, fiscal, de telecomunicaciones y radiodifusión, así como la laboral, impulsadas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, confrontando sus repercusiones con el proyecto de nación plasmado en la Carta Magna de 1917.

En un ámbito plural, inter y multidisciplinario, los autores exponen desde distintos enfoques teóricos, las problemáticas más acuciantes para la vida nacional, diseccionan los problemas y profundizan en la temática, al tiempo que polemizan entre ellos y con las decisiones tomadas por los regímenes políticos que propiciaron este conjunto de cambios sociales, de igual modo, apuntan respuestas y soluciones que, desde su perspectiva, contribuirían a mejorar la calidad de vida de los mexicanos y a hacer del nuestro un país más justo.

9 786072 814233
ISBN 978-607-28-1423-3