

REPORTE CESOP

Número 121 Septiembre de 2018




www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

En búsqueda del bienestar

Descarga digital

  @cesopmx  cesop01

CONTENIDO

CONTENIDO

Presentación

3

¿Fuera el fuero?

Ma. Isabel Murguía Gutiérrez

7

Los grandes cambios de la educación en México

Roberto Candelas Ramírez

22

El camino hacia la paridad de género

Ma. Isabel Murguía Gutiérrez

35

Refinerías en México. Propuestas, desafíos y discrepancias

José de Jesús González Rodríguez

46

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián
Director de Estudios de Desarrollo
Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión
Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento
de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Guillermina Blas Damián
Edith Carmona Quiroz
Álvaro Contreras Ramírez
Omar Cortés Macías
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Érika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales Núñez
Ricardo Ruiz Flores
Francisco Téllez Girón Aguilar
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Liliana Hernández Rodríguez
Diseño de portada
Alejandro López Morcillo
Diseño de interiores
José Olalde Montes de Oca
Formación
Nora Iliana León Rebollo
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Reporte CESOP, núm. 121, septiembre de 2018. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

Presentación

La felicidad perfecta
Si la felicidad es una actividad de acuerdo con la virtud,
es razonable que sea una actividad
de acuerdo con la virtud más excelsa,
y ésta será una actividad de la parte mejor del hombre.
ARISTÓTELES, *Ética nicomáquea*, 1177 a15.

El ser humano se ha conservado y desarrollado gracias a su habilidad para forjar vínculos sociales. La unión de las personas a través de la sociedad nos ha garantizado las necesidades más básicas como seguridad, alimento, hogar; pero cubrir estos estándares vitales no es a lo único a lo que aspira el ser humano. Buscamos, con lo curioso que somos, ir más allá y auto realizarnos para obtener aquello que llamamos felicidad, ser plenos tanto en lo material como en lo espiritual.

Al ser el Estado el marco en el cual nos desenvolvemos como individuos, en el que crecemos y convivimos, filósofos y estadistas de todas las épocas se han preguntado: ¿cómo es que debe organizarse una sociedad para lograr el mayor bienestar de todos? Esta pregunta implica muchas otras, tales como la administración de los recursos, las libertades que concede y en qué aspectos de la vida debe optar por una postura más proteccionista, el papel del gobierno y la relación con sus ciudadanos, los servicios que debe brindar el Estado, si debe brindar educación y cómo es que debe educar, entre muchas otras más.

Para Platón, en *La República*, lo más importante era la función pedagógica del Estado. El deber que guardaba hacia sus ciudadanos para educarlos y lograr emanciparlos de la ignorancia. De esta manera, Platón pretendía que los ciudadanos que fueran liberados de la ignorancia se dedicaran a gobernar —ya que eran los “más aptos”— y que a su vez continuaran con la labor pedagógica y, con el paso del tiempo, ser cada vez más personas libres. En el Libro VII de *La República*, Platón se auxilia de la famosa alegoría de la caverna para representar esta labor educativa y liberadora. La alegoría consiste que los hombres están encadenados frente a una pared de una caverna, en la cual ven sombras a lo largo de toda su vida. Esto sucede hasta que uno de ellos logra desencadenarse y salir de la caverna, observa lo que hay fuera y regresa a liberar a sus compañeros del engaño.

En el libro tercero de la *Política*, Aristóteles se pregunta sobre lo concerniente a la constitución y la naturaleza de la ciudad, de la polis griega. Más allá de la forma de gobierno que ésta deba adoptar, concluye que “la ciudad existe no sólo por la simple vida, sino sobre todo por la vida mejor”, ya que la ciudad es “una comunidad para la vida mejor entre familias”. Con esta cita aristotélica, confirmamos la responsabilidad

que el Estado tiene hacia los individuos que lo conforman. Siempre debe procurar por ellos más allá de sus necesidades básicas, debe organizarse de tal manera que genere las condiciones para obtener el bien ser de sus ciudadanos, es decir, para que puedan desarrollarse de manera libre y responsable entre ellos.

Este *Reporte CESOP* incluye cuatro textos de diversa índole que tienen en común la búsqueda del bienestar y la felicidad de la persona.

María Isabel Murguía colabora en este número con una excelente disertación en torno a lo atinado o no de retirar el fuero a altos funcionarios de la política nacional como ha propuesto el gobierno que entrará en funciones el 1 de diciembre próximo. Parte de un análisis conceptual en el que explica que el fuero o la inmunidad es una institución jurídica que tiene por objeto proteger los poderes del Estado, impidiendo que haya acusaciones de carácter penal sin fundamento, que obstaculice el correcto ejercicio de las funciones de las personas que tienen un cargo público.

El 28 de diciembre de 1982 es cuando se fija la normatividad vi-

gente que protege con esta figura al presidente, a los senadores, diputados y altos funcionarios públicos. Agrega la autora que el objetivo de otorgar la inmunidad es para hacer posible que los servidores realicen sus actividades con libertad, autonomía e independencia, sin preocupaciones por sus detractores políticos. Sin embargo, actualmente existe una confusión y se cree que esta figura da privilegios a los servidores públicos que vulneran el principio de igualdad ante la ley, lo cual es reforzado por los innumerables casos de corrupción en la esfera política.

La autora hace diferenciaciones precisas en cuanto a las diferentes modalidades del fuero que se aplica en México, así como sus alcances, dejando claro, por una parte, que dicha situación es temporal, ya que una vez que se termina el encargo administrativo o político, el fuero también concluye, aunque el estado de excepción cambia tratándose de procesos civiles.

En cuanto a los regímenes de responsabilidad para los servidores públicos, Murguía identifica la responsabilidad política por actos u omisiones, la responsabilidad penal por delitos de orden común, la responsabilidad del presidente de la república, por traición a la patria y delitos graves del orden común, y la responsabilidad administrativa de cada uno de los tres poderes de la federación.

Asimismo, aborda la aplicabilidad y los alcances de procesos como el desafuero y el juicio político.

Finalmente, una de las conclusiones de la autora advierte sobre el riesgo de eliminar estas figuras, ya que se crearían las condiciones para que exista un desequilibrio entre los poderes públicos, invasión en la incidencia de lo local y federal, persecuciones políticas y abuso de poder, además de la pérdida de autonomía e independencia entre el Poder Judicial y el Legislativo. Con respecto al Poder Ejecutivo, comenta que el fuero es una herramienta que garantiza la estabilidad política de un Estado. Sólo en los casos de flagrancia, delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, estaría justificada la eliminación de la inmunidad procesal.

Asevera, finalmente, que todo privilegio otorgado por la ley debe ser socialmente útil para ser justificado.

En “Los grandes cambios de la educación en México”, Roberto Candelas nos lleva a efectuar un rápido recorrido histórico por la evolución

de las políticas educativas de nuestro país, convirtiéndose este documento en una excelente guía para las personas que decidan profundizar en la materia.

Inicia en el siglo XIX, durante la época del México Independiente, en el que se hereda el modelo educativo de la Colonia con un sesgo religioso, el adiestramiento en artes y oficios, dirigido principalmente a los grupos de criollos. Con el fin de la guerra de independencia se definen dos grupos: el de los conservadores y el de los liberales, quienes pugnan por proyectos educativos contrapuestos. Es hasta 1833 que se resuelve en parte la confrontación, cuando los liberales excluyen de la educación a los grupos religiosos y el Estado toma el control.

Para 1840 el Estado da la batuta a la Compañía Lancasteriana, cuyo principal rasgo es que los estudiantes más avanzados instruyan a los principiantes. Más adelante, con el gobierno de Santa Anna, hay una regresión marcadamente conservadora.

En una segunda fase, durante el imperio de Maximiliano, se adoptan rasgos del modelo educativo francés, con un fuerte control por parte del Estado. Durante el juarismo se mandata la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la educación; inicia la educación preparatoria y su eje fundamental es que la educación esté orientada al bien general de la sociedad.

El autor ubica una tercera etapa desde el porfiriato hasta el inicio del cardenismo. Destaca la alfabetización masiva de la población, con un fuerte control del Estado; sin embargo, tiene un sesgo

elitista. Con Justo Sierra se ponen las bases del sistema educativo actual y se crea la Universidad Nacional. En su etapa final, inicia la educación rudimentaria (dirigida a atender a los pueblos rurales y a las comunidades indígenas), creando las bases para la educación bilingüe que más tarde retomaría el cardenismo.

En la cuarta época, con el cardenismo, la educación tiene un sesgo fuertemente socialista y científico; se impulsa la educación técnica con la creación del Instituto Politécnico Nacional; se reconoce la educación indígena; se masifica la educación popular; se visibiliza la importancia del personal docente. Para 1940 se da un nuevo retroceso conservadorista, al dar la espalda a la orientación socialista de la educación y enfocarse al medio urbano y resolver los requerimientos del proceso de industrialización, modernizando la educación. Se continuó con dicha política durante las gestiones de Miguel Alemán Valdés, con Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, con pequeñas variantes.

A finales de la década de 1950 la Secretaría de Educación Pública ya es una dependencia consolidada; asimismo, destaca la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. Con José López Portillo la educación normalista tuvo un gran impulso, se implementa la telesecundaria, que rescata la educación rural, la cual había estado abandonada durante décadas.

Ya en la quinta época, con la implementación de los gobiernos neoliberales, se buscó que la educación fuese privatizada, pero paradójicamente se crearon instituciones como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Sistema Nacional de Investigadores. Se propuso aumentar la calidad de la educación, mejorar el desempeño del personal docente, integrar la educación al desarrollo y la globalización, se fortaleció la educación particular con la introducción de escuelas extranjeras y se continuó con esa tendencia durante las administraciones de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

Con Enrique Peña Nieto destaca la reforma educativa de 2013, cuyo objetivo era elevar la calidad de la educación a estándares internacionales, reforma que ha sido polémica y cuyos avances no han podido ser medidos de forma eficiente como fue planteado en sus inicios, apostando al mejoramiento de la calidad de los docentes bajo una serie de medidas, las cuales representan fuertes desafíos.

María Isabel Murguía también preparó el tercer documento titulado “El camino hacia la paridad de género”, en el que nos presenta un ejercicio de análisis sobre la evolución de la equidad de género y el principio de paridad en la integración del Congreso de la Unión en el país, en el marco de las elecciones federales de este año. La autora realiza precisiones teóricas y jurídicas de conceptos como género, paridad de género, igualdad y equidad de género; y cómo éstos deben ser reflejados en la composición del Congreso de la Unión y de los congresos locales en México. Lleva a cabo un recorrido por las acciones afirmativas que el gobierno mexicano ha puesto en marcha para el logro de la paridad desde 1993, cuando en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales (Cofipe) se establece como obligación para los partidos políticos el promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país. Para 1996 se establecen por primera vez las cuotas de participación de mujeres y hombres a candidaturas de elección, en donde no se excediera el 70% de participación de un género, pero no es sino hasta 2014 que se establece una proporción de paridad 50%-50% por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Posteriormente, en las leyes relacionadas con los temas de procedimientos electorales se establecieron las principales reglas para la postulación de candidaturas para senadurías, diputaciones federales y locales, las cuales significaron un gran avance en las elecciones de julio pasado; sin embargo, aún hay estrategias en las que es posible incidir en la composición final del Congreso, obstaculizando la paridad de género. Pese a lo anterior, el actual Congreso de la Unión está compuesto por 51% de senadoras y 49.2% de diputadas; con lo anterior, es posible poner en la agenda política temas que son medulares para las mujeres, como es el caso de los feminicidios, la trata de personas, entre otros.

La autora señala que aún existen retos para el logro de la paridad y la equidad de género, pero es el inicio de un derrotero para construir las bases que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de mujeres y hombres en términos de igualdad.

En este número Jesús González Rodríguez aborda el tema de la reestructuración del Sistema Nacional de Refinación (SNR) del petróleo anunciada por el próximo gobierno, así como sus implicaciones. El autor realiza un recorrido histórico de 2016 a 2018 sobre el comportamiento de los mercados internacionales de los hidrocarburos y el cambio de proyecto gubernamental que comprende el periodo de 2017 a 2031, en el que destaca: a) alianzas en contratos de servicio en inversión, operación y mantenimiento de refinerías; b) búsqueda de socios para operar contratos de servicios; c) contratos de suministro de crudo, de retiro de residuales y de suministro de gas, y d) co-generación público-privada en refinerías y centros procesadores de gas.

Uno de los factores que llama la atención es el que Estados Unidos se ha convertido en el primer país productor de petróleo refinado, debido a la caída de las producciones venezolana y mexicana, y al aumento de la demanda de estos productos a nivel internacional, demostrando que es un negocio en ascenso.

Para el caso de México, el autor documenta que la refinación del petróleo en el país muestra un desempeño muy pobre y poco rentable debido al mal manejo del sector público y a la nula inversión para la actualización de la infraestructura y la tecnología. Tal es la situación, que la prospectiva señala que para alcanzar un desempeño de 90% sería necesario invertir 20 mil millones de dólares y trabajar en ello durante 20 años, aproximadamente.

La complejidad de los factores que deben tomarse en cuenta para la puesta en marcha de las refinerías que ya existen en el país y la construcción de una nueva es revisada por Jesús González, y va desde el tipo y la calidad de las mezclas del crudo que se extrae del subsuelo; los mercados internacionales para los productos refinados; los gastos de operación, mantenimiento e inversión; las ventajas competitivas; el valor de recuperación y la vida útil; la logística, el traslado y la distribución de la producción, entre otros.

El autor rescata los cuestionamientos al proyecto de reactivar la refinación del petróleo en México elaborados en conjunto por Iniciativa Climática de México (ICM), el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y el World Resources Institute Mexico (WRI México), organizaciones que han divulgado las denominadas “10 propuestas por una Agenda Climática con Visión de Estado 2018-2024”, los cuales integran factores ecológicos, sociales, económicos y políticos. Algunos otros organismos incluso afirman que es más económico importar gasolinas que producirlas en México.

Los desafíos para la reconfiguración de las refinerías en México son complejos y se requerirá de mucha inteligencia para jugar con las diversas variables y lograr el objetivo de hacer autosuficiente al país en materia de energéticos.

¿Fuera el fuero?

Ma. Isabel Murguía Gutiérrez¹

Resumen

En virtud de la relevancia jurídica, política y social que ha cobrado el tema de la inviolabilidad y el fuero de los servidores públicos, el presente constituye un breve estudio que permite hacer una aproximación a las bases conceptuales y jurídicas de las instituciones a estudio, su origen histórico, sus características, la parte procedimental, así como las principales opiniones doctrinales e iniciativas; todo ello, para estar en condiciones de formular un criterio fundado, bajo la idea subyacente de la necesidad de preservar los equilibrios de poder y proteger el desempeño y el ejercicio de la función pública.²

Introducción

El fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y la inviolabilidad son instituciones jurídicas que están en tela de juicio por la opinión pública. En la actualidad, es de común conocimiento que diversos servidores públicos, tanto federales como estatales, se han visto inmersos en investigaciones judiciales por escándalos y delitos relacionados con la corrupción. En la mayor parte de estos delitos el bien jurídico afectado de forma inmediata son las finanzas públicas, pero mediatamente es la ciudadanía y la confianza en sus instituciones.

Por tanto, cabe cuestionarse si la prerrogativa del aforamiento y la inviolabilidad siguen teniendo justificación en el Estado de derecho y, por ende, valorar el sentido y eficacia de dichas instituciones y plantearse, *lege ferenda*, su reforma o bien la abrogación de esas instituciones.³

Este tema confronta tales prerrogativas con el principio de igualdad ante la ley; pero tal contradicción, debe interpretarse, entendiéndose que lo que la ley suprema “ha querido (es que) durante cierto tiempo, en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan

ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice el Congreso de la Unión”.⁴ De este modo, el sistema no instituye un derecho absoluto a la impunidad, sino un estado de excepción, de carácter temporal, que otorga inmunidad procesal a determinados servidores públicos, durante el tiempo en que desempeñen sus funciones.

El problema no es de índole estrictamente jurídica sino de percepción pública. La casa encuestadora Parametría (2010) reveló que siete de cada 10 mexicanos no estaban de acuerdo con el fuero a los legisladores; ocho de cada 10 consideraban que era un privilegio usado “para abusar de su cargo y cometer actos ilícitos sin poder ser juzgados” y únicamente uno de cada 10 creía que se utilizaba como “una garantía constitucional para la libre expresión de las ideas”. En 2015, la encuesta aplicada por Consulta Mitofsky reportó que 64% de los mexicanos están a favor de la eliminación del fuero y sólo 24% lo respaldan.⁵

¹ Maestra en Educación con especialización en TICs y capacitación en competencias educativas por la Universidad Anáhuac. Profesor-investigador en la Universidad Panamericana.

² Esta investigación no abarca al llamado fuero militar ni el derecho a la inmunidad diplomática, ambos merecedores de un estudio particular.

³ Diego Espigado Guedes, “Los privilegios parlamentarios en cuestión. Una revisión de la inmunidad y el aforamiento en el derecho español”, *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, núm. 3, sección monográfica, España, 2013, p. 2. Disponible en: <http://www.uam.es/otros/roed/docs/espigado3.2013.pdf>

⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 559.

⁵ Instituto Belisario Domínguez, “Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México”, *Temas estratégicos*, núm. 41, primera quincena marzo de 2017, Senado de la Re-



Marco conceptual

La palabra “fuero” no tiene un significado unívoco, de hecho, es un término al que se le atribuyen diversas acepciones.

Etimológicamente, proviene del vocablo latino *forum*, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial. De aquí que la voz “foro” sirva para referirse a las actividades relacionadas con la actividad jurisdiccional, así como al lugar en el que se desarrollan las mismas.⁶

En la Edad Media esta expresión se utilizó para denominar las compilaciones legales o códigos antiguos, como el fuero juzgo o el fuero real.

En el derecho mexicano se confunden los términos *jurisdicción* y *competencia* y ahí también interviene el uso multívoco de la palabra fuero; con ella se designa al ámbito material de validez de una norma jurídica, como en fuero federal, en contraposición a fuero local, es decir, como sinónimo de jurisdicción. Pero también se emplea como sinónimo de

competencia cuando se usa para referirse al ámbito material de validez de una norma jurídica; verbigracia, fuero laboral y civil.

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como la prerrogativa establecida para servidores públicos de alta jerarquía o en posiciones estratégicas, contemplados en la Constitución, que los exime de ser detenidos o presos en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo, actuando ya sea a través de una sola de sus Cámaras o ambas en los casos de delitos oficiales.⁷

El término implica necesariamente la inmunidad procesal. El fuero o la inmunidad constituyen una institución jurídica conferida para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones de carácter penal sin fundamento. En ese sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

[...] *Controversias constitucionales fuero, concepto de.* El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos.⁸

Posteriormente, la Primera Sala consideró al fuero como una garantía de carácter procesal penal, al señalar que:

[...] el artículo 61 de la Constitución consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal.⁹

En resumen, en la jurisprudencia mexicana el fuero constitucional instituye “una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación al Ministerio Público de algún delito común”¹⁰ y es parte crucial de las facultades de los funcionarios, para cumplir con tareas complejas y políticamente relevantes.

.....
pública, México, p. 1. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_web-VF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

⁶ Rafael de Pina, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, 2008, p. 96.

⁷ Sistema de Información Legislativa (SIL), Fuero constitucional, Glosario. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=106>

⁸ SCJN, Tesis de jurisprudencia de la novena época, Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo III, junio de 1996, p. 388.

⁹ SCJN, Tesis 1a. XXVII/2000, de la novena época, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo XII, diciembre de 2000, p. 248.

¹⁰ Instituto Belisario Domínguez, “Fuero, inmunidad parlamentaria...”, *op. cit.*

Marco histórico

El parlamento inglés, a finales del siglo XIV, aprobó la moción de censura expuesta por Thomas Haxey, respecto de las escandalosas costumbres del rey Ricardo II de Inglaterra y sus excesivas cargas impositivas; lo que motivó que Haxey fuera llevado a juicio y sentenciado a muerte, aunque posteriormente obtuvo la gracia real del perdón. Situación que generó especialmente que los miembros de la Cámara de los Comunes (carentes de privilegios propios de la nobleza) debatieran sobre la importancia de discutir en libertad los asuntos de su competencia y con plena autonomía de la Corona.

Trescientos años después, este principio de libertad deliberativa de las Cortes quedaría plasmado en el artículo IX de la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de 1689, otorgada por Guillermo III de Inglaterra, que rezaba “Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro tribunal que el Parlamento”.¹¹

Donde, según el consenso histórico, nace formalmente la prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria (parliamentary privilege) y el principio que establece el beneficio a favor de los parlamentarios, de “ser juzgados por sus pares”.

Legalmente, la inmunidad nace con la primera Constitución francesa de 1791, cuyo artículo 8º, sección 5ª, capítulo I, título III, establece:

[...] por hechos criminales, [los representantes de la nación] podrán ser detenidos en flagrante delito o en virtud de una orden de arresto; pero deberá darse aviso, sin más dilación, al cuerpo legislativo; y la persecución no podrá continuar hasta que este no haya decidido que ha lugar a la acusación.¹²

En Hispanoamérica el principio de inviolabilidad parlamentaria data de la Constitución de Cádiz (12 de marzo de 1812) y fue establecido en el artículo 128 para proteger las opiniones e ideologías de los diputados y ponerlos a salvo de los Tribunales de las Cortes.¹³

Inspirado en la Constitución de Cádiz, en el artículo 59 de la Constitución de Apatzingán de 1813 (22 de octubre de 1814) se legisló el principio de inviolabilidad por sus opiniones a favor de los diputados y se determinó que durante el periodo de sus funciones sólo podían ser juzgados por los delitos de herejía, apostasía y traición a la patria.¹⁴

El artículo 43 de la Constitución de 1824 estableció que

[...] en las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados... no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en

¹¹ Fernández, en Espigado, “Los privilegios...”, *op. cit.*, p. 17.

¹² *Ibid.*, p. 18.

¹³ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1971, p. 74.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 38 y 51.

gran jurado, para declarar si hay o no lugar a la formación de causa.

En el artículo 44 se continúa señalando que

[...] si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare... haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.¹⁵

Normatividad importante de citar, pues, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América, que data de 1787 (Art. primero, segunda sección, numeral 5 y tercera sección, numeral 6)¹⁶ en la legislación mexicana se abandonó en algunas constituciones la tradición de remitir al Tribunal Supremo la jurisdicción de los casos de desafuero por delitos oficiales.

En la Constitución mexicana de 1857 se establecía el fuero político o inmunidad a favor del presidente de la república, siguiendo la fórmula

¹⁵ *Ibid.*, p. 173.

¹⁶ CEUA, Constitución de los Estados Unidos de América, 17 de octubre de 1787, National Archives. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

de erigir al Congreso en Gran Jurado y remitir la substanciación y resolución del caso a la Suprema Corte de Justicia.¹⁷

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero 1917, decretaba en su texto original que el:

Artículo 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.¹⁸

Posteriormente, mediante reforma del 6 de diciembre de 1977, se adicionó un párrafo al artículo 61 constitucional:

Artículo 61.- El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.¹⁹

Aunque la Constitución ha sufrido otras reformas respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, las elaboradas el 28 de diciembre de 1982 fijaron las bases de la normatividad vigente.

El fuero constitucional

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como una prerrogativa de senadores y diputados y de otros servidores públicos contemplados expresamente en la Constitución, para que, durante el ejercicio de sus funciones, se les exima de ser detenidos o presos, o bien, procesados y juzgados por la posible comisión de algún delito y aquellos que las propias leyes determinen, sin la previa autorización del órgano legislativo. El término es de uso común y se usa también como sinónimo de inmunidad parlamentaria, inmunidad procesal o inmunidad política.²⁰

La inmunidad procesal busca dotar a determinados funcionarios públicos de libertad, autonomía e independencia en la realización de la gestión pública; salvaguardar acusaciones sin fundamento, persecuciones judiciales, arrestos o detenciones motivadas por rivalidades, desavenencias o venganzas políticas, además de mantener el equilibrio del régimen de separación de poderes y preservar los principios democráticos del Estado de derecho, con la finalidad de [...] proteger la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional, frente a potenciales presiones externas.²¹

La inviolabilidad y la inmunidad son prerrogativas que no son atribuibles *ratione persona*, sino *ratione officii*, aunque los detractores de la ins-

titución sostienen que tal calificación supone una cortina semántica que crea confusión y permite que los servidores públicos dispongan de privilegios que vulneran el principio de igualdad ante la ley.

Modalidades del fuero

Atendiendo a sus efectos, la inmunidad se puede clasificar en dos categorías:

a) La inmunidad acotada se limita a la protección de los legisladores en el ejercicio de sus cargos para garantizarles la plena libertad de expresión, que les confiere, además, la libertad de publicación y difusión de sus ideas y opiniones por cualquier medio; asumir posturas o disentir de ellas y votar las propuestas legislativas dentro del recinto legislativo o fuera de él. En México a esta modalidad se le denomina inviolabilidad parlamentaria o legislativa; se encuentra en el primer párrafo del artículo 61 constitucional.

Lo anterior garantiza la autonomía e independencia del Congreso, que podrían verse afectadas por persecuciones judiciales, en razón de los discursos, exposiciones, mo-

¹⁷ *Ibid.*, pp. 624 y 625.

¹⁸ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

¹⁹ Véase <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>

²⁰ SIL, Fuero..., *op. cit.*

²¹ Espigado, *Los privilegios parlamentarios...*, *op. cit.*, p. 7.

ciones, informes y votos emitidos por sus integrantes.²²

Esta prerrogativa parlamentaria es esencial para proteger la autonomía del órgano, el ejercicio de la función y el principio de separación de poderes. En otros países es conocida como irresponsabilidad parlamentaria o inmunidad incondicional.²³

El bien jurídicamente tutelado es el principio de representatividad. Es decir, la libertad de opinión de un servidor público en el ejercicio de funciones públicas de representación popular.²⁴

Su creación fue evitar que por medio de cualquier denuncia falsa o malintencionada, los parlamentarios fueran detenidos o privados de su libertad y de la posibilidad de ejercer su derecho a manifestar su opinión y a votar en la Cámara de

la que formaban parte. Esto era así porque tanto la policía como los jueces eran controlados aún en los primeros años del liberalismo político por el monarca o el gobernante en turno. De tal manera, esta medida protegía al propio órgano jurisdiccional, que lo inhibe de realizar un acto de autoridad infundado o arbitrario bajo la presión política del Ejecutivo o de cualquier grupo de poder.

El cuidado de la vida y la libertad física de un legislador es el bien jurídicamente protegido, con ello se evita que sea impedido o excluido de realizar la función pública encomendada e integrar el quórum deliberativo y la representatividad decisoria establecida legalmente en ese órgano colegiado.²⁵

Esta facultad se encuentra constreñida a la temporalidad del ejercicio del cargo, pero una vez concluido ninguna persona podrá incoar acción legal en contra de cualquier opinión, manifestación de idea, argumentación o voto realizada por cualquier medio y en ejercicio de sus funciones, un senador o diputado durante el periodo en que gozaba de esta prerrogativa. Autores como Tena Ramírez afirman que se trata de una prerrogativa de efectos permanentes. Igualmente señala que se trata de un derecho de carácter irrenunciable e inmanente al cargo.²⁶

La inmunidad amplia o inmunidad procesal es mucho más controversial. Con ella en México se identifica a la figura del fuero constitucional. En otros lugares, se le denomina no sancionabilidad o inmunidad condicional.²⁷

Es una prerrogativa que la constitución mandata en el artículo 111 a favor del presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de despacho, fiscal general de la república, así como del consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Nacional Electoral, estableciendo la imposibilidad de que la autoridad judicial proceda penalmente contra ellos, a fin de aprehenderlos o someterlos a proceso por la posible comisión de algún delito.

En otros ordenamientos, la inmunidad procesal tiene diferencias de grado, aunque no de esencia; esto es, distinguen entre la aprehensión (que necesariamente implica la privación de la libertad corporal) y la sujeción a proceso, pues en algunas legislaciones se faculta a seguir substanciar el procedimiento, siempre que no se prive de la libertad al servidor público. Pero en la legislación mexicana no se hace la distinción.

En sentido amplio, el fuero constitucional comprende cinco supuestos jurídicos:

²² SII., Fuero..., *op. cit.*

²³ María Amparo Casar Pérez *et al.*, “El fuero en México: entre inmunidad e impunidad”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 2017, p. 11. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1160/950>

²⁴ Cordero, en Casar, “El fuero en México ...”, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Simon Wigley, “Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, núm. 1, p. 27. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/6dc0/4c9134c36f4f86bdeb099874c6ccbad3e918.pdf>

²⁶ Tena, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 559.

²⁷ Casar, “El fuero en México ...”, *op. cit.*, p. 12.

5. El respeto e inviolabilidad del recinto legislativo (art. 61, párrafo II constitucional).

Existen voces que, además de conservar la inviolabilidad parlamentaria, alertan sobre la necesidad de mantener la inmunidad procesal del Jefe de Gobierno, cuya función constitucional, representatividad internacional, legitimidad electoral y el hecho de que sea un órgano unipersonal de compleja sustitución por mecanismos no electorales, pudiera ser riesgoso para la estabilidad y el funcionamiento democrático del Estado de derecho que no contara con tal resguardo, por tanto aconsejan protegerlo de eventuales querellas políticas que le impidan el ejercicio de sus funciones.²⁹

1. La imposibilidad temporal de proceder y sancionar penalmente a determinados servidores públicos de alta jerarquía por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, sin agotar previamente el procedimiento para privarlos de dicho fuero (a lo que comúnmente se le llama *juicio político*).
2. La imposibilidad temporal de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía, por delitos del orden común, sin agotar previamente el procedimiento para privarlos de dicho fuero (declaración de procedencia).²⁸
3. La inmunidad jurídica de los legisladores por el ejercicio de su libertad de expresión, en cuanto a las consecuencias de sus opiniones en el desempeño de su cargo.
4. Supuestos específicos de desafuero y enjuiciamiento penal del presidente de la república.

Simon Wigley, señala que la inmunidad parlamentaria plena y el fuero permiten que los servidores o funcionarios públicos se concentren en el ejercicio de sus funciones al margen de distracciones infundadas o malintencionadas.³⁰

El fuero, por consiguiente, no es una forma de impunidad, que busca la exención del delito del representante ciudadano, sino una forma de inmunidad procesal de carácter temporal, que permite la libre realización de una función de carácter representativo.³¹

Es importante aclarar que el fuero también tiene carácter obligatorio y temporal, pero a diferencia de la inviolabilidad parlamentaria, se trata de una mera condición suspensiva que cesa en sus efectos una vez que el servidor público termina de desempeñar el cargo; momento en el cual queda a disposición de las autoridades judiciales competentes para enfrentar cualquier proceso penal pendiente; por ello se dice que, en el fondo, no se rompe con el principio de igualdad ante la ley.

De conformidad con el artículo 112 constitucional, si un legislador o un funcionario público aforado se separa del cargo o pide licencia, no estará protegido por el fuero, situación que algunas legislaciones locales también señalan expresamente.

El fuero constitucional en México

La inviolabilidad y la inmunidad procesal se encuentran reglamentadas en cinco cuerpos legales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento del Senado de la República y el Reglamento de la Cámara de Diputados. Toda la normatividad está enfocada a proteger la función de un *numerus clausus* de servidores públicos.

²⁸ Véase <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/179/179940.pdf>

²⁹ Espigado, Los privilegios..., *op. cit.*, p. 20.

³⁰ Wigley, en Casar, El fuero en..., *op. cit.*, p. 13.

³¹ Wigley, Parliamentary immunity..., *op. cit.*, p. 27.

Del análisis de los mandatos contenidos en los artículos 61 y 111 constitucionales se puede establecer lo siguiente:^{32, 33, 34}

- a) La Constitución Política establece inmunidad a favor de un número delimitado de servidores públicos, mientras se encuentren en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, esta prerrogativa es temporal (art. 112).
- b) La enumeración de funcionarios con inmunidad es limitativa o taxativa.
- c) Las instituciones a través de las cuales se priva de inmunidad o se fincan responsabilidades a los servidores públicos son la declaración de procedencia (artículo 111) y el juicio político (artículo 110).

³² Elisur Arteaga Nava, Algunos aspectos procesales del juicio político, estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2008. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/28.pdf>

³³ Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional Estatal, Porrúa, México, 1988.

³⁴ Tena, Leyes fundamentales..., *op. cit.*, pp. 558-579.

- d) La inmunidad que deriva de los mandatos constitucionales es un derecho absoluto de carácter irrenunciable, inherente al cargo.
- e) Ningún tribunal y/o juzgado está facultado para desconocer o violar las inmunidades establecidas por la Constitución.
- f) Si la resolución de la Cámara y/o del Congreso es en sentido negativo, el servidor público conserva el fuero y por ende la prerrogativa a no ser aprehendido ni enjuiciado.³⁵
- g) Si la resolución es en el sentido de que sí ha lugar a proceder contra el servidor público, éste “queda separado de su encargo” y es procedente la sujeción a la jurisdicción de los tribunales comunes, situación que algunos juristas consideran violatoria de la presunción de inocencia, pues el servidor público que aún no ha sido formalmente sentenciado ya ha sido “sancionado” con la pérdida del cargo o comisión pública que desempeñaba.
- h) La remoción del fuero que deviene de la declaración de procedencia supone una indignidad, pero no constituye una sanción en sentido estricto, pues la actividad desarrollada por el legislativo, en sentido estricto, no “juzga” sino “prejuza” respecto de un caso penal.³⁶

No obstante que conforme al artículo 21 de la Constitución “la facultad de juzgar y de imponer penas corresponde a los jueces sean federales o locales” para garantizar el respeto a las inmunidades establecidas en la propia carta magna, por excepción se ha confiado a la Cámara de Diputados las funciones de investigar y acusar, y a la de Senadores la de “juzgar”, al constituirse en jurado de sentencia, facultades que además están acotadas a determinados sujetos (activos y pasivos), tiempo, materia y penas o sanciones que se pueden imponer (que normalmente son de carácter administrativo: multa y/o inhabilitación para ejercer la función pública, por ejemplo).

Existe una limitante adicional, derivada del sentido común, que consiste en incoar únicamente las causas en donde existan violaciones verdaderamente graves, o bien aquellas en las que los sistemas de jurisdicción ordinaria no existiese recurso procesal alguno.

Esto es especialmente significativo respecto a la responsabilidad de los titulares de los poderes de las entidades federativas y municipios (artículos constitucionales 108, párrafo tercero y 111, párrafo quinto), quienes pudieran enfrentar acusaciones por violaciones reales o hipotéticas a la ley fundamental y al ámbito federal, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Al respecto, Emilio Rabasa señalaba que “no existe esta disposición en las constituciones federalistas de América... en cambio nuestras condiciones peculiares políticas el abuso que en momentos de necesidad y aún de simple conveniencia hacemos de una palabra de la ley y la fuerza

³⁵ *Ibid.*, p. 562.

³⁶ *Ibid.*, p. 562.

de nuestras tradiciones centralistas y autoritarias, son motivo...”³⁷ para convencernos de la necesidad de establecer instituciones que nos protejan del excesivo centralismo y de la tendencia a vulnerar la autonomía estatal.

Las razones del fuero constitucional

El fuero constitucional es un estado de excepción y, por tanto, también lo es el juicio político establecido para el fincamiento de responsabilidades administrativas, lo que garantiza que los servidores públicos que pueden ser sometidos al mismo no sean removidos sino mediante la intervención de las dos cámaras del Congreso. En el Senado de la República, con dos tercios de los miembros presentes, se puede imponer la sanción correspondiente, situación aislada y ocasional en la que el Congreso de la Unión deja sub júdice la función legislativa.³⁸

Pallares Portillo y el propio Ignacio L. Vallarta señalan que los motivos del fuero constitucional son la necesidad de que los servidores públicos, a quienes están encomendadas altas responsabilidades del Estado, no estén expuestos a las perfidias y asechanzas de sus enemigos, así como evitar falsas

³⁷ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, cap. XVI, p. 176. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/capitulo16.pdf>

³⁸ Nava, en Gabriela Mojica Rayón, *El fuero constitucional*, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. p. 90. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/república-jurídica-admin/article/view/427/388>

acusaciones para eliminar a algún alto funcionario de sus complejas funciones e impedir la repentina acefalia en puestos estratégicos de la administración pública.³⁹ Tena Ramírez sostiene, además, que el fuero constitucional tiene por objeto preservar la dignidad del órgano y salvaguardar su independencia.⁴⁰

Otros juristas centran el debate en las reglas de la declaración de procedencia. “Tener fuero no impide que los funcionarios sean investigados, lo que impide es que las autoridades cumplimenten las órdenes de aprehensión, y es ese periodo el que impide que la justicia actúe de manera eficaz”,⁴¹ y se genere el malestar social.

Inviolabilidad e inmunidad

La inviolabilidad dispensa al parlamentario una protección de fondo que se traduce en un estado de excepción [mientras que] “en el caso de la inmunidad se trata más

³⁹ Mojica, *El fuero...*, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁰ Tena, *Leyes...*, *op. cit.*, p. 560.

⁴¹ Martínez, en Elidet Soto, *El fuero en México: los pros y contras de tener inmunidad*, página electrónica Nación 321, México, 4 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.nacion321.com/congreso/el-fuero-en-mexico-los-pros-y-contras-de-tener-inmunidad>

bien de una garantía formal de tipo procesal, capaz de congelar, de retardar en el tiempo, la eficacia de ciertos preceptos constitucionales pero no de quebrantarlos”.⁴² Por ello, algunos autores insisten en que las únicas inmunidades que deben mantenerse son las conferidas a los parlamentarios y al Jefe de Gobierno.

La justificación del aforamiento reside en “proteger la independencia del órgano [legislativo] y el ejercicio de las funciones de cargos constitucionalmente relevantes” y complejos, y evitar “que el juzgador se sienta cohibido por el peso institucional de la representación popular o abrumado por la trascendencia de su decisión en la composición de la Cámara”.⁴³

Por su ámbito temporal de validez, la inviolabilidad tiene una aplicación o efecto pro futuro, en la medida en que aun cuando se pierda la condición de parlamentario, una persona jamás podrá ser perseguida por las opiniones expresadas y votos emitidos; la inmunidad, en cambio, tiene aplicación actual con un ámbito temporal limitado al ejercicio del cargo, que hace al sujeto inmune en tanto siga ejerciendo el cargo que le confiere la prerrogativa y cesa definitivamente con el cargo; entonces podría ser investigado, perseguido, detenido y sometido a proceso penal por el órgano judicial *a quo*, conforme a las reglas generales del derecho procesal penal.

En la inmunidad hay que distinguir dos supuestos: la imposibilidad de procesamiento y la

⁴² Espigado, *Los privilegios...*, *op. cit.*, p. 16.

⁴³ *Ibid.*, p. 24.

imposibilidad de detención. En el primero, la inmunidad en cuanto a sus efectos es prácticamente equiparable a la inimputabilidad. En el segundo supuesto, el ámbito material es sustancialmente menor que en la inviolabilidad. No supone una derogación constitucional de la obligación de responder penalmente, sino un retraso en dicha obligación, a manera de condición suspensiva.⁴⁴

Mientras las personas amparadas por la inmunidad y por el fuero siguen siendo justiciables, las resguardadas por la inviolabilidad se beneficiarán de la inaplicabilidad absoluta de la ley penal. Quien es inviolable queda sustraído en la esfera penal de las consecuencias jurídicas de ciertas actuaciones funcionales. La inviolabilidad exime de responsabilidad mientras que la inmunidad o fuero solamente eximen temporalmente de la jurisdicción del juez común.

Empero, la inmunidad no es aplicable a procesos civiles (como divorcios o ejecución de contratos) (art. 111, párrafo 8º constitucional) mercantiles o administrativos.

Regímenes de responsabilidad para los servidores públicos

En materia de responsabilidad de los servidores públicos, la reforma más sobresaliente al título cuarto de la Constitución (artículos 108 al 114) se realizó en 1982. Posteriormente vendrían otras reformas, pero todas ellas con notables deficiencias de técnica legislativa, que en su afán de regular la materia procedimental y delimitar los

⁴⁴ García, en Espigado, *Los privilegios...*, op. cit., p. 4.

supuestos de responsabilidad incurrir en una redacción repetitiva y deficiente.⁴⁵

Del análisis detallado de los artículos 108 y 109 constitucionales, se distinguen cuatro distintos regímenes de responsabilidad para los servidores públicos:

- A. La responsabilidad política por actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que en su totalidad deberá substanciarse mediante juicio político por ambas cámaras del Congreso de la Unión, en forma sucesiva (art. 109, fracción I).
- B. La responsabilidad penal por delitos del orden común que deberá substanciarse ante los tribunales judiciales federales o locales en cuyo procedimiento la Cámara de Diputados tiene tasada su principal intervención: remover previamente la inmunidad procesal de la

.....
⁴⁵ Miguel Ángel Eraña Sánchez, *Juicio político y declaración de procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión*, IUS, Revista Jurídica Universidad Latina de América. Disponible en: <http://www.unla.mx/iusunla15/reflexion/juciopolitico.htm>

cual gozan determinados servidores públicos (art. 19, fracción II).

- C. La responsabilidad del presidente de la república por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108, párrafo segundo) mediante acusación de la Cámara de Diputados, incoada únicamente ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 y quien resolverá con base en la legislación penal aplicable (art. 111).
- D. La responsabilidad administrativa que teóricamente deberá exigirse ante los órganos competentes de cada uno de los tres poderes de la federación de los organismos autónomos del Estado o de las entidades federativas y que no se ventila ante el Poder Legislativo (art. 109, fracción III).

El servidor público que goza de fuero se dice que está aforado, pero para eliminar esa prerrogativa, existen dos procedimientos básicos que merecen la intervención de los actores parlamentarios: el régimen de responsabilidad penal y el régimen de responsabilidad política, en los que es procedente, según sea el caso, la declaratoria de procedencia o bien el juicio político, respectivamente. Mención especial merece el caso de responsabilidad del Ejecutivo.⁴⁶

.....
⁴⁶ Se deja al margen del presente estudio el régimen de responsabilidad administrativa, en cuya substanciación no interviene el Congreso de la Unión.

En cualquiera de los supuestos, las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables (art. 111, párrafo 6° de la Constitución).

En ambos casos, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores actúan como órganos habilitados constitucionalmente para la substanciación de instancias procesales.

Declaración de procedencia

El procedimiento de declaración de procedencia o “desafuero”, previsto para los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución, tiene por objeto remover la inmunidad procesal que la propia Carta Magna les atribuye, para que, una vez desaforados, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente.

La Cámara de Diputados decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria, su actuación consiste en valorar si existen elementos suficientes para que el servidor público enfrente en ese momento el proceso penal o no.⁴⁷

En esencia, el procedimiento que la Cámara de Diputados realiza no implica una resolución de fondo respecto de la responsabilidad penal del alto funcionario, pues no está facultada a subrogarse en las facultades jurisdiccionales

de los jueces, sobre todo cuando tiene presente que sus funciones en la declaración de procedencia se limitan a depurar hipotéticas interferencias o influjos negativos respecto de la función pública.

La declaración de procedencia, formal y materialmente, no es una sentencia, y sólo se substancia y emite mientras está en funciones el servidor público; si concluye su cargo o periodo de funciones, ya no es necesario proceder en consecuencia, pues el servidor público queda por ese solo hecho, desaforado (art. 112 constitucional), pues como ya se ha insistido, el fuero es una inmunidad procesal que sigue al cargo y se extingue con él.

En la historia moderna, la Cámara de Diputados ha desahogado muy pocos juicios de procedencia. Hay siete casos en los que se ha llevado a cabo un juicio de procedencia y solamente en tres se ha enfrentado proceso penal.

Juicio político

El juicio político es un proceso jurisdiccional que se substancia por ambas Cámaras del Congreso de la Unión con la finalidad de sancionar a un número determinado (*numerus clausus*) de altos funcionarios públicos de la federación o de las entidades federativas (art. 110 constitucional) que desde el ejercicio particular de su cargo, empleo o comisión hayan incurrido en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho de los asuntos estatales [art. 6 de Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP)]. Si el fallo camaral sobre el juicio político fuere positivo, necesariamente implicará la destitución del cargo y la inhabilitación temporal para ocupar otros cargos públicos. Por tanto, es una función formalmente legislativa pero materialmente jurisdiccional.⁴⁸

En el juicio político, la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como jurado de sentencia.

Las causales de juicio político se dividen en dos categorías: las que se pueden exigir a los altos servidores públicos federales (actos u omisiones

.....
⁴⁸ Cámara de Diputados, *Juicio político*, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, México, 2005. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiiju.htm>

.....
⁴⁷ Véase: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfSist/Documentos/Tesis/179/179940.pdf>

que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho) y las concernientes a los servidores de alta jerarquía de las entidades federativas (violaciones graves a la Constitución federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales).⁴⁹ Los actos que motivan el juicio político se detallan en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP).

Asimismo, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución general de la república, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (art. 5 LFRSP). Aquí, también corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Cuando presumiblemente éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal local.

Es oportuno dejar claro que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas (art. 109, fracción I, in fine constitucional, y art. 7 de LFRSP).

Enjuiciamiento penal del presidente de la república

La responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo federal, motivado por “traición a la patria y delitos graves del orden común”, exigible ante el Congreso de la Unión, se caracteriza por tener una construcción oscura y poco explícita. Por ello, su implementación jurídica resultaría problemática llegado el caso, habida cuenta de las lagunas legales y reglamentarias.⁵⁰

La Constitución determina que la “enjuiciabilidad” penal del presidente de la república debe substanciarse en ambas Cámaras del Congreso: los diputados actuando como jurado de acusación y los senadores erigiendo a su Cámara en jurado de sentencia para el efecto de resolver mediante el voto de las dos terceras partes de los presentes sobre la acu-
.....

⁴⁹ Cecilia Licona Vite, *Juicio político*. Expediente parlamentario, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados, México, 2007, p. 266. Disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf

⁵⁰ Eraña, *Juicio político...*, *op. cit.*

sación substanciada e incoada por los diputados.

Ante el vacío de la ley, hay quienes interpretan que son aplicables las mismas disposiciones procesales del juicio político, pero hay juristas que insisten que esa normatividad no es asimilable al caso del Ejecutivo. La situación resulta peculiar, pues el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, es quien emite sentencia y se subroga en la función jurisdiccional, lo que significa que el presidente de la república luego de la resolución emitida por el Senado quedaría en estado de indefensión, pues no estaría sujeto a la acción de los tribunales ordinarios y tampoco tendría derecho a ningún medio jurídico de impugnación conforme al artículo 110 constitucional, *in fine*.

Esta deficiente regulación procedimental podría subsanarse sin mediar reforma constitucional a través de otras integradas a la Ley Orgánica del Congreso y de los respectivos reglamentos de Cámaras, así como una regulación especial en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) para precisar las particularidades del enjuiciamiento penal del Ejecutivo.

Entidades federativas que han eliminado el fuero político

Algunas entidades federativas ya han legislado para modificar su normatividad constitucional en materia de inmunidad procesal y en otras se han presentado iniciativas para erradicar, o por lo menos atemperar, los excesos de los servidores públicos. Se trata de esfuerzos que acreditan el profundo

rechazo social que la ciudadanía siente frente a la histórica impunidad de que goza la clase política.

Esto es muy relevante si se considera que todavía no se ha podido consolidar una procuración de justicia independiente y ajena a los intereses políticos, sumado a la falta de autonomía de las entidades federativas y menos aún sus poderes judiciales locales.

Por eso, resulta peligroso e ingenuo abolir el fuero constitucional. Sería muy fácil que desde la Procuraduría se instruyera (por órdenes del gobernador o por un cacique local) un proceso judicial contra funcionarios incómodos, lo mismo un comisionado de derechos humanos, uno de atención a víctimas del delito, un auditor independiente o los titulares de otros órganos autónomos.

En agosto de 2016 el congreso jalisciense aprobó la eliminación del fuero para todos sus funcionarios públicos, sin importar su rango. Este hecho, así como la entrada en vigor de las leyes secundarias de la Reforma Anticorrupción (2016), provocaron una oleada de iniciativas para acotar o eliminar el fuero a nivel local. Hasta la fecha la figura jurídica del fuero ya fue eliminada en seis entidades: Jalisco, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Ciudad de México y Baja California, mientras que ha sido acotada en Morelos y Chiapas.⁵¹

Propuestas doctrinales y legales

Los criterios doctrinales y las diversas iniciativas de reforma resultan relevantes para orientar el criterio que a nivel federal debe prevalecer, pues de éste debiera derivar la necesaria armonización en las legislaciones locales y no a la inversa.

El fuero político y la inmunidad parlamentaria constituyen una garantía de diputados y senadores y otros altos servidores públicos a fin de dotarlos de independencia y autonomía. No obstante, frente a los escandalosos e insultantes abusos que se han cometido, la institución ha caído en un grave desprestigio hasta percibirla como un mecanismo de impunidad. Sin el fuero político, se estima que se acabaría con la corrupción e impunidad que impera y la economía nacional mejoraría sustancialmen-

te. El dinero que sustraen algunos políticos bien podría destinarse a la mejora de servicios públicos: salud, educación, transporte público, pensiones, etcétera.

Algunos juristas reconocen que estas figuras han caído en un grave problema de percepción por parte de la opinión pública, que ignora su origen histórico y etiología, y se considera, sin bases fundadas, que su eliminación constituye un hecho que abonará sustancialmente a acabar o disminuir la corrupción de los servidores públicos aforados.

El criterio general respecto al principio de inviolabilidad de los legisladores es en el sentido de conservarlo como una garantía que les permite expresar sus ideas libremente dentro del contexto de su trabajo legislativo sin el temor de sufrir amenazas o reprimendas, mediante la “fabricación” de un proceso penal por un presunto delito.

No obstante, en algunas de las iniciativas se acota la inmunidad a los debates que tienen lugar en la sede legislativa. Esta limitante implicaría que sólo se protejan las declaraciones, expresiones u opiniones realizadas dentro del recinto parlamentario. Esta limitación presume que el legislador ya no ejerce sus funciones de legislador fuera del recinto y por tanto sus actos son los de un ciudadano ordinario. Pero, en un mundo cada día más interconectado, esta limitación se antoja absurda, pues un legislador que comparece a un medio de comunicación a fijar su postura sobre un tema, que escribe una nota técnica o difunde por internet una reserva a un asunto legislativo que-

⁵¹ IBD, *Fuero, inmunidad...*, *op. cit.*, p. 1.

daría excluido de la inviolabilidad parlamentaria.⁵²

En cuanto a la inmunidad procesal, el sentir general es que se trata de una herramienta de impunidad para servidores públicos que haciendo un mal uso de esa prerrogativa sustraen o hacen mal uso de los recursos públicos a sabiendas de que no serán sometidos a ningún proceso penal. Sin embargo, algunos investigadores se inclinan por conservar el fuero, pues declaran que en el país no existe un sistema de procuración y de administración de justicia que responda sólo a los mandatos de la ley, pues las procuradurías sí se han usado políticamente y el hecho de que se elimine totalmente el fuero significa desproteger las funciones públicas, más que a los funcionarios, quienes pudieran estar siendo presionados o amenazados a través de estas procuradurías.⁵³ Miguel Carbonell insiste en que en muchos casos los sistemas de procuración y administración de justicia, tanto locales como federal, aún se encuentran expuestos al uso político de sus funciones, pues no gozan de la plena autonomía orgánica, presupuestal y estructural respecto del Poder Ejecutivo que les permita actuar conforme a derecho; por lo que ha propuesto que se modifique la regulación procedimental, a fin de instituir un procedimiento más realista y democrático.⁵⁴

Apunta a que el proceso para retirar la inmunidad sea remitido a

⁵² IBD, *Fuero, inmunidad...*, *op. cit.*, p. 16.

⁵³ Miguel Carbonell, “El fuero constitucional, necesario para evitar el uso político de la justicia”, *Cambio de Michoacán*, 18 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-n12476>

⁵⁴ *Ibid.*

una sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituida para tal efecto, a fin de que sean los mejores especialistas en derecho los que de manera imparcial conozcan los hechos, valoren las pruebas ofrecidas y emitan resolución o sentencia. Esto eliminaría, además, el privilegio de ser “juzgado por los pares”, que abona a la falta de certidumbre y transparencia en los procesos de desafuero.⁵⁵

Además, en cumplimiento de la garantía del debido proceso legal y de que “las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables” (art. 110, *in fine*, constitucional), resultaría más pertinente jurídicamente que los casos de desafuero se resolvieran mediante una resolución que cumpliera formal y materialmente con los requisitos de una sentencia, es decir, emitida por un órgano del Poder Judicial. Esta modalidad ya está vigente en muchos países democráticos alrededor del mundo.

Algunos expertos se inclinan por mantener la inmunidad procesal del presidente de la república (conforme a las razones expuestas con anterioridad), pero con un proceso de desafuero más claro y explícito, que se substancie y resuelve ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de garantizar un proceso certero y fundado en derecho.

Existen propuestas que plantean que se excluyan expresamente los casos de flagrancia de la protección que el fuero concede; también por la comisión de delitos y violaciones graves a los derechos humanos establecidos en convenios o tratados internacionales celebrados por México.⁵⁶

Otras opiniones sugieren que el fuero no exima a los servidores públicos de someterse al proceso penal, sino que les faculte a ser procesados en libertad y que sólo puedan ser removidos de su cargo hasta que haya una sentencia firme condenatoria, a fin de respetar el principio de presunción de inocencia (art. 20, inciso B, fracción I, constitucional).

Se han argumentado cuatro factores a favor de acotar o eliminar el fuero: *a)* se busca responder a la pérdida de confianza ciudadana hacia la clase política en su conjunto; *b)* la existencia de inmunidades parlamentarias y procesales rompe con el principio de igualdad ante la ley, es

⁵⁵ Miguel Carbonell, “Fueros y desafueros”, *El Universal*, 21 de octubre de 2010. Disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/fuero.shtml

⁵⁶ IBD, *Fuero, inmunidad...*, *op. cit.*, p. 18.

decir, se busca eliminar un atributo de la función pública que se percibe y, en muchos casos se usa, como privilegio; c) la inmunidad judicial o fuero genera un incentivo para el abuso por parte de quien lo ostenta, para cometer delitos y actos de corrupción en el ejercicio de la función pública; d) el fuero obstruye la impartición de justicia, sobre todo si el procedimiento de desafuero de un servidor público sujeto a proceso judicial es complejo y largo.⁵⁷

Reformas en curso

Una de las iniciativas que más ha avanzado en el proceso de reforma constitucional es la que corresponde al dictamen en el que la Comisión de Puntos Constitucionales hizo acopio en un sola propuesta de las 33 iniciativas presentadas durante la reciente LXIII Legislatura, y que se aprobó en la Cámara de Diputados el 19 abril de 2018, en el sentido de conservar la inviolabilidad parlamentaria y eliminar el fuero constitucional a todos los servidores públicos, incluido el presidente de la república.⁵⁸

Las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales, Reforma del Estado y Estudios Legislativos del Senado, acordaron el 27 de abril pasado crear una comisión que examine la reforma avalada por los diputados, realizar la minuta correspondiente y someterla a votación de la propia Cámara alta; luego remitirla nuevamente a la Cámara de Diputados y si fuera el caso someterla a la consideración de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, a fin de cumplimentar el artículo 135 constitucional.

Aunado a lo anterior, el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, ha anunciado como uno de sus postulados para el gobierno que entrará en funciones a partir del 1 de diciembre de 2018, la eliminación del llamado fuero constitucional, aunque por la obiedad de los tiempos constitucionales aún no existe una propuesta sobre el particular. Incluso, no se sabe si cumplimentará la iniciativa personalmente, en los términos del artículo 71, fracción I de la Constitución, o a través de los diputados o senadores de su partido político. También existe la posibilidad de que, a través de su partido político, secunde el dictamen que se encuentra en estudio en el Senado.

Conclusiones

1. La inviolabilidad y la inmunidad son prerrogativas atribuibles *ratione officii*, al servicio de un cargo público y de carácter temporal; constituyen una condición suspensiva cuyo principal objetivo es proteger y preservar una determinada función pública y no un caso de impunidad.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Véase: Gaceta de la Cámara de Diputados, año XXI, núm. 5008-IX, anexo IX, 19 de abril de 2018. Disponible: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2. El entorno de desprestigio generado por algunos servidores públicos a consecuencia de recurrentes casos de corrupción ha auspiciado un contexto crítico que desvirtúa la necesidad y justificación jurídicas de algunas instituciones. Esto es, los juicios de *facto* han superado a las razones de *jure*.
3. El problema de la corrupción no reside necesariamente en la figura de la inmunidad procesal o fuero sino en el funcionamiento del sistema de justicia. Se atribuyen al fuero efectos negativos que son imputables al mal funcionamiento del sistema de administración de justicia y a una dinámica social viciada por la impunidad y la falta de transparencia en materia presupuestal, frente a los cuales la eliminación de la inmunidad procesal, lejos de ayudar, podría constituir un factor que agravara la situación generándose círculos viciosos difíciles de superar.
4. Es necesario conocer el origen histórico y valorar la etiología de estas figuras jurídicas que constituyen un instrumento de protección a las funciones, órganos e instituciones democráticas; garantizan la separación de poderes, la autonomía e independencia de los poderes públicos; evitan amenazas infundadas y la persecución judicial con intenciones de acoso político

o de represalias; permiten la libertad de expresión legislativa de los representantes; contribuyen a asegurar la integración legal de los órganos colegiados, tanto para sesionar (quórum) como para deliberar; y constituyen un medio de control y rendición de cuentas respecto de las actividades tanto de los altos funcionarios como del titular del Poder Ejecutivo.

5. La eliminación de estas instituciones jurídicas o la transformación de su estructura puede provocar un desequilibrio entre los poderes públicos, facilitar la invasión de la esfera local por parte de la federal o a la inversa, la persecución política, así como la concentración y el abuso de poder.
6. La inviolabilidad o inmunidad parlamentaria es una institución que debe subsistir en un Estado de derecho si se quiere garantizar la autonomía e independencia del Poder Legislativo y del propio Poder Judicial, pero no es viable limitar sus efectos a las sesiones o a las manifestaciones expresadas dentro del recinto legislativo, pues la discusión pública también puede desarrollarse fuera de éste y a través de cualquier medio de comunicación.
7. Es conveniente valorar la permanencia del fuero a favor del Ejecutivo, cuya función constitucional, representatividad internacional,

legitimidad electoral y el hecho de que sea un órgano unipersonal hacen aconsejable protegerlo de eventuales querellas políticas que obstaculicen sus funciones o lo expongan a golpes de Estado instrumentados a través del Poder Judicial, de donde se concluye que el fuero es también un medio para garantizar la estabilidad política de un Estado.⁵⁹

8. Toda reforma legal para eliminar o modificar la inmunidad procesal de los servidores públicos debe estar aparejada con la correspondiente reforma en materia de procuración y administración de justicia, pues de lo contrario los efectos de la reforma no sólo serían nugatorios sino adversos al fin que se persigue.
9. Se estima conveniente modificar el procedimiento establecido, a fin de impedir que los servidores públicos “se juzguen a sí mismos”; es recomendable remitir esa facultad a un órgano autónomo naturalmente facultado en materia jurisdiccional, como una sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creada como un órgano *ad hoc*.
10. Es conveniente eliminar la inmunidad procesal en casos de flagrancia, delitos de lesa humanidad o violaciones a los derechos humanos.
11. Mientras no existan procuradurías y fiscalías autónomas, y la procuración de justicia siga dependiendo orgánica, presupuestal y estructuralmente de los poderes ejecutivos, existen razones fundadas para mantener las instituciones que protegen a los servidores públicos que realizan funciones estratégicas para el Estado y la democracia del mismo.
12. Todo privilegio otorgado por ley debe ser socialmente útil para estar justificado. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad judicial tienen sentido sólo en la medida en que estén claros los parámetros de su aplicación y sus excepciones, y donde se justifiquen como un recurso para fortalecer el funcionamiento de la democracia. Si ninguna de estas condiciones se presenta, deben ser objeto de una profunda reforma que reoriente su propósito a favor de un Estado democrático de derecho, en el que prevalezca el espíritu de la norma, pero se eliminen los procedimientos artificiosos, opacos e ineficaces, que dan pie a la suspicacia y generan la irritación y la desconfianza públicas.

⁵⁹ Espigado, *Los privilegios...*, *op. cit.*, p. 20.

Introducción

Elaborar una investigación sobre la historia de la educación en México es algo sumamente complejo, a esto contribuye la dispersión del material didáctico disponible, las dificultades para compilarlo y ordenarlo, los esfuerzos necesarios para derivar una narrativa que permita al lector adquirir conocimiento confiable sobre lo que en México ha ocurrido desde el surgimiento de nuestro país como nación independiente.

Es muy importante extender el más amplio reconocimiento a Pablo Escalante Gonzalbo, Pilar Gonzalbo Aizpuru, Dorothy Tanck de Estrada, Anne Staples, Engracia Loyo, Cecilia Graeves y Josefina Zoraida Vázquez, investigadores del Colegio de México, cuyos trabajos abordan el tema partiendo del periodo de Independencia hasta lo relativo a la gestión educativa del presidente Vicente Fox Quesada. Sus contenidos han servido de guía fundamental para la elaboración del presente documento. En complemento a estos estudios se ha acudido a la consulta de numerosas investigaciones de historia general de México que hacen menciones al tema educativo.

El objetivo principal de este documento se dirige a hacer una recapitulación de lo acontecido en diferentes épocas de la historia de México, con la idea central de posicionar los grandes cambios que ha experimentado la educación nacional y que en mucho obedecen a la ineludible adaptación que la instrucción educativa ha de tener continuamente al formar parte integrante del proceso de desarrollo nacional.

Los grandes cambios de la educación se han reflejado de inmediato y repetidamente en las peculiaridades que asumen los modelos educativos, las relaciones laborales del personal docente, la disponibilidad de infraestructura y equipamiento de los planteles educativos, la vida social prevaleciente en los planteles escolares, el entorno y soporte familiar que impacta en el rendimiento escolar del alumnado, el grado de vinculación escuela-trabajo, entre otros factores no menos importantes.

Queda solamente alentar a los interesados en el tema educativo a hacer este breve recorrido por la historia educativa del país y dar la bienvenida a aquellas iniciativas de reformas constitucionales que consideren el precepto siguiente: “Fácil nos es asentir la primera verdad; en

¹ Licenciado en economía por la UNAM. Líneas de investigación: planificación del desarrollo económico. Correo electrónico: robcanb22@hotmail.com

nuestro país puede enunciarse así: La Constitución establece poderes cuyas decisiones son definitivas”.²

Primera época

Parte del inicio del periodo del México independiente hasta la fase de dictadura de Antonio López de Santana consistió en establecer la instrucción pública según lo previsto en la Constitución de Cádiz, en su artículo 336: “En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el Catecismo de la Religión Católica”.

En el periodo de la naciente república se hereda el modelo educativo dominante durante la Colonia. Una educación basada en la enseñanza religiosa, el adiestramiento en artes y oficios, con escasa presencia de educación escolar pero orientada a la reproducción de la ideología y religiosidad monárquica-española y reservada a la instrucción para los grupos criollos. Una enseñanza impartida en conventos (templos-escuela) versada en el idioma español, la escritura castellana y la evangelización de los indígenas y con enseñanza fe-

² Justo Sierra, “El derecho de los diputados y el derecho del pueblo”, *El bien público*, 10 de septiembre de 1876.

menina limitada a la catequesis dominical en parroquias y conventos.

En la república naciente el tema educativo es abordado en el texto de la Constitución Federal de 1824, en el que se otorga al Congreso general la facultad de promover la ilustración y que confirma su sello conservador. El mandato textual dice:

Artículo 50.- Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

Promover la ilustración asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

Un ordenamiento legal como el citado responde a los primeros esfuerzos de construcción del Estado mexicano y se apega a los principios de los grupos de poder conservadores que fueron impulsados desde las cúpulas monárquicas clericales que gobernaban el país, pero que representó un parteaguas respecto al régimen educativo del periodo colonial y que permitió la propagación de numerosos planteles de educación básica, seminarios e instituciones de cultura superior.

La culminación de la guerra de independencia y el surgimiento de la nueva nación no terminó con los conflictos entre los grupos conservadores y liberales. Las disputas

entre estas dos corrientes de pensamiento tenían como trasfondo establecer desde el plano y el juego político la orientación que debía darse a la educación. Los primeros se declaraban a favor del mantenimiento de una enseñanza vinculada a principios clericales, los otros se pronunciaban por la libertad de enseñanza, aunque rechazaban la intervención del Estado sobre la educación aun cuando ya propugnaban por la impartición de una instrucción basada en principios y contenidos científicos y sociológicos.

Al percatarse de la imposibilidad de dar cauce a las orientaciones educativas que ellos pregonaban, los liberales se dieron a la tarea de expedir en 1833 la primera ley en favor de la libertad de enseñanza bajo el mandato del entonces presidente Valentín Gómez Farías. En ella se ordena excluir a los sectores religiosos y conservadores de la impartición educativa, dando luz verde al control del Estado. Empero, en realidad, esta ley no alcanzó a adquirir vigencia debido a las intensas presiones y oposición provenientes de los grupos conservadores.

Los esfuerzos desplegados por el entonces presidente Gómez Farías sentaron las bases para que años más tarde, en la década de 1840, el Estado lograra establecer un mayor control sobre la educación. Sin embargo, ante la debilidad institucional imperante en esa época, el gobierno nacional optó por poner el manejo de la educación en manos de la Compañía Lancasteriana.

El sistema lancasteriano tuvo la virtud de acercar la educación a la población instalando numerosas escuelas primarias por todo el país. La compañía lancasteriana fue fundada en México como una asociación filantrópica dedicada a promover la educación primaria entre la gente pobre. Debe su nombre a Joseph Lancaster, quien fue el precursor de esta nueva técnica de enseñanza en la que los alumnos más avanzados enseñaban a sus compañeros con menores conocimientos.

En México la enseñanza mutua fue practicada por maestros particulares, escuelas gratuitas y conventos, logrando amplio reconocimiento en el país. En 1842, el gobierno de Gómez Farías entregó —como ya se dijo— a dicha compañía el control de la instrucción primaria en todo el país, permitiendo mediante su método que un solo instructor pudiese enseñar de 200 a 1,000 niños.³

La respuesta del conservadurismo, ahora al mando de Antonio López de Santana, revirtió los progresos logrados por la corriente liberal. La transformación educativa de corte liberal nuevamente resultó revertida. En 1843, Santana expidió el Plan General de Estudios de la república mexicana, ordenando que los educandos recibieran una sólida instrucción religiosa, declarando como nacionales todos los centros educativos que reciben recursos del Estado y centralizando todas las facultades educativas en el gobierno central.

Hacia la mitad del siglo XIX la educación laica impartida por el Estado

³ Para mayores detalles del método lancasteriano de enseñanza se puede consultar: [file:///C:/Users/robca/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/2929-2742-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/robca/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/2929-2742-1-PB%20(1).pdf)

coexistía con una forma de educación católica más evolucionada y que contaba con un buen número de planteles centralizados en las principales ciudades del país con capacidad para impartir la instrucción básica y profesional, pero impregnada de una propuesta y contenidos religiosos.

Segunda época

Abarca la fase terminal del régimen de Santana, la instauración del segundo imperio, la etapa del juarismo, incluyendo el periodo de la guerra de reforma y la república restaurada.

Durante el segundo imperio de Maximiliano, el país adopta algunos de los rasgos del modelo educativo francés, en ese entonces más avanzado que el de México, aunque excesivamente centralizado, ya que ninguna materia se podía impartir sin un texto aprobado por el Ministerio de Instrucción Pública. La instrucción primaria se volvió obligatoria para alumnos de entre 5 y 10 años; la educación secundaria estaría vinculada a su término a carreras literarias, tecnológicas o bien se podía optar por el ingreso a la milicia. En lo que respecta a los estudios de preparatoria, el énfasis fue puesto en el estudio de las ciencias exactas o las artes.

Los sucesos que tuvieron lugar entre 1840 y 1867 devastaron al país casi por completo. La invasión norteamericana (1846 a 1848), con la consiguiente cesión de los territorios de los ahora estados de Texas, California, Nevada, Utah, Nuevo México y partes de Arizona, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma, la primera intervención francesa (abril de 1838 a marzo de 1839), que estalla ante el impago de indemnizaciones del gobierno mexicano al de Francia), la segunda intervención francesa (de 1863 a 1867), las guerras emprendidas por México contra los ejércitos invasores extranjeros y la guerra de reforma (de 1858 a 1861), que concluye con el triunfo e instalación del gobierno del presidente Benito Juárez.

Los daños ocasionados por todos estos conflictos armados significaron que el país destinara todos sus recursos a fines bélicos y postergara para mejores tiempos los derroteros que habría de seguir la educación. Por su parte, el juarismo procede a promulgar, en 1867, la Ley Orgánica de la Instrucción Pública, que mandata la gratuidad, laicidad y obligatoriedad de la enseñanza, ordenando también disposiciones sobre educación secundaria, así como la creación de la Escuela de Estudios Preparatorios. Con dichas medidas, los centros educativos públicos se multiplican de manera relevante, dando fin a la primera época de grandes cambios de la educación en México.

Los principios del gobierno juarista quedan consagrados plenamente en el artículo 3 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que dice textualmente: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir”.

La prioridad recayó en contar con una población instruida y comprometida con el desarrollo material, pero también altamente imbuida

de los valores patrios, un ideal éste que continuaría enfrentado con la desigualdad presente en la estructura social. Así lo consigna el propio Juárez en uno de sus escritos dirigidos a la Nación:

En materia de instrucción pública, el Gobierno procurará con el mayor empeño, que se aumenten los establecimientos de enseñanza pública gratuita, y que todos ellos sean dirigidos por personas que reúnan la instrucción y moralidad que se requieren para desempeñar con acierto el cargo de preceptores de la juventud, porque tiene el convencimiento de que la instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos de poder.⁴

Otro pasaje que explicó con claridad los principios educativos del presidente Juárez es el siguiente:

El gobierno general por sí y excitando a los particulares de los estados, promoverá y fomentará la publicación y circulación de manuales sencillos y claros sobre los derechos del hombre en sociedad, así como sobre aquellas ciencias que más directamente contribuyen a su bienestar y a ilustrar su entendimiento, haciendo que esos manuales se estudien aun por los niños que concurran a los establecimientos de educación primaria, a fin de que desde su más tierna edad vayan adquiriendo nociones útiles y formando sus ideas en el sentido que es conveniente para el

⁴ Benito Juárez, “Justificación de las Leyes de Reforma”, escritos, Heroica Veracruz, 7 de julio de 1859.

bien general de la sociedad. Respecto de la instrucción secundaria y superior, el gobierno se propone formar un nuevo plan de estudios, mejorando la situación de los preceptores que se emplean en esta parte de la enseñanza pública, así como el sistema que para ella se sigue actualmente en los colegios y, ajustándose al principio que sobre esto contiene la Constitución, se adoptará el sistema de la más amplia libertad respecto de toda clase de estudios, así como el ejercicio de las carreras o profesiones que con ellos se forman, a fin de que todo individuo, nacional o extranjero, una vez que demuestre en el examen respectivo la aptitud y los conocimientos necesarios, sin indagar el tiempo y el lugar en que los haya adquirido, pueda dedicarse a la profesión científica o literaria para que sea apto.⁵

Tercera época

Se extiende por el periodo porfirista (1867 a 1911), el conflicto armado de la revolución mexicana, la etapa de pacificación, la institucionalización derivada del nuevo constitucionalismo, finalizando con el arribo al poder del general Lázaro Cárdenas.

El gobierno de Porfirio Díaz comienza privilegiando la alfabetización masiva de la población, proporcionando instrucción básica pero obligatoria para todos, sometida a un sistema de poder sobre la educación centralizada, caracterizada por la alta carencia de recursos públicos asignados a la educación.

Durante el gobierno del presidente Manuel González (1880-1884), se emprendió un cambio de enfoque pedagógico en la educación primaria: el niño sería el centro de la enseñanza. Al congreso general de la nación acudieron, con ese motivo, maestros y médicos a fin de realizar consultas que orientaran los cambios requeridos para hacer llevar adelante tal precepto, aunque la evidencia mostraba una verdad distinta:

Entre 1880 y 1910, México produjo hombres de vastos conocimientos, políticos comprometidos, periodistas aguerridos, músicos inspirados, científicos esforzados —la lista es larga— pero no hubo mucho progreso en mejorar la suerte del pueblo: protegerlo de los abusos de militares, políticos, hacendados, industriales e inversionistas extranjeros. La modernización del país y de su sistema educativo no llegó hasta las fábricas, las colonias alejadas del centro de las ciudades, los pueblos y las rancherías. Para ellos estaban destinadas las escuelas rudimentarias.⁶

A pesar de ello, los cambios propuestos dieron lugar a una reforma educativa que llevó consigo importantes transformaciones en el orden pedagógico. Una de las más relevantes fue la propuesta hecha por Enrique Rébsamen, que revaloró la función docente y clasificaba a los alumnos de acuerdo con su edad y no como en el sistema lancasteriano, que

⁵ Benito Juárez, “Justificación”..., *op. cit.*

⁶ Dorothy Tanck de Estrada (coord.), *Historia mínima de la educación en México*, El Colegio de México, 2010.

lo hacía apegado a los conocimientos adquiridos por el alumno. Para Rébsamen, la enseñanza debería desarrollar las capacidades físicas, intelectuales, éticas y estéticas de los educandos. Tal reforma educativa recibió buena acogida hasta el final del porfiriato. A destacar es la supresión de la Compañía Lancasteriana en el año 1890, cuyos planteles quedaron bajo control del Estado.

Entre 1882 y 1901 se crearon cuatro escuelas normales, una de ellas federal, que poseía la facultad de expedir títulos para la enseñanza y las tres restantes estatales, que se sumaron a otras cinco ya existentes. Este tipo de planteles abrieron oportunidades de superación personal a muchas mujeres al ocuparse en la carrera magisterial. La nueva Ley de Instrucción Obligatoria que entró en vigor en 1888 persiguió el objetivo de la unificación educativa nacional, permitiendo instrumentar un proyecto de educación pública que fue resultado de los consensos logrados entre pedagogos, intelectuales, maestros y autoridades.

Los avances logrados durante el porfiriato se materializaron bajo el liderazgo de Justo Sierra cuando la educación logró mejores estándares de organización, calidad y niveles de escolaridad, dando además gran impulso a la educación superior con la creación de la Universidad Nacional en 1910. Sin embargo, estos esfuerzos tan encomiables no bastaron. Las cifras no eran alentadoras, pues la tasa de escolaridad general por cada 1,000 habitantes solamente aumentó 3.2% de 1878 a 1900 y 2.7% de 1900 a 1907.

Puede decirse que durante el porfiriato se sientan las bases del sistema educativo actual, que ya contaba con jardines de niños, educación primaria, carreras técnicas para obreros, centros de instrucción normal (en 1887 abre sus puertas la Escuela Normal Federal de México), escuelas de arte, institutos científicos y literarios, así como la ya comentada fundación de la Universidad Nacional en 1910 (antes Real y Pontificia Universidad de México).

En 1910 el país se ve inmerso en un profundo debate acerca del destino de la educación nacional, dando un giro a los contenidos de la educación superior con el fin de hacerla menos elitista y dotarla de contenidos en ciencias humanísticas y lograr revertir el excesivo centralismo existente. Las proclamas de justicia, libertad y democracia surgidas desde el magisterio fueron un detonador del ocaso de la dictadura porfirista y la instauración de un programa educativo universal y unificador con amplio sentido social.

En la fase terminal del porfiriato tuvo lugar un importante cambio en la educación que fue reflejo de los continuos vaivenes de la enseñanza nacional. En dicho momento, el presidente interino Francisco León de la Barra emitió la ley de educación rudimentaria que intentaba incorporar a los pueblos indígenas al esfuerzo nacional. Esto implicaba sumar a una población indígena de 3 millones de personas (20% de la población total) que hablaba 72 diferentes idiomas y que era en su mayoría analfabeta. Este ordenamiento prosperó de manera muy limitada,

pero creó las bases para que más adelante el cardenismo optara por instaurar un esquema de enseñanza bilingüe (español y lenguas indígenas).

Durante el conflicto armado de la Revolución Mexicana (1910-1917) el desarrollo de la educación tuvo avances muy precarios en tópicos tan importantes como la apertura de nuevas escuelas y personal docente; la alfabetización experimentó un serio revés y los niveles de escolaridad se fueron a la baja; a lo anterior se sumaron los escasos recursos invertidos durante esos años a la educación pública. La organización de la educación rudimentaria en 1911, aunque no prosperó, sí sentó un valioso precedente para ofertar instrucción a la población campesina e indígena en el país.

Las escuelas de educación rudimentaria impartieron clases en dos cursos anuales de castellano, lectura, escritura y aritmética elemental sin recibir el carácter de obligatoria. Los planteles estarían dispuestos para todos los individuos interesados. La idea central al dar impulso a esta modalidad educativa consistió en abatir el analfabetismo entre la población indígena y tener presencia educativa en regiones alejadas. Esta opción educativa recibió el respaldo del presidente Madero, aunque fue motivo de críticas, al considerarse que atentaba contra la unidad educativa nacional. Al final del periodo maderista, la educación rudimentaria recibió escaso apoyo, pero abrió paso a lo que hoy es la educación rural.

En la práctica las escuelas rudimentarias funcionaron de manera muy deficiente. En las aulas se encontraban mezclados alumnos de muy distintas edades, incluso en grupos conformados por niños y adultos hacendados en pequeños locales, sin mobiliario ni materiales didácticos y, por ende, con altos niveles de deserción escolar.

La lucha armada dio lugar a una gran diversidad de experiencias educativas, que fueron más bien resultado de la praxis militar de los ejércitos en conflicto que de la enseñanza previa recibida en las aulas. Este aprendizaje empírico si bien fue de enorme valía para los combatientes como medio de supervivencia, contribuyó a debilitar los basamentos del sistema educativo nacional heredados del porfiriato. Cabe aquí mostrar, a manera de ejemplo, la siguiente anotación elaborada por un escritor reclutado en el ejército de la División del Norte:

Rechazo íntegra la teoría que hace de la buena voluntad el sucedáneo de los competentes y los virtuosos. El dicho de que las buenas voluntades empiedran el Infierno me parece sabio, porque la pobre gente de buena voluntad anda aceptando siempre las tareas superiores a su aptitud, y por allí peca. Creo con pasión, quizá por venir de las aulas, en la técnica y en los libros y detesto las improvisaciones, salvo cuando son imprescindibles. Estimo, en todo caso, que para México, políticamente, la técnica es esencial en estos tres puntos fundamentales: en Hacienda, en Educación Pública y en Guerra.⁷

⁷ Martín Luis Guzmán, *El águila y la serpiente*, Aguilar, México, 1962, p. 229.

Los ideólogos de la revolución mexicana aportaron también ideas en favor del establecimiento de una educación diferente que estuviera dotada de un profundo sentido de reivindicación social. Un ejemplo de esto puede encontrarse en los pronunciamientos del grupo de los Flores Magón en su programa del partido liberal. En sus documentos se planteó la necesidad de ampliar la capacidad instalada de escuelas primarias, la laicidad de la enseñanza y la obligatoriedad educativa en personas de hasta 14 años; apuntó también sobre la importancia de otorgar salarios dignos al personal docente.

Cabe recordar que la revolución mexicana fue el medio que propulsó cambios sociales de fondo con la pretensión de sacar de la escena nacional al vetusto régimen dictatorial porfirista. El tema educativo no fue la excepción, tanto así que el sentido que se le pretendió imprimir quedó consignado en la redacción original del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Artículo 3°.

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

A todo lo largo del periodo de la lucha armada, la educación preparatoria y universitaria sufrió un serio revés al perder muchos de los apoyos económicos que antes le proporcionaba el gobierno federal. El debate en torno al nuevo constitucionalismo retrasó la definición de los nuevos derroteros de la educación superior. En ese entonces, el reto principal consistió en encontrar las fórmulas deseables para darles un mayor sentido social y hacer más inclusivos los medios para sufragar sus gastos.

La educación fue un excelente medio para avanzar en la pacificación del país. La obra de José Vasconcelos al frente de la recién creada Secretaría de Educación Pública abonó mucho en favor de la paz. Porque: 1) restituyó a la Universidad Nacional sus funciones y le reintegró la Escuela Preparatoria; 2) emprendió una verdadera cruzada cultural dando impulso a actividades como teatro, lectura, pintura, música y deporte; 3) activó una amplia labor en favor de la alfabetización de la población; 4) dotó a los Talleres Gráficos de la Nación de recursos para poner en manos del público las grandes obras de la literatura universal; 5) facilitó recursos para los pintores muralistas; 6) remodeló escuelas en colonias populares y ordenó restaurar los edificios monumentales que alojaban dependencias públicas; 7) dio carácter federal a la enseñanza para tener presencia en las entidades federativas; 8) mejoró salarios al personal docente; 9) abrió escuelas nocturnas; 10) creó un modelo educativo para formar “hombres nuevos” sanos, diligentes e imbuidos de una

moralidad, hábitos y costumbres; 11) proporcionó preparación a los primeros maestros rurales federales e ingresó a los indígenas a la escuela para la enseñanza del idioma español.

El periodo del presidente Plutarco Elías Calles introdujo ajustes de importancia en la educación nacional, aunque en lo general dio continuidad a lo hecho por sus predecesores. Las acciones de gobierno se destinaron a apoyar la educación técnica agrícola en detrimento de la normalista. El compromiso central apuntó a extender la instrucción rural e indígena bajo un esquema muy pragmático que vinculara más estrechamente la relación escuela-trabajo, que capacitara a la gente para “ganarse la vida” y propiciara la cooperación para el bienestar colectivo; tal esfuerzo culminó con la fundación de la Escuela Regional Campesina. En ese tiempo la enseñanza fue despojada de cualquier vestigio religioso y salió a la luz la prohibición del uso de dialectos en el salón de clases.

Estos ajustes fueron generando crecientes tensiones en la relación gobierno-maestros-padres de familia-comunidades. Este hecho fue uno de los gérmenes que motivaron el posterior estallamiento de la guerra cristera (1926-1929). A la rigurosidad en la aplicación del artículo 3° constitucional, se sumaron las tensiones entre grupos católicos y la Iglesia católica en contra del gobierno ante la expedición y entrada en vigor del Reglamento Provisional de Escuelas Particulares del Distrito Federal (Ley Calles), que señalaba penas para los delitos e infracciones en materia

educativa y de culto religioso y las reformas al Código Penal para el Distrito Federal y Territorios. El conflicto religioso pronto se extendió por varias partes del país, provocando un ausentismo muy marcado en las escuelas. Ante este conflicto el gobierno de Calles reaccionó creando un sistema educativo federal que actuara en paralelo a los estatales.

A finales de la década de 1920 el país se adentró en un periodo de cambio social; la educación no estuvo exenta. Uno de los hechos más trascendentes fue la concesión dada a la Universidad Nacional para obtener la autonomía. Con posterioridad a este hecho, el destino de la Universidad Nacional fue nuevamente sometido a debate, pero al final la propuesta de instaurar la educación socialista impulsada por Lombardo Toledano no prosperó. Otro hecho más que tuvo enorme relevancia en 1929 fue el intento fallido del gobierno por instaurar la educación sexual dentro del sistema educativo nacional; esta inusitada propuesta para su tiempo fue rechazada por la Unión de Padres de Familia.

Cuarta época

Aborda la etapa neoconservadora, que se extiende desde el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho hasta el comienzo de la etapa del México contemporáneo neoliberal.

Concluido el Maximato, tocó el turno al general Lázaro Cárdenas de asumir el mando del Poder Ejecutivo federal. En materia educativa no tardó en reforzar la función rectora del Estado, estipular su carácter po-

pular privilegiando la enseñanza técnica y respaldar la reforma al artículo 3º constitucional aprobada dos meses antes de su llegada al poder.

Artículo 3º

La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

A esta modificación constitucional le siguieron una serie de cambios profundos en la vida institucional del país. En la esfera educativa el gobierno de Cárdenas creó el Instituto de Orientación Socialista y la modificación de los planes y programas de estudio en los planteles superiores, normales y regionales que ahora aludían al socialismo científico y la lucha de clases. En la educación básica los educandos se harían conscientes de su compromiso con la construcción de una sociedad equitativa.

El gobierno continuó con los esfuerzos emprendidos por sus antecesores en materia de alfabetización, ahora a través de la Campaña Nacional de Educación Popular. La nueva instrucción exaltó los valores socialistas, impulsando a la profesión docente a convertirse en sujeto de cambio y lucha social. El impulso a la educación técnica tuvo una feliz culminación con la fundación del Instituto Politécnico Nacional dotado de sus escuelas vocacionales.

El régimen cardenista hizo hincapié en la federalización de la educación y en el impulso a la educación indigenista, el verdadero avance en este ámbito consistió en el reconocimiento de sus culturas, dialectos, costumbres y valores.

La derechización del régimen emanado de la revolución, que comienza en 1940, da un nuevo giro a la educación nacional virando ahora hacia una nueva posición conservadora. Se trató de formar individuos que crecieran imbuidos de ideales distintos, con la consigna de que la política educativa se orientara a abolir de manera paulatina los principios de la educación socialista consagrados en el artículo 3º constitucional, lograr una reconciliación y acercamiento con la Iglesia católica para rescatar moralmente al país, inaugurar la llamada “escuela del amor”, exaltar el valor de la familia y su función formativa, así como redefinir por completo el rol del magisterio en la impartición de la enseñanza.

Pero si algo caracteriza a la década de 1940 es que la educación nacional pasó a centrarse en lo urbano y en acompañar los requerimientos del proceso de industrialización. Se trató de estructurar un sistema educativo federalizado, orientado a la adquisición de conocimientos científicos (ciencias naturales y artísticas), técnicos (dibujo, actividades manuales y variados oficios), pero desprovisto de los atavíos ideológico-políticos de corte socialista.

El tránsito de un país rural a otro predominantemente urbano abrió una magnífica oportunidad para actuar en favor de la modernización

educativa. En las ciudades se comenzó a desarrollar una infraestructura educativa con planteles modernos y equipados, personal docente provisto de escolaridad superior y que gozaba de condiciones laborales estables y buen reconocimiento social. En contraste, la educación rural se fue rezagando más, predominando el aislacionismo de las comunidades, la escasa y deficiente infraestructura escolar. Convertido en un entorno social desfavorable, la vida de los educandos continuaba impregnada de marcadas carencias y pobreza extrema. En ese periodo el analfabetismo no cedió a pesar de los recursos destinados a disminuir este gran flagelo social. Para combatirlo, se improvisaron centros de enseñanza y personal docente a fin de retener a la población en sus comunidades.

En 1946 las condiciones fueron favorables para introducir una nueva modificación al artículo 3° constitucional, que quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 3°

La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Garantizada por el artículo 24 de la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

La orientación educativa dada por el presidente Miguel Alemán Valdés profundizó las directrices del gobierno que le precedió. La industrialización demandó técnicos y profesionales preparados para fortalecer el desarrollo empresarial en el entendido de que predominaba un contexto social de escolarización muy bajo. El proyecto educativo conocido como “escuela unificada”, llamado así por su idea de unificar los niveles y objetivos de enseñanza, fue puesto en marcha en todo el país, aunque para entonces surgió un nuevo gran desafío al que debía hacer frente la autoridad educativa: la explosión demográfica (crecimiento poblacional de 3.4% en el año de 1940).

Uno de los aspectos a destacar del régimen de Alemán Valdés fue la edificación de la Ciudad Universitaria, inaugurada finalmente en 1954. La Universidad Nacional Autónoma de México contó con un complejo que por fin pudo congregarse a las 12 escuelas nacionales y tres facultades entonces existentes que hasta ese momento se encontraban dispersas en distintas instalaciones; se abrió así a la postre la oportunidad de brindar nuevas opciones educativas de nivel superior.

En su turno, y ante la presión demográfica, el gobierno del presidente Ruiz Cortines insistió en la formación moral, cívica y nacionalista (los valores socialmente reconocidos fueron libertad, soberanía y justicia). Se dio especial impulso a la educación media superior y superior, como también a la educación impartida por particulares; esto con el fin

de satisfacer de mejor forma los requerimientos del desarrollo económico del país y ampliar la oferta educativa a través de una mayor cobertura y acceso a la escuela.

Hacia el final de 1950, la educación en el medio rural atravesaba ya una severa crisis. El 50% de los niños que vivían en el campo no habían pisado un aula (3 millones de menores). El nuevo presidente, Adolfo López Mateos, decidió impulsar el Plan de Once Años para atender la gran demanda derivada del factor demográfico. Dicho plan debió asumir como prioridad la construcción de nueva infraestructura escolar. En su formulación, la instrucción fue dividida en áreas de conocimiento y no más en asignaturas. Para entonces, la Secretaría de Educación Pública ya era una enorme dependencia entre personal docente y administrativo, con un sindicato magisterial poseído de gran poder.

Hacia finales de esa década la disidencia sindical en el magisterio nacional proliferó, sumándose al descontento social abanderado por el movimiento ferrocarrilero y campesino. Con el propósito de dar respuesta a esta lucha de reivindicación social, el gobierno creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito con la encomienda de distribuir —con carácter obligatorio— los libros de texto gratuito a todos los estudiantes de educación primaria en el país.

La medida fue considerada por la Iglesia católica y los grupos conservadores como atentatoria a la libertad de la enseñanza. A estos conflictos, el régimen de López Mateos supo sobreponerse y mantener su hegemonía sobre el sector

educativo. Con el paso del tiempo, quedó demostrado que los libros de texto gratuito resultaron ser un gran aporte a la educación en México, sobre todo para aquellos educandos cuyo único recurso para acceder a un aprendizaje sistémico era ése.

El régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz propició un ambiente de gran agitación social masiva. El estilo autoritario con el que se procedió en su mandato motivó el enojo social extremo, sobre todo en el medio estudiantil. Las manifestaciones multitudinarias compuestas por jóvenes de educación media superior y superior pronto se radicalizaron, forzando al gobierno a acudir a la represión. El conflicto tuvo su fin con la matanza de Tlatelolco del 2 de octubre de 1968. En el fondo, este conflicto dejó al descubierto las grandes deficiencias del sistema educativo nacional.

Los intentos de ese gobierno por impulsar modificaciones de fondo en el sistema educativo no prosperaron, pues el régimen perdió toda legitimidad y representatividad ante una sociedad severamente agraviada. Aun así, el régimen de Díaz Ordaz no cesó en sus intentos por introducir cambios en el sistema educativo. Una de las medidas más destacadas fue la que agregó un tercer grado de estudios a la educación preparatoria.

La atención prestada a la educación urbana contribuyó a aumentar la polarización social, mientras que el sector rural continuó ahondando los rezagos educativos presentes secularmente. En la era del nuevo conservadurismo, el funcio-

namiento de las normales rurales y de las escuelas prácticas de agricultura si bien ampliaron sus programas de estudio, continuaron operando de manera muy precaria, lo que obligó a que algunas cerraran sus puertas ante la escasez de personal docente, los bajos salarios, el pésimo estado de las instalaciones, el ausentismo y la deserción del estudiantado.

Las grandes carencias mencionadas para el caso del sector rural se acentuaron aún más en los pueblos y comunidades indígenas. Fue hasta mediados de 1960 cuando las autoridades federales educativas dieron nuevo impulso a la educación bilingüe, asumiendo una actitud de respeto a las tradiciones y cultura indígenas. Sin embargo, cabe señalar que todas las acciones instrumentadas en esta dirección se hicieron en el marco de una política educativa centralista, que no terminaba por considerar en sus fines las peculiaridades de las comunidades y de la vida escolar reinante en los distintos planteles.

Desde la década de 1960, hasta finales del periodo del presidente José López Portillo, la educación normalista experimentó notables progresos. El número de centros de educación docente se multiplicó, contribuyendo a que una gran proporción del personal docente en activo tuviera una preparación más elevada.

En ese tiempo, la telesecundaria constituyó un aliciente para lograr mayor cobertura educativa en el medio rural. Por otro lado, la descentralización educativa, la promulgación de la ley de educación de 1973, que facilitó la revalidación de estudios y la educación a distancia, la modificación de planes y programas de estudio y de contenidos de los libros de texto gratuitos, la inclusión del tema de la educación sexual, la elaboración de libros de texto en lenguas indígenas, la creación de los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), de los Colegios de Bachilleres y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), la apertura de la Universidad Autónoma Metropolitana, el establecimiento de la licenciatura magisterial, el aprovechamiento de los medios masivos de comunicación para fines educativos, entre otras, constituyeron medidas muy encomiables en favor de la educación del país.

La crisis devaluatoria de 1976 dificultó al siguiente gobierno el logro de una gestión educativa exitosa, y aunque el gasto público destinado al sector fue aumentado considerablemente (de 2.9 a 5.2 como porcentaje del PIB), los resultados obtenidos por la administración 1976-1982 fueron en general más bien discretos, salvo en lo que se refiere a la expansión de la cobertura educativa en los niveles básico, medio superior y la modalidad técnica, que recibieron apoyos decisivos.

Quinta época

La educación en la era del neoliberalismo mexicano.

Miguel de la Madrid inaugura propiamente el periodo del neoliberalismo mexicano. Ante la escasez de recursos públicos disponibles, se abren nuevos caminos para refrendar compromisos dirigidos a mejorar la calidad de la educación, aumentar la eficiencia terminal, combatir la de-

serción escolar y lograr mayor coherencia temática en los programas escolares. La preocupación por disminuir el rezago educativo y abatir el analfabetismo en comunidades indígenas llevó al gobierno en turno a promover la lectura en lenguas indígenas a través de libros de texto editados en 40 diferentes lenguas.

Debido a la contingencia provocada por el terremoto del 19 de septiembre de 1985, que afectó severamente la infraestructura educativa pública y privada, sobre todo en la capital del país, la restauración y reconstrucción se convirtió en una de las nuevas prioridades. A pesar de esta seria adversidad, en la década de 1980 el país ya contaba con una universidad pública en cada estado de la república. En ese periodo, el gobierno realizó intentos infructuosos por anular la gratuidad de la enseñanza en la Universidad Nacional Autónoma de México, anulando el pase automático del bachillerato a la universidad. En ese tiempo también se crea el Sistema Nacional de Investigadores con la idea de apoyar el trabajo de los investigadores a tiempo completo y otorgarles becas.

El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, recién entró en funciones, procedió a crear el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y el Canal 22 de televisión. En su periodo la educación quedó a merced de la ideología del “liberalismo social” y someterla así al marco de privatización de la economía y de modernización de la educación, que puso énfasis en mejorar la calidad de la educación, descentralizar por completo el sistema educativo (dando facultades a los estados), mejorar el desempeño del personal docente, integrar la educación al desarrollo y la globalización, aprovechar de mejor forma las modalidades no escolarizadas, involucrar a los padres de familia en las decisiones educativas. Bajo el programa social maestro “Solidaridad”, se procedió a la construcción de escuelas y a su equipamiento; además, la educación básica obligatoria se amplió, comprendiendo ahora la instrucción preescolar, primaria y secundaria.

En esa administración el auge de la educación particular fue muy relevante, floreciendo un buen número de universidades privadas, así como el establecimiento en el país de planteles de universidades extranjeras en el marco del TLCAN.

En los inicios del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, en el país estalló una crisis económica sin precedentes. El impacto directo sobre el sector educativo fue la severa contracción del gasto público. Ante ese escenario, la política educativa centró sus acciones en aumentar la cobertura educativa, abatir el analfabetismo, establecer programas de capacitación para el trabajo, impulsar un programa de becas en zonas marginadas y en situación de pobreza; se creó el Sistema Nacional de Evaluación y se amplió la enseñanza a distancia.

Por su parte, el gobierno de la alternancia, como se denominó en su tiempo a la administración del presidente Vicente Fox, insistió en dotar al país de una educación de calidad, promoviendo la necesidad del aprendizaje del inglés, el equipamiento de computadoras en las escuelas públicas, aumentar becas, mejorar contenidos, programas

de educación abierta, combatir el abandono escolar, aumentar horas reduciendo alumnos por clase, otorgar estímulos al personal docente, incrementar la oferta de estudios de posgrado, generalizar la lectura y el deporte. Por entonces abrió sus puertas la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por iniciativa del gobierno de la ciudad con cinco planteles. El descuido por la educación rural persistió durante su gobierno, los apoyos se centralizaron a través del programa social “Oportunidades”, buscando asegurar la equidad (igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro académico), la inclusión (atender la diversidad cultural, regional, étnica y lingüística) y la formación (persigue propósitos científicos y técnicos con un enfoque de humanismo).

En ese sexenio el programa “Enciclomedia” y el financiamiento de vivienda para el magisterio nacional no alcanzaron las metas previstas. En el caso del primero porque los alumnos beneficiados no adquirieron los conocimientos programados, mientras que en el segundo sólo se logró adjudicar vivienda a 50% de los docentes. A su vez, en otro orden, se realizaron reformas a los planes y programas de la escuela normal de educadoras y de educación especial y se emprendieron cambios completos en los contenidos de la educación secundaria.

En 2002, el Congreso de la Unión aprueba una modificación al artículo 3º constitucional para dar carácter de obligatoria a la educación preescolar. Ésta señala textualmente lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-federación, estados, Distrito Federal y municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Ya bajo el mandato del presidente Felipe Calderón se dio forma a mecanismos de evaluación docente, los cuales quedaron sujetos al escrutinio público. Procediendo a otorgar 140 mil plazas magisteriales a través de un concurso de oposición, en lo que confiere al personal docente la disponibilidad de un catálogo de formación continua ayudó a aumentar la oferta de cursos, diplomados y posgrados, aunque se omitió introducir mejores regulaciones en torno a la formación académica impartida en las escuelas normales particulares. En lo tocante a la educación media superior y superior, cabe decir que se avanzó en la creación de casi mil nuevos planteles y 96 instituciones de educación superior.

En el gobierno de Calderón, la Alianza por la Calidad en la Educación sirvió de marco para reformar los lineamientos generales del programa de carrera magisterial con el que se evaluó a 774 mil profesores de educación básica en actividades relacionadas directamente con su desempeño profesional.

A su vez, la implementación de las pruebas Enlace (Evaluación Nacional de Logro Académico en los Centros Escolares) permitió ampliar el conocimiento acerca del rendimiento académico de los estudiantes, dando cuerpo a lo que sería conceptualizado como calidad

de la educación. Para este efecto el gobierno del presidente Calderón realizó una modificación al artículo 3º, primer párrafo de la Carta Magna para quedar como sigue:

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y los 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.

La reforma educativa 2013

Objetivo

Tuvo el propósito de elevar la calidad de la educación en México a estándares internacionales, creando un sistema profesional para evaluar, contratar, asignar y ascender a los maestros y al mismo tiempo reducir la interferencia de los sindicatos en el acceso a las plazas docentes, reduciendo la disparidad de oportunidades entre la población.

Contenidos

Autonomía de gestión escolar

Sitúa en el centro el sistema educativo, dotándolo de la capacidad para administrar sus recursos y a medir periódicamente los alcances de su desempeño para identificar los retos que ha de enfrentar.

Esto significa que las escuelas puedan cumplir con el calendario y horarios establecidos; que dispongan de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar; que el tiempo escolar se ocupe fundamentalmente en las actividades de aprendizaje; que los educandos consoliden su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.

Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE)

Se crea como un apoyo para asegurar que dentro de los planteles los profesores puedan disponer de los tiempos establecidos para trabajar de manera colaborativa en las actividades de planeación de clases, reflexión de resultados, conversación sobre los problemas de los alumnos y análisis de las evaluaciones y los avances alcanzados.

Participación de los padres de familia

Se fomenta la participación de los padres de familia, quienes son responsables de la educación de sus hijos y tienen el derecho de organizarse en cada escuela.

Sistema educativo

Se introducen modificaciones importantes a la organización y prácticas que toca desempeñar a las autoridades, sea en la planeación y conduc-

ción de la educación, como en los centros escolares, que es en donde tiene lugar el hecho educativo.

Ahora la autoridad educativa deberá abocarse a la atención eficaz de los planteles y a lograr una administración cuya fortaleza y eficacia sea medible.

Sistema de Información y Gestión Escolar

Se abre esta instancia para permitir reducir las cargas administrativas para los maestros y los directivos. Se busca lograr una comunicación fluida entre los directivos de las escuelas y las autoridades educativas, contribuyendo a reducir las cargas administrativas para maestros, directores y supervisores a fin de que éstos puedan concentrar sus esfuerzos en las tareas técnicas y pedagógicas.

Servicio Profesional Docente

Responde a la demanda de una evaluación justa y de opciones de formación continua y actualización pertinentes, que aseguren la dignificación de la profesión docente. Con la reforma educativa el ingreso a la docencia deberá transitar por los concursos de oposición y, en consecuencia, por la demostración del mérito.

En dichos concursos de oposición podrán participar todas las personas que cumplan con el perfil y requisitos que establezca la convocatoria, sin demérito de origen, residencia, lugar o formación profesional.

Quienes se incorporen al servicio profesional docente deberán pasar por un periodo de inducción de dos años durante los cuales recibirán los apoyos pertinentes para fortalecer sus capacidades, además de tener el acompañamiento de un tutor designado por la autoridad educativa.

A partir del ciclo escolar 2014-2015 todas las plazas de nuevo ingreso en la educación básica y la educación media superior serán asignadas mediante concurso de oposición.

Promociones

El mérito será el criterio central para el otorgamiento de las promociones a concurso de oposición que deberán ser abiertos a todos los maestros. La cercanía personal con quienes tienen la capacidad de decidir no tendrá peso alguno en las decisiones de promoción.

El programa de promociones sustituye al de carrera magisterial y se dará a conocer a más tardar el 31 de mayo de 2015. La participación en este programa será voluntaria y los docentes tendrán posibilidad de incorporarse si destacan en la evaluación de su desempeño y participar en igualdad de circunstancias en los concursos de oposición, sin que ello afecte sus derechos vigentes.

Reconocimiento

Quien destaque en el desempeño será objeto de reconocimiento mediante movimientos laterales como la tutoría, la coordinación de materias, la asesoría en apoyo a actividades de dirección a otras escuelas y la asesoría

técnica pedagógica, entre otras actividades que se realizan al interior de los centros escolares. Dichos movimientos serán temporales.

Permanencia

La reforma educativa garantiza el respeto a los derechos de los trabajadores de la educación en materia de permanencia. Ningún maestro que esté en servicio podrá ser despedido, independientemente de sus resultados en las evaluaciones del desempeño. Para superar las deficiencias detectadas con la evaluación docente se prevé disponer de apoyos para que los maestros cursen programas remediales y contempla dos oportunidades de evaluación adicionales para mostrar que se cumple con las condiciones para la permanencia.

Formación continua y desarrollo profesional

Se establecen obligaciones precisas para las autoridades con el fin de asegurar la formación continua y el desarrollo profesional del magisterio. Impide que la autoridad obligue a los maestros a seguir cursos y cumplir con los programas de formación continua que poco o nada tienen que ver con sus necesidades reales. Son los maestros, en su escuela, quienes se encuentran en condiciones de plantear, escoger y decidir aquel programa que mejor responda a sus deseos de superación y a los desafíos de cada centro escolar.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

Constituye una nueva instancia del sistema educativo. Está dotado de autonomía constitucional y garan-

tizará la confianza en los resultados de las evaluaciones que practique.

Corresponde al INEE evaluar la calidad, el desempeño y los resultados en la educación básica y media superior; deberá asegurar la imparcialidad y seriedad en las evaluaciones, hacerlas en función de los requerimientos del sistema educativo y establecer los niveles mínimos para el ejercicio de la docencia y para los cargos con funciones de dirección y supervisión.

Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Garantiza la prestación de servicios educativos de calidad y confiere al INEE su coordinación.

Evaluaciones del magisterio

El INEE tendrá que hacer las evaluaciones en función de los requerimientos del sistema educativo y habiendo recogido las propuestas que surjan de los actores de la educación, especialmente de los maestros. Estará facultado para autorizar los parámetros e indicadores, de conformidad con los perfiles aprobados por la autoridad educativa, las etapas, aspectos y métodos que comprenderán los procesos de evaluación y los instrumentos para la evaluación y perfil de los evaluadores.

Conclusiones

La educación en el país se ha visto sometida a grandes cambios desde que México surgió como nación independiente. Los motivos obedecen a factores múltiples, lo único cierto es que todos ellos obedecen a la necesidad de formar individuos que se adapten de

la mejor forma a un entorno social y económico específico y propio de una época.

Los rompimientos con el orden social establecido han sido complejos, sea por la vía pacífica o bien a través de la violencia y las armas como fue el caso de la guerra cristera o del movimiento estudiantil de 1968.

La aspiración histórica de la sociedad mexicana ha sido disponer de un sistema educativo que sea fundamento para la formación de individuos dotados de una escala de creencias, valores, conocimientos, capacidades, destrezas, cultura, usos, costumbres y tradiciones que le permitan desarrollar un proyecto de vida propio que permita el encuentro con su identidad; así como estar provistos de una conciencia profunda de lo social para asumir como propia una cultura de la solidaridad, de respeto por los demás y por la familia. El individuo, a su vez, debe ser dueño de una amplia cosmovisión, esto es, de un entendimiento de los fenómenos que rigen el ambiente, la naturaleza y el mundo. Pero el individuo como ser dotado de conciencia acerca de su existencia debe interiorizarse para entrar en contacto con su espiritualidad en plena libertad de creencias y credos.

La educación, para hacerse posible en el individuo, debe apuntar a la formación de personas con preparación para emprender una vida productiva. Y para ello requieren entrar en estrecho contacto con las disciplinas científicas y tecnológicas, el acondicionamiento físico y el deporte y convertirse en agentes activos de la organización social.

La aspiración histórica de la sociedad mexicana en materia de educación no es un proceso terminado. Los grandes vaivenes a los que ha estado sometida con el transcurrir de los años, desde el surgimiento de esta nación independiente hasta hoy, han imposibilitado un avance más promisorio para el sector. Las naciones desarrolladas en el mundo contemporáneo sustentan la calidad de vida de sus habitantes en la edificación de un sistema educativo de alcance universal, que abre oportunidades de progreso y prosperidad para todos.

El breve recorrido que aquí se relató sobre la historia de la educación en México tuvo a bien demostrar que la educación ha sido parte de la disputa por imponer distintos proyectos de nación en los que se involucran planes y programas de estudio de características muy especiales. El carácter secular de la desigualdad y de la exclusión social dominante en México ha dejado que un sector importante de la población quede al margen de los progresos y avances resultantes del esfuerzo productivo nacional.

Los rezagos educativos caracterizados por el analfabetismo, las deficiencias e insuficiencias en infraestructura y equipamiento de los planteles, las carencias alimentarias y de nutrición en los educandos, la falta de un soporte familiar que permita sufragar la educación de los hijos, el ausentismo, el abandono escolar y la falta de preparación e iniciativa para iniciarse en la vida productiva son los grandes desafíos que nos esperan en el futuro inmediato.

Es hora de dar un nuevo curso a nuestra historia educativa y hacerlo perdurar.

Resumen

Este artículo es un breve análisis del estado de la cuestión, de cara a las elecciones federales de 2018, con relación a la evolución de la equidad de género en México y, especialmente, respecto del principio de paridad de género, establecido en el artículo 4, fracción 1 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a razón de la integración del Congreso de la Unión como órgano colegiado de representación popular, así como de los retos pendientes para lograr establecer una democracia y un gobierno paritarios en el país.

Introducción

Durante la segunda mitad del siglo xx y a lo largo de éste, las mujeres de todos los partidos políticos han demostrado su capacidad y liderazgo. Su labor echa por tierra la consigna peyorativa y discriminatoria de que sólo podían gobernar estados y municipios con poca población y sin muchos problemas, cuando incluso han gobernado a la Ciudad de México, encabezado a sus partidos políticos y participado activa y eficazmente en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales.

Luego de una larga lucha, tenaz y constante, y a 65 años de conmemorarse la reforma constitucional que otorgó la ciudadanía plena a las mujeres (DOF del 17 de octubre de 1953) y a 63 años de que las ciudadanas mexicanas ejercieran por primera vez el sufragio activo en unas elecciones federales, México se enfrenta a un fenómeno único en su historia, digno de señalarse, pero que de ninguna manera ha sido espontáneo ni de fácil conquista: la paridad de género en el resultado electoral del pasado 1 de julio de 2018.

En este histórico proceso, las mujeres han reclamado igualdad, educación y ciudadanía para construir de manera corresponsable con los hombres la nueva sociedad mexicana sustentada en el progreso, la democracia, la justicia y la equidad.

Para entender y valorar la magnitud y consecuencias de este fenómeno paradigmático es necesario realizar de manera sucinta algunas precisiones.

¹ Maestra en Educación con especialización en TICs y capacitación en competencias educativas, por la Universidad Anáhuac. Profesora investigadora en la Universidad Panamericana.

Precisiones dogmáticas y jurídicas

Para hablar de “equidad de género” o incluso de “paridad de género”, en las elecciones celebradas en México el pasado 1 de julio de 2018, previamente se tiene que recordar que por *género* se entienden “las construcciones socioculturales que diferencian y configuran los roles, las percepciones y los estatus de las mujeres y de los hombres en una sociedad”.²

Luego, que los conceptos de *igualdad de género* y *equidad de género* han sido el centro de un intenso debate, por lo que en el Informe de Indicadores de la UNESCO sobre Cultura para el Desarrollo, la organización dedicó un capítulo especial a la igualdad de género, reconociendo expresamente que ésta es una pieza clave del desarrollo sostenible.

Define también que igualdad de género es

[...] la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres, y niñas y niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean lo

² UNESCO, *Igualdad de género*, manual metodológico, 2013, p. 104. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Igualdad%20de%20genero.pdf>

mismo, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen del sexo con el que nacieron. La igualdad de género supone que se tengan en cuenta los intereses, las necesidades y las prioridades tanto de las mujeres como de los hombres, reconociéndose la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y de hombres.³

El mismo Informe precisa que la equidad de género consiste en

[...] la imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, un objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.⁴

Derivado de lo anterior, la paridad de género reside en la participación equilibrada de mujeres y

hombres en las posiciones de poder y de toma de decisiones en todas las esferas de la vida (políticas, económicas y sociales), lo cual constituye una condición destacada para la igualdad entre los géneros. Tiene la finalidad de reducir la brecha económica, política o social de género y aumentar la participación de las mujeres a través de la promoción de diversas acciones y políticas.⁵

Por lo que concierne al origen del concepto de *paridad*, se analizó en el seminario “El principio democrático de la igualdad de representación, 40 años de actividad del Consejo de Europa” (Estrasburgo, 6 y 7 de noviembre de 1989). Posteriormente, ese mismo organismo internacional emitiría la recomendación sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público sobre democracia paritaria, publicado a principios de 2003.⁶

Los términos *paridad de género, democracia paritaria o sufragio paritario*, surgieron formalmente en la Declaración de Atenas, emitida por la Cumbre Europea “Mujeres al Poder”, el 3 de noviembre 1992 (Cumbre Europea, 1992),⁷ donde participaron ministras europeas y otras mujeres de relevancia política y que en el preámbulo del documento precisan que el fenómeno de la infra-representación de las mujeres constituye un déficit de democracia:

La igualdad formal e informal de mujeres y hombres es un derecho humano fundamental. Las mujeres representan más de la mitad de la población. La igualdad requiere paridad en la representación y administración de las Naciones. Las mujeres representan la mitad del talento y habilidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en la toma de decisiones es una pérdida por el conjunto de la sociedad. La infra-representación de las mujeres en la toma de decisiones impide que se tengan en cuenta los intereses y necesidades del conjunto de la población. Una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones produciría diferentes ideas, valores y estilos de comportamiento necesarios para lograr un mundo más justo y equilibrado para todo el mundo, tanto para las mujeres como para los hombres.⁸

Como consecuencia, en el ámbito de la Unión Europea y el Consejo de Europa se aprobaron diferentes compromisos en cuanto al equilibrio de género en los espacios de los órganos de decisión, pero en lo internacional resulta especialmente relevante la Plataforma de Acción de Beijing, emitida en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Naciones

⁵ Consejo de Europa, *Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público*, Estrasburgo, 12 de marzo de 2003. Disponible en: https://www.ehu.es/documents/2007376/3950505/Recomendacion_participacion_mujeres_decision.pdf/3b52aca2-df73-496e-b800-a9c6d45341f7

⁶ *Idem*.

⁷ Cumbre Europea, Declaración de Atenas “Mujeres al Poder”, Atenas, 3 de noviembre de 1992. Disponible en: http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf

⁸ *Idem*.

³ UNESCO, *Igualdad de género...*, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 106.

Unidas celebrada en 1995 y donde se consolidó el uso del término “paridad de género”. Entre otros asuntos afines, dedicó un amplio apartado al ejercicio del poder y a la toma de decisiones e instó a los Estados miembros de las Naciones Unidas a adoptar las medidas de acción positiva necesarias para lograr la paridad en todos los órganos gubernamentales y de la administración pública.

Por su parte, la expresión “umbrales de paridad” se define en el informe final del grupo de especialistas en igualdad y democracia del Consejo de Europa, como las

[...] disposiciones legislativas o reglamentarias que consagran la regla de la paridad mediante el establecimiento de un umbral de igualdad, por ejemplo, al menos 40% de cada sexo, en la composición de los órganos consultivos del Estado (consejos, comisiones, grupos de trabajo, etc.) en las asambleas por elección y cuando corresponda, en los jurados (y otros órganos judiciales), así como en las estructuras de los partidos políticos, sindicatos y órganos de decisión de los medios de comunicación.⁹

Éstas, normalmente se instrumentan mediante los llamados sistemas de cremallera o cuotas de género.

Los sistemas de cremallera se establecen mediante disposiciones legales o reglamentarias que obligan a los partidos políticos y organismos públicos a integrar y

⁹ Consejo de Europa, *Participación equilibrada...*, op. cit., p. 21.

registrar a sus aspirantes o candidatos a puestos de elección popular, nominándolos y alternando los géneros, uno a uno, y desde luego, como este sistema normalmente se usa en procedimientos electorales de representación proporcional y no de democracia directa, se sugiere que la alternancia empiece siempre con una mujer, seguida de un hombre y así sucesivamente; además, que en caso de suplencias se respete el género del titular.

Las cuotas electorales, por razón de género, son una especie dentro del concepto de acciones afirmativas para alcanzar la paridad consistente en la fijación de topes o de porcentajes en la integración de un órgano colegiado mediante disposiciones en la ley electoral y excepcionalmente en la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos colegiados y lograr un equilibrio en la participación de mujeres y hombres.

La cristalización del sufragio paritario ha incidido en la situación política de las mujeres en México, especialmente durante el siglo XXI. Ya no se trata sólo de la reivindicación de los derechos de las mujeres en calidad de sujetos activos de la ciudadanía, sino de las relaciones de las mujeres votantes y elegibles frente a todos los órganos del gobierno (en todos sus niveles o ámbitos espaciales de validez) por una parte, y frente a los partidos políticos, por otra. Asimismo, se trata de los fines y modos del ejercicio del poder por parte de las mujeres con miras a participar en la universalidad de la dinámica pública del país en condiciones de equidad.

De tal suerte, en el ámbito electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estableció en 1993 que los partidos políticos debían procurar promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país. Posteriormente, en 1996, en los transitorios de esta ley electoral, se dispuso que en los estatutos partidistas se buscara que las candidaturas, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, no excedieran del 70% para el mismo género, con el objetivo de lograr una sociedad democrática con mejor representatividad social.

En 2002 se reformó el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para establecer, dentro del cuerpo de la ley y con carácter obligatorio, un sistema de cuotas en el cual se exigía que los partidos políticos respetaran la proporción de 70/30% de candidaturas para ambos géneros en los comicios federales.

El 14 de enero de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218 cambió el término “equidad entre hombres y mujeres” por el de “paridad de género” en la vida

política, a fin de asumir la terminología vigente en el ámbito internacional.

A nivel jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la Resolución SUP-JDC-12464/2011,¹⁰ resolvió la obligatoriedad de cumplir las cuotas de género y la necesidad de que la fórmula de propietario-suplenente sea del mismo género (con independencia del método de selección). A estos hechos se les conoce como el “Caso de las Juanitas”, en que los partidos políticos postulaban candidatas propietarias mujeres, quienes una vez electas renunciaban a favor de sus suplentes hombres.

Cabe resaltar que pese a la obligatoriedad de los umbrales de paridad fijados por la autoridad judicial electoral, todos los partidos persistieron en el incumplimiento de la integración de sus padrones electorales respecto de la observancia de las cuotas de género con la proporción del 60/40% que estableció el 30 de noviembre de 2011 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en una sentencia específica que hubo de corroborar en 2012.

Si examinamos la actitud de los partidos políticos, llama la atención su resistencia ante las medidas de acción afirmativa para favorecer la participación política de las mujeres, pues en vez de preparar cua-

dos femeninos desde 2002, cuando se establecieron las primeras cuotas de género (70/30%) (COFIPE, Art. 175, 2002), los partidos continuaron sus prácticas habituales y sólo cuando el TEPJF determinó que las cuotas eran obligatorias, argumentaron la insuficiencia de candidatas prestigiadas y preparadas para el ejercicio de la función pública como un argumento baladí para defender las candidaturas masculinas y justificar la violación de la ley.

Como resultado de estas medidas, el porcentaje de integración femenina en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión (2012-2018) alcanzó una cifra cercana al 35%, es decir, 185 mujeres diputadas y 42 senadoras, con un total de 227 legisladoras, lo que significó un notable avance en favor de las mujeres en cuanto a la integración de ese órgano de gobierno.

Una vez que se adoptó primero el sistema de cuotas 70/30% y después el 60/40% con resultados muy positivos, pero aún insatisfactorios, el paso obligado consistía en establecer una acción afirmativa de paridad de género que mandatará la obligatoriedad de integrar los listados electorales de los partidos políticos con una proporción paritaria del 50/50%

entre los hombres y las mujeres a fin de lograr una conformación final más equitativa en los poderes legislativos federal y local. En ese sentido, el presidente Peña Nieto actuó en consecuencia y propuso la correspondiente reforma constitucional, que fue publicada el 10 de febrero en 2014, en los siguientes términos:

Artículo 41.-...

...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Derivadas de la norma constitucional en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (artículo 14, párrafos 4 y 5, artículo 232, párrafos 2, 3 y 4, artículos 233, 234, 241, párrafo 1, inciso a) y (artículo 3, párrafos 3, 4 y 5, artículo 25, pá-

¹⁰ Véase: <http://portal.te.gob.mx/coleccion-sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-10842-2011-Acuerdo1.htm> y la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación en otro caso estrechamente relacionado a través de la Resolución SUP-JDC-12624/2011. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion-sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

rrafo 1, inciso r), respectivamente, y las correspondientes leyes electorales de las entidades federativas, se establecieron las principales reglas relacionadas con la postulación de las candidaturas a senadurías, diputaciones federales y locales: 1) determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales; 2) integrar las listas de mayoría relativa y de representación proporcional por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género; 3) determinar que en caso de número impar de curules o regidurías, la lista sea encabezada por mujeres; 4) regular la posibilidad de modificar el orden de prelación en el que fueron registradas las fórmulas con la finalidad de lograr una integración equilibrada de los órganos de representación popular; 5) eliminar criterios que tengan como finalidad asignar a alguno de los géneros, distritos o municipios en los que el partido haya obtenido baja rentabilidad electoral en el proceso anterior; 6) realizar la sustitución de candidaturas, respetando el principio de paridad entre los géneros; 7) destinar entre 2 y 3% del porcentaje de financiamiento público de los partidos políticos para la promoción y capacitación de liderazgos femeninos; 8) sancionar con la negativa de registro de candidaturas a los partidos que incumplan la normativa sobre paridad.¹¹

.....
¹¹ Leticia Bonifaz Alfonzo, “El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, pp. 1 y 2. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf

En las elecciones realizadas en 2018, que abarcaron el mayor número de opciones electorales de la historia y en algunas entidades federativas incluyeron los tres ámbitos de gobierno en una sola jornada electoral, se observaron las siguientes reglas en el ámbito federal: para la elección de los 300 diputados electos según el principio de votación relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, debían postular 50% de hombres y 50% de mujeres, así como presentar fórmulas en las cuales tanto el propietario/a como el suplente fueran del mismo sexo, y en consecuencia un máximo de 150 fórmulas con hombres y 150 con mujeres. Y para los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, debían alternar los nombres de hombres y mujeres o viceversa, respetando el mismo género para cada uno de los respectivos suplentes.¹²

En el ámbito local, para la elección de los diputados a los congresos se siguieron los mismos criterios (*mutatis mutandis*) de postulación, integración de fórmulas y formación de listas que en materia federal. En el ámbito municipal, si bien la disposición constitucional no hace una mención expresa de ellos, éstos y los partidos políticos por disposición legal o *motu proprio* para las elecciones de ayuntamientos y regidurías también adoptaron el principio y criterios de paridad.

La paridad de género nace como una obligación a cargo de los partidos políticos de garantizar la igualdad entre los géneros en las candidaturas y, por ende, postular a 50% de hombres y 50% de mujeres, lo cual constituye un punto de partida y no necesariamente el punto final,¹³ puesto que en los resultados electorales definitivos pudiera darse una integración con un resultado electoral de conformación desigual, salvo que se faculte a la autoridad electoral a intervenir con una clara intención de establecer *a posteriori* el principio de paridad.

Es decir, mediante las listas de diputados y senadores de representación proporcional se pudiesen realizar los ajustes de género necesarios para lograr el equilibrio paritario de éste. Y aunque no se ha esclarecido legalmente a nivel federal el alcance y las consecuencias jurídicas de la disposición constitucional en materia de paridad de género, sería importante determinar si el espíritu del principio de paridad permite facultar legalmente al órgano electoral a actuar en ese sentido. Lo que implicaría, además, una valoración vis a vis en cuanto a la mayor o menor importancia entre el principio de paridad y el respeto irrestricto a los derechos electorales de los candidatos de representación proporcional que resultasen removidos para sustituirlos por una mujer. Este dilema ya se presentó a nivel local y federal.

.....
¹² Imer B. Flores, “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿De punto de partida a punto de llegada?”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio 2016, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10095/12123>

¹³ *Idem*.

En los casos de los estados tanto de Yucatán como de Morelos, en donde los respectivos consejos generales, así como la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, para el primero, y el Tribunal Electoral del estado de Morelos, para el segundo, trataron de aplicar en dicha asignación el principio de paridad de género como punto de llegada (es decir, de integración final del órgano legislativo), pero la Sala Superior reiteró que dicho principio es y debe ser entendido como punto de partida.

A nivel federal, es conveniente citar, a manera de criterio a seguir, la resolución judicial para la asignación de diputados federales por representación proporcional y de diputaciones de mayoría relativa en la elección federal 2012, número SUP-REC-582/2015 y acumulados, respecto del Acuerdo del Consejo General del INE, sobre las 299 diputaciones de mayoría relativa (excepto una, de Aguascalientes), de las cuales 184 recayeron en hombres y 115 en mujeres. Dichas candidaturas se registraron observando el principio de paridad mediante la postulación de 50% de candidatas mujeres y 50% de candidatos hombres. Las diputaciones de representación proporcional recayeron en 103 varones y 96 mu-

jer, con un sistema de listas regionales cerradas, fórmulas integradas por un mismo género (propietario y suplente) y alternancia conforme al principio de paridad.¹⁴

La integración final del órgano quedó con 287 hombres (57.6%) y 211 mujeres (42.4%), por lo que en la resolución de primera instancia se argumentó que la autoridad responsable vulneró el principio de paridad de género en la integración final de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, porque no garantizó la integración paritaria (50% de cada género) sin que existieran elementos razonables y equitativos para no hacerlo.

Por su parte, la Sala Superior resolvió que la integración final de los órganos deliberativos de elección popular se define de manera democrática, ya que son los electores quienes imponen sus preferencias cuando eligen a través del voto entre las diversas candidaturas que participan en una contienda electoral en la que previamente se estableció un porcentaje paritario de género (50% de mujeres y 50% de hombres). Por tanto, la integración paritaria de los órganos colegiados de representación está determinada por el sufragio y no puede quedar al arbitrio de la autoridad electoral.

Así, se puede afirmar que en la resolución de mérito, se valoró que el principio de paridad queda plenamente garantizado mediante la asignación de representación proporcional a cargo de la autoridad electoral y los partidos políticos siempre que se respeten tanto el orden de prelación como la alternancia en las listas de los partidos políticos, y se concluyó que la conformación paritaria del órgano está definida en forma democrática mediante el ejercicio del sufragio de la ciudadanía, por lo que se aplicó de manera literal y correcta la fórmula de representación proporcional establecida en la ley.

Esto es, la resolución resolvió conforme a un criterio que privilegia la certeza y seguridad jurídicas de los candidatos electos en una contienda electoral que ha cumplido con el principio de paridad de género, la eficacia y validez del voto popular, y el principio de auto organización de los partidos políticos. Conforme al precedente citado, a falta de norma jurídica, se presume que en igual sentido tendrían que resolver otras autoridades jurisdiccionales del orden federal.

Aunque aún no se ha presentado este supuesto, también es digna de análisis una problemática similar, es decir, determinar si están debidamente garantizados los principios democráticos y las condiciones de equidad y certeza jurídicas a favor de todas y todos los participantes en una contienda electoral, si la norma determina un *numerus clausus* de hombres y mujeres integrantes en un órgano colegiado y señala expresamente los métodos o mecanismos de ajuste y selección de candidatos, tanto en la postulación pero sobre todo en cuanto a su integración, a fin de alcanzar los porcentajes establecidos (cualquiera que estos sean) o su aproximado (cuando haya números impares), a través de las listas de representación

¹⁴ Véase <http://www.te.gob.mx/salasup/pdf/paridad.pdf>: 15

proporcional o de acuerdos partidistas, supuesto que seguramente tendrán que resolver los tribunales en caso de impugnación.

Elecciones paradigmáticas: 2018

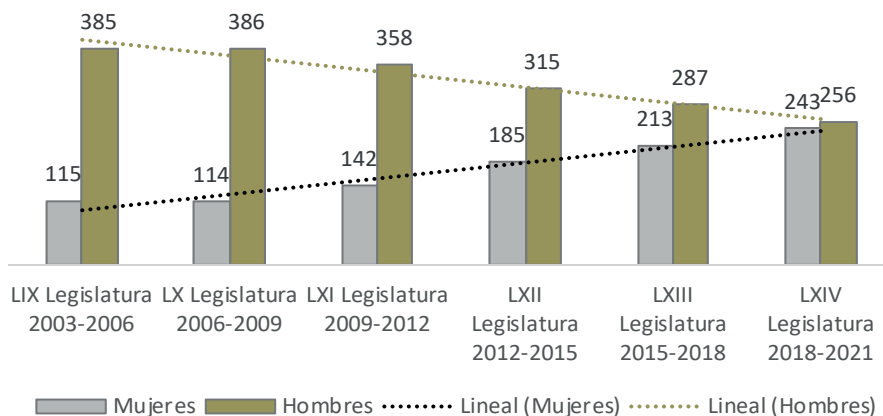
La LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, que tomará posesión el próximo 1 de septiembre de 2018, será la más paritaria de la historia de acuerdo con los datos arrojados por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del Instituto Nacional Electoral (INE), tras las elecciones del 1 de julio. Pero esta paridad no es fortuita, deviene de la reciente reforma al artículo 41 constitucional de las medidas implementadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) y del cumplimiento por parte de los partidos políticos de la obligación de promover la paridad de género en las candidaturas y destinar 3% de su gasto ordinario para capacitar a las mujeres.

La Cámara de Diputados estará conformada con un porcentaje del 50.8% de hombres y 49.2% de mujeres, mientras que el Senado de la República estará compuesto por 51% de mujeres y 49% de hombres.

Las mujeres ocuparán 243/244 de las 500 curules en San Lázaro y 63 de los 128 escaños en la Cámara alta.

Cabe señalar que en los últimos 15 años el número de mujeres integrantes ha ido en aumento: en el periodo 2003-2006 la Cámara de Diputados se compuso de 115 mujeres por 385 hombres y para el periodo 2015-2018 fueron 213 mujeres por 287 hombres (Gráfica 1).

Gráfica 1. Composición histórica de la Cámara de Diputados, desagregada por sexo



Fuente: INEGI, en *Animal Político*, 15 de agosto de 2018.

De acuerdo con las cifras del PREP, el número de mujeres electas como diputadas para la LXIV Legislatura se incrementará en seis puntos porcentuales respecto de la integración de la última legislatura. En otras palabras, las mujeres ocuparían 30 curules más.

Aunque la composición no es totalmente equitativa, la brecha de género entre mujeres y hombres sería de apenas 2.6 puntos porcentuales, que se traduce en 13 curules, según el informe del INE.

Por otra parte, en el Senado, durante el periodo 2000-2006, había tan sólo 20 mujeres y 108 hombres. Y la LXIII Legislatura, que culmina actividades en septiembre de 2018, se compuso por 42 mujeres y 82 hombres (Gráfica 2).

Sobre el particular, Adriana Favela, Consejera del Instituto Nacional Electoral (INE), aseveró que con los resultados de las recientes elecciones federales, “las legisladoras mexicanas se perfilan para pasar de la posición número ocho que tenían en 2017, a la número tres en el ranking mundial de participación femenina legislativa de

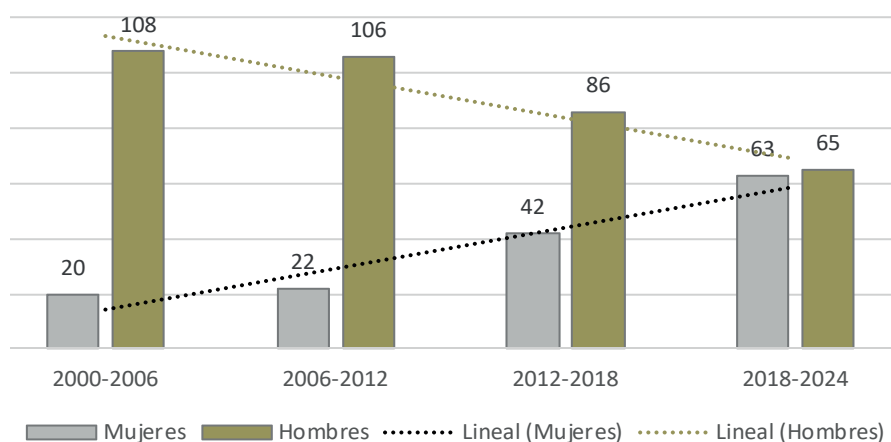
ONU-Mujeres”,¹⁵ hecho que representa un importante avance en la materia de género a nivel mundial.

La especialista Flavia Freidenberg, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), puntualiza que esta paridad horizontal es el resultado del esfuerzo institucional, político y social que se realiza desde hace varias décadas “para mejorar las condiciones de participación y representación de las mujeres”. Además, argumenta que esta igualdad era necesaria, pues “la democracia no es posible sin mujeres” y celebra la situación, ya que, a su juicio, es el primer paso para alcanzar una democracia incluyente, en un país que históricamente “había sido subrepresentado”.¹⁶

¹⁵ Evelyn Cervantes, “Empatan las mujeres cámaras en el Congreso”, periódico *Reforma*. Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1437076&cv=2>

¹⁶ César Reveles, “Por primera vez en la historia de México, el Congreso tendrá paridad de género”, *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/congreso-paridad-de-genero/>

Gráfica 2. Comparativo histórico de la integración del Senado de la República, desagregado por sexo



Fuente: INEGI, en *Animal Político*, 15 de agosto de 2018.

Este logro representa un paso más hacia a la equidad que posibilita una mayor participación política de las mujeres y perfila mayores probabilidades de impulsar agendas legislativas a favor de la igualdad de género, la familia y la erradicación de la violencia contra las mujeres,¹⁷ aunque la paridad por sí misma no garantiza una transformación del sistema, pues el hecho de ser mujer no pone de manifiesto que las legisladoras electas tengan perspectiva de género o se preocupen por los intereses de la mayoría de las mujeres; hay que seguir insistiendo en la educación como la principal medida positiva para arraigar el empoderamiento de las mujeres.¹⁸

Retos

Una vez analizado lo anterior, es pertinente reflexionar sobre los principales retos que aún se encuentran pendientes tanto en lo fáctico como en lo legal:

1. Garantizar las condiciones de igualdad en la competencia, es decir, que la obligación de los partidos políticos no se agote con la postulación formal al cargo, sino que se les brinde a las mujeres los mismos recursos y esfuerzo que a sus homólogos hombres.
 - Es evidente que por más que la igualdad sea un derecho reconocido en la Constitución, mientras existan discriminaciones fácticas que desvaloricen a las mujeres como personas, se necesitarán medidas jurídicas que equilibren la situación,¹⁹ puesto que:

¹⁷ Patricia Galeana, “La revolución de las mujeres en México”, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, SEP, México, 2014, p. 17. Disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/492/1/images/Mujeres.pdf>

¹⁸ Melgar, “La revolución de...”, *op. cit.*, p. 114.

¹⁹ Alma Luz Beltrán y Puga, “Miradas sobre la igualdad de género”. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n28/n28a10.pdf>

- En las entidades federativas en que los partidos políticos tienen mayores posibilidades de ganar, generalmente registran a hombres encabezando las dos fórmulas de las listas de candidaturas a senadurías y diputaciones de mayoría relativa, mientras que las mujeres son registradas en entidades o distritos donde la fuerza política que las postuló ha perdido en reiteradas ocasiones.²⁰
- Es común que si se registran listas con fórmulas mixtas para las senadurías de mayoría relativa (una fórmula integrada por hombres y otra por mujeres), generalmente se registre a los hombres en la primera fórmula, lo cual propicia que éstos, prácticamente, garanticen su elección y, por tanto, la posibilidad de que accedan a un mayor número de senadurías de primera minoría cuando el partido obtiene el segundo lugar de votación en una entidad determinada.²¹
- Con relación a las candidaturas a senadurías y diputaciones federales asignadas

²⁰ Gabriela Ponce Sernicharo y Lorena Vázquez C., “Paridad vertical y horizontal en el Congreso de la Unión”, temas de la agenda núm. 1, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 21 de diciembre de 2017, p. 2. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3810/1%20Paridad%20Horizontal%20en%20el%20Senado_LVC_GPS.pdf?sequence=3&isAllowed=y

²¹ *Idem.*

por el principio de representación proporcional, las listas que presentan los partidos están encabezadas mayoritariamente por fórmulas integradas por hombres. Esta práctica propicia que los hombres tengan mayores posibilidades de acceder al cargo en caso de que se asigne un número no de diputaciones o senadurías de representación proporcional a dicha fuerza política.²²

2. Establecer legalmente la conformación de congresos de integración paritaria, a fin de que los órganos colegiados reflejen la realidad demográfica. En caso de que no sea así, fijar mecanismos democráticos y equitativos para realizar las compensaciones y ajustes necesarios a través de las listas de representación proporcional.
3. A nivel municipal, determinar que en la postulación de candidaturas a regidurías y sindicaturas para la renovación de un ayuntamiento no deberá contener más de 50% de candidatas o candidatos propietarios de un mismo género (paridad horizontal) con excepción de que el resultado de la suma de regidurías y sindicaturas sea impar, pues en ese caso el género mayoritario debiera ser diferente al de la candidatura a cargo de la presidencia municipal.

4. Reglamentar por parte de la autoridad electoral y/o de los partidos políticos si existirán criterios especiales o extraordinarios a favor de los legisladores federales que fueron electos en 2018, a fin de conciliar el principio de paridad electoral con su derecho a la reelección legislativa.
5. Determinar legalmente la alternancia de género en la presidencia de las cámaras que integran el Congreso de la Unión (procurando que si en una preside un hombre, la otra sea presidida por una mujer). Asimismo, se deberá establecer el principio de paridad horizontal para determinar el género de quienes integran sus órganos de gobierno y ejerzan las presidencias de las respectivas comisiones legislativas, a fin de lograr una paridad horizontal en la representatividad de las mismas y que al interior de cada una de éstas se busque también establecer una conformación en la que se logre la equidad.²³
6. Reglamentar de manera expresa y congruente con las necesidades de la administración pública la integración paritaria del Poder Ejecutivo, concretamente, respecto de los titulares de sus entidades y dependencias, asimismo, de los altos cargos del Poder Judicial.²⁴

Conclusiones

Primera. A todas luces resultó insuficiente para el reconocimiento pleno de los derechos políticos femeninos establecer en el artículo 34 constitucional la ciudadanía a favor de las mujeres (1953), por lo que fue necesario adoptar diferentes principios e, inclusive, instrumentar diversas políticas públicas con la finalidad de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres: desde la igualdad ante la ley hasta la igualdad en la ley, sin olvidar suprimir limitaciones, prohibiciones y otras formas de discriminación, tanto explícitas como implícitas.

Segunda. Pareciera que tanto la democracia como la igualdad exigen la paridad de género como punto de partida y como punto de llegada. Esto ha dado lugar a una concepción de “democracia paritaria” en la que se considera como demanda legítima que las mujeres sean susceptibles de postularse a cargos de representación popular y que, además, tengan una mayor participación en dichos puestos y estén en condiciones de tomar decisiones en igualdad con los hombres, situación que lleva los postulados de igualdad a un extremo en el que se confunde el medio con el fin. La paridad de género,

²² *Idem.*

²³ Bonifaz, “*El principio de...*”, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

²⁴ *Ibid.*

como punto de llegada, no es un fin en sí mismo, sino una expectativa de alcanzar en los órganos públicos, por la vía democrática, un equilibrio en el porcentaje de representatividad entre hombres y mujeres.

Tercera. Si bien el principio de paridad de género en este momento histórico constituye el principio que conformará la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, cualquier alteración a este equilibrio, incluso si se diera en favor de la mujer, podría constituir una grave distorsión del principio que se pretende preservar y una violación a la representatividad resultante de un genuino ejercicio democrático, por lo que en el futuro se debe evitar caer en la tentación de subvertir la situación de manera burda o arbitraria, pues el principio de paridad que busca establecer una relación equilibrada en el sistema de representación política es un principio que en el fondo no opera en favor de la mujer sino de la sociedad en su conjunto.

Cuarta. La equidad posibilita una mayor participación política de las mujeres y perfila mayores posibilidades de impulsar agendas legislativas a favor de la igualdad de género, la familia y la erradicación

de la violencia contra las mujeres,²⁵ aunque no garantiza una transformación del sistema, pues el hecho de ser mujer no significa necesariamente que las representantes electas tengan perspectiva de género o se preocupen por los intereses de la mayoría de las mujeres, por lo que hay que seguir insistiendo en la educación como la principal herramienta de empoderamiento de las mujeres.²⁶

Quinta. En el tema de paridad y promoción de los derechos políticos de las mujeres, muchas son las precisiones jurídicas y de interpretación que aún deben realizarse, entre ellas: la forma de lograr la integración paritaria de los órganos colegiados de representación popular; garantizar la alternancia en el género de quien encabeza las listas de candidatos a puestos de elección popular; la determinación de que en caso de número impar, el género subrepresentado será mayoría; la alternancia de género en la presidencia de las cámaras que integran el Congreso de la Unión (procurando que si en una preside un hombre, la otra sea presidida por una mujer), así como en las presidencias de los respectivos órganos y comisiones que lo integran; regular expresamente la integración paritaria del Poder Ejecutivo, concretamente de los titulares de sus entidades y dependencias, y de los altos cargos del Poder Judicial.²⁷

Sexta. Con la histórica reforma político-electoral plasmada en la fracción I del artículo 41 de la Constitución (DOF del 10 de febrero de 2014) que obligó expresamente a los partidos políticos a establecer “las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”, aparentemente culmina la lucha de las mexicanas por el reconocimiento constitucional de su derecho a la representación popular y a la toma de decisiones, pero no es el fin del camino, sino el inicio de un nuevo ciclo para seguir construyendo mujeres y hombres con nuevas normas y mecanismos que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos en términos de igualdad.

Fuentes de información

- Beltrán y Puga, Alma Luz, *Miradas sobre la igualdad de género*. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n28/n28a10.pdf>
- Bonifaz Alfonso, Leticia, *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos_humanos/articulosdh/documentos/2016-12/PRINCIPIO%20DE%20PARIDAD.pdf
- Carbonell, José y Miguel Carbonell, *¿Qué significa ser iguales? La equidad de género en el estado de bienestar*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3174/3.pdf>

²⁵ Galeana, en Galeana, *La revolución...*, op. cit., p. 17.

²⁶ Melgar, en Galeana, *La revolución...*, op. cit., p. 114.

²⁷ Bonifaz, *El principio de...*, op. cit., pp. 1 y 2.

- Carbonell, Miguel, “La Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5668/7415>
- , “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/rt/printerFriendly/5668/7415>
- Cervantes, Evelyn, *Empatan las mujeres cámaras en el Congreso*, periódico *Reforma*, Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1437076&v=2>
- Consejo de Europa, *Participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público*, Estrasburgo, 12 de marzo de 2003. Disponible en: https://www.ehu.es/documents/2007376/3950505/Recomendacion_participacion_mujeres_decision.pdf/3b52aca2-df73-496e-b800-a9c6d45341f7
- Cumbre Europea, Declaración de Atenas, *Mujeres al Poder*, Atenas, 3 de noviembre de 1992. Disponible en: http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf
- Flores, Imer B., “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿de punto de partida a punto de llegada?”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio 2016, UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10095/12123>
- Galeana, Patricia *et al.*, *La revolución de las mujeres en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, SEP, 2014. Disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/492/1/images/Mujeres.pdf>
- Galeana, Patricia *et al.*, *Historia de las mujeres en México*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, SEP, 2015. Disponible en: <http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/1484/1/images/HistMujeresMexico.pdf>
- INE, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>
- , Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en: dof.gob.mx/nota_to_doc.php%3Fcodnota%3D5506209
- Nava Gomar, Salvador, *Paridad vertical y horizontal: evaluando herramientas para mejorar las condiciones de participación y representación de las mujeres*. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/sala-sup/pdf/paridad.pdf>
- Ponce Sernicharo, Gabriela y Lorena Vázquez C., “Paridad vertical y horizontal en el Congreso de la Unión”, *Temas de la agenda*, núm. 1, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3810/1%20Paridad%20Horizontal%20en%20el%20Senado_LVC_GPS.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Reveles, César, “Por primera vez en la historia de México, el Congreso tendrá paridad de género,” *Animal Político*, 3 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/congreso-paridad-de-genero/>
- Ríos Tobar, Marcela, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, FLACSO, 2008.
- UNESCO, *Igualdad de Género, Manual Metodológico*, 2013. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Iguldad%20de%20genero.pdf>

Refinerías en México
Propuestas, desafíos y discrepancias

José de Jesús González Rodríguez¹

En el marco de la nueva estrategia energética en materia de hidrocarburos prevista para los próximos años, las políticas públicas sobre refinación de petróleo desempeñarán una función esencial.

Introducción

Como referente inicial frente a la anunciada reestructuración del Sistema de Refinación Nacional (SNR), es preciso señalar en este texto diversos aspectos sobre el mercado del petróleo, así como destacar algunas de las variables económicas relacionadas con éste.

Por ello, es pertinente aludir a los precios del crudo y su incidencia en los ingresos públicos para el próximo ejercicio fiscal y en el diseño del llamado *Paquete Económico 2019*. Asimismo, para identificar el tema en su perspectiva geopolítica, se insertan distintos datos relativos a la refinación del petróleo en el ámbito internacional, para posteriormente incluir información básica relacionada con la construcción de refinerías en sus vertientes técnicas y financieras.

Frente a la polémica inherente a la posible construcción de una nueva refinería en nuestro país, se han generado posiciones divergentes y disensos a tal pretensión, algunas de los cuales son resumidas en un apartado posterior del texto. Previo a los comentarios finales se incorporan algunas cifras acerca de los proyectos de inversión más destacados que se han implementado por la administración pública durante el presente año.

Contexto y expectativas del mercado del petróleo y de las gasolinas

Se ha estimado que los ingresos presupuestarios para 2018 serán superiores en 0.3% del PIB respecto a los originalmente previstos en la Ley de Ingresos de la Federación del presente ejercicio fiscal y que tal situación en buena medida obedece a los mayores ingresos petroleros derivados del alza en el precio del crudo y a la reducción de la oferta global del mis-

mo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Debe recordarse que en los primeros meses de 2018 el precio promedio de la mezcla mexicana se ubicó en 56.7 dólares por barril (dpb), cantidad superior en 21.4% al precio promedio de 2017, mismo que se ubicó en 46.7 dpb.²

Por otra parte, las diferentes estimaciones de diversos organismos internacionales —mismas que fueron examinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el diseño de los denominados *Pre-criterios de política económica 2019*— anticipan que la creciente producción de petróleo de países no pertenecientes a la OPEP, liderados por Estados Unidos, provocarán que la oferta global crezca a un ritmo superior al de la demanda durante 2018 y 2019, y que por tal razón los precios mostrarán disminuciones en el corto plazo.

En la visión de la SHCP, se estima que para 2019 el precio promedio de la mezcla mexicana será de 51 dpb —precio ligeramente menor a 51.6 dpb, valor que ha sido utilizado como parámetro en la formulación

¹ Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Pre-criterios 2019”, México, SHCP, 2018.

anual de la Ley de Ingresos—, disposición que establece que no deberá superarse dicho precio de referencia y que el mismo deberá situarse por debajo de las cotizaciones internacionales que prevén un precio promedio de 53 dólares por barril.

En el diseño del *Paquete Económico 2019* se ha establecido que la plataforma de producción de petróleo promedie 1.98 millones de barriles diarios (mbd) para 2018 y que dicha plataforma ascenderá a 2.03 mbd durante 2019, aseverándose que ambas cifras son consistentes con las estimaciones de producción aprobadas por el Consejo de Administración de Pemex.³

Ahora bien, en lo referente a las expectativas del Sistema Nacional de Refinación, es oportuno tener presentes otros datos dados a conocer por la Secretaría de Energía en la denominada *Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2017-2031*, documento que, entre otras cosas, incluye un diagnóstico del estado que guardan las refinerías nacionales y las expectativas del mercado de los hidrocarburos destilados.

En el documento aludido se establece que para el periodo 2017-2031 la industria de la refinación de petróleo crudo en México se encontrará en un proceso de reorganización, adaptación y transformación, y que tal situación se combina con problemas operativos que han generado afectaciones en los niveles de producción de petrolíferos, ya que, por ejemplo, para 2016 el volumen procesado de petróleo crudo era inclusive más bajo que el promedio registrado en la década anterior.

³ *Idem*.

La forma en la que Pemex buscó afrontar esa problemática fue la de diseñar un esquema de alianzas y negocios con la iniciativa privada que le permitieran relanzar su sistema de refinación a mediano plazo. Así, en el denominado *Plan de Negocios 2017-2021* y mediante la inclusión de inversores privados nacionales y extranjeros, la otrora paraestatal buscaba desarrollar: a) alianzas en contratos de servicio en inversión, operación y mantenimiento de refinerías; b) búsqueda de socios para operar contratos de servicios; c) contratos de suministro de crudo de retiro de residuales y de suministro de gas; y d) co-generación público-privada en refinerías y centros procesadores de gas.⁴

Según la propia Secretaría de Energía, la implementación de las acciones anteriores estaría sujeta a diversas consideraciones. Primera: la inalterabilidad del marco regulatorio; segunda: condiciones de competitividad internacional; tercera: funcionalidad de las plantas en Tula, Salamanca y Salina Cruz; cuarta: mejoras en la operación de las refinerías para alcanzar estándares internacionales.

Para la Secretaría de Energía, en el documento citado, tales acciones se verían obstaculizadas si existiera dificultad por parte de Pemex en establecer alianzas con inversionistas privados nacionales o extranjeros que dificultaran la obtención de los recursos financieros requeridos para los proyectos planeados.

Pero, como resultado del proceso electoral federal de 2018, se visualizan drásticos cambios en todos los rubros de la vida pública en México, que inevitablemente afectarían las expectativas y los planes diseñados previamente. Una de esas situaciones fue el caso de la nueva política energética en materia de hidrocarburos que ha sido anunciada de manera recurrente por el presidente electo.

La refinación de petróleo en el ámbito internacional

Los datos más recientes dados a conocer sobre la industria de la refinación a nivel global por conducto de la International Energy Agency (IEA, por sus siglas en inglés), refieren que la producción de refinados del petróleo aumentó a nivel mundial 0.8%; lo anterior pese a que se advirtieron importantes disminuciones en países como Brasil y la federación Rusa —donde la política fiscal ha afectado la operación de las refinerías— aunque ese descenso en la producción se ve compensado por el aumento de la producción de refinados del petróleo en China, India y Arabia Saudita. En ese contexto, Estados Unidos fue el refinador más grande del mundo, seguido por China y la federación Rusa.⁵

Según la IEA, el crecimiento de la industria de la refinación en Estados Unidos fue impulsado por el aumento local en la producción de gasolinas y se debió en parte a la continua caída en la refinación de los países de Latinoamérica, ya que —para la IEA— en dicha región ha disminu-

⁴ Secretaría de Energía, “Prospectiva de petróleo crudo y petrolíferos 2017-2031”, México, Sener, 2017.

⁵ International Energy Agency, *Oil Information: Overview (2018 edition)*, IEA, 2018.

do la producción de destilados en Venezuela (-23.0%) y en México (-16.6%, país en el que dicho descenso es motivado por el continuo mantenimiento en sus refinerías). Junto con lo anterior destaca el decrecimiento advertido en los Países Bajos (-10.1%), que acompañaron a la disminución observada en el resto del mundo.

Según la publicación *Oil Information: Overview* en su edición 2018, durante los tres primeros lustros posteriores a 2000 ha aumentado la producción de las refinerías en Asia, Medio Oriente y la zona de Europa no perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, tanto en Asia como en Oriente Medio, la demanda de productos del petróleo aumentó a una tasa más rápida que la producción observada en las refinerías de la región. En lo que corresponde a África y a los países de América Latina que no son miembros de la OCDE, la producción de sus refinerías no ha seguido un ritmo acorde con el crecimiento de su demanda, por lo que en tales regiones resulta cada vez más difícil satisfacer el mercado interno.

La producción de las refinerías aumentó en todas las regiones de la OCDE en donde los más fuertes crecimientos interanuales se registraron en los países de Europa (2.3%), aunado al crecimiento moderado en la región OCDE de América (0.2%) y Asia-Oceanía (0.3%). En lo que respecta a la producción de nafta —una importante materia prima petroquímica—, este insumo aumentó significativamente en los países de Europa (5.2%) y de Asia/Oceanía (5.4%), y tales au-

mentos compensaron las frecuentes disminuciones de dicho insumo en países como México, donde su producción descendió cerca de 18.8 por ciento.⁶

El Mapa 1 muestra la capacidad de refinación de diferentes países expresada en millones de toneladas equivalentes de petróleo (*Million tonnes of oil equivalent, Mtoe*)⁷ y en donde es posible apreciar la magnitud de la producción nacional de refinados del petróleo en comparación con la obtenida en otras naciones del mundo.

Como referencia debe tenerse presente que para julio de 2018 las refinerías estadounidenses estaban obteniendo niveles récord de producción (18 millones de barriles diarios —mbd—), como respuesta a la fuerte demanda nacional e internacional de gasolina y demás combustibles destilados. Lo anterior pese a la presencia de fenómenos meteorológicos como el huracán Harvey, que provocó cierres generalizados de las refinerías de toda la costa del golfo de Estados Unidos. No obstante fenómenos como ése, la capacidad de refinación de ese país aumentó en cerca de 862,000 barriles entre 2011 y 2018.⁸

Con datos de la Energy Information Administration de Estados Unidos, se sabe que la costa del

⁶ *Idem.*

⁷ De acuerdo con la International Energy Agency, una *Mtoe* (*Million tonnes of oil equivalent*) es un valor que equivale a la energía que rinde una tonelada de petróleo, la cual puede variar según su composición química.

⁸ U.S. Energy Information Administration, “U.S. refineries running at near-record highs”, *Today in Energy*, boletín de prensa, Estados Unidos, IEA, agosto de 2018.

golfo tiene la mayor capacidad de refinación en ese país —con más de la mitad—, alcanzando cerca de 9.5 mbd. El Medio Oeste de Estados Unidos tiene la segunda capacidad de refinación, con cerca de 4.1 millones de barriles.

Las exportaciones estadounidenses de productos destilados del petróleo han aumentado recurrentemente, alcanzando un promedio de 1.2 mbd en agosto de 2018. Junto con ello, se ha pronosticado que para finales de 2018 y todo 2019 las refinerías de aquel país tendrán producciones récord de 16.9 y 17.0 millones de barriles por día, respectivamente.⁹

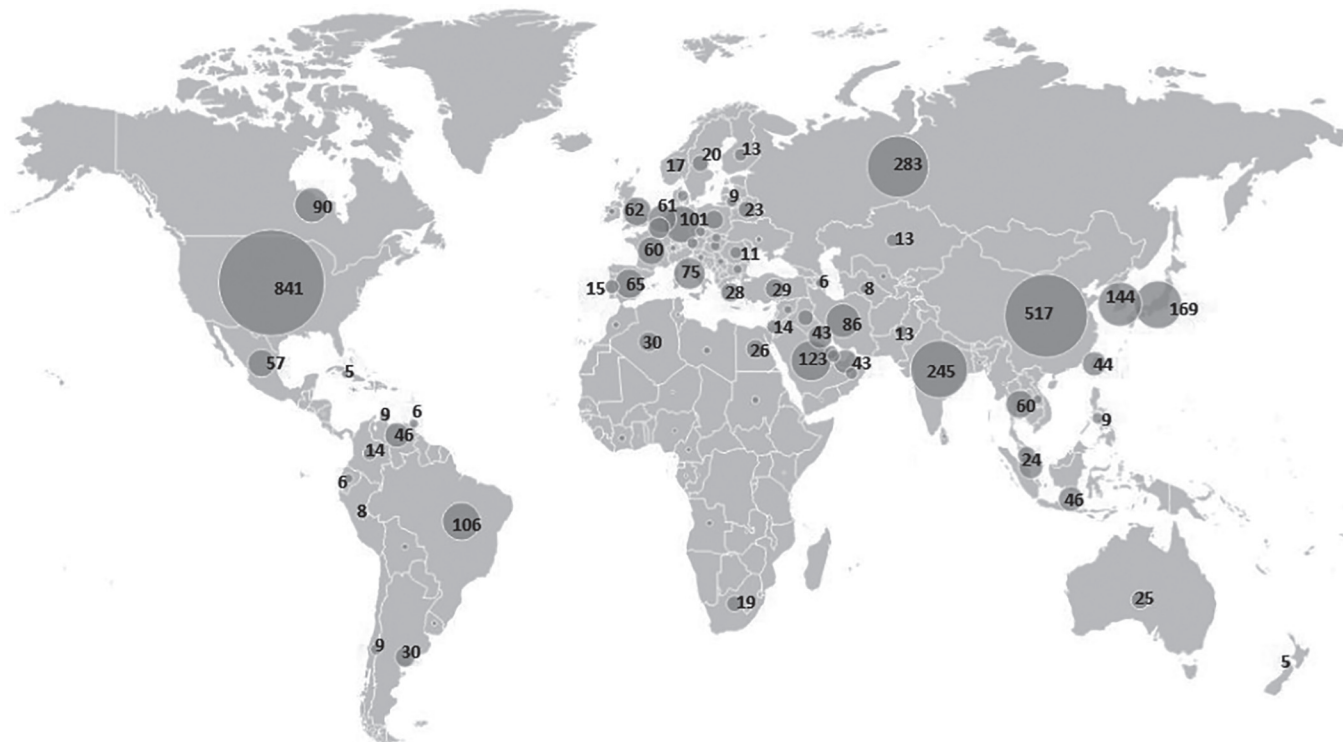
Por otra parte, en un análisis contenido en el texto denominado “Mexico Energy Outlook”, divulgado por la International Energy Agency, se hace un diagnóstico de las refinerías de nuestro país y se señala que éstas han tenido un desempeño bastante pobre en los últimos años, ya que sus tasas de utilización cayeron desde 2016 a 60% de su capacidad. Para la fuente aludida, tal situación refleja la incapacidad del sector público de operar las refinerías de manera rentable a tasas más altas, haciéndose indispensables costosas reconfiguraciones para poder procesar petróleo crudo cada vez más pesado.¹⁰

En la perspectiva expresada en el texto aludido las modernizaciones a las refinerías mexicanas han sido retrasadas por mucho tiempo, pero deben ser atendidas en las próximas dos décadas y media, debiéndose mejorar equipos y uni-

⁹ *Idem.*

¹⁰ International Energy Agency, “Mexico energy outlook, world energy outlook special report”, IEA, 2016.

Mapa 1. Producción internacional en refinerías
(millones de toneladas equivalentes en petróleo, Mtoe)



Fuente: International Energy Agency, "Atlas of Energy", IEA, 2018.

dades en las refinerías existentes a un costo estimado de 20 mil millones de dólares, a fin de alcanzar tasas de utilización de su capacidad de alrededor del 90% para el año 2040.¹¹

Es de recordar que más de la mitad de todas las exportaciones de gasolina efectuadas en 2017 por Estados Unidos tuvieron como destino a nuestro país, y junto con ello subrayar que los cambios observados en los mercados minoristas de gasolina y diésel de México, combinados con la baja utilización de las refinerías de petróleo en nuestra nación, han propiciado mayores flujos de gasolina de Estados Unidos hacia México, que pese a ser un productor relativamente grande de petróleo crudo, depen-

de de las importaciones de gasolina de Estados Unidos para satisfacer su demanda interna.¹²

Elementos a considerar en la eventual construcción de una refinería

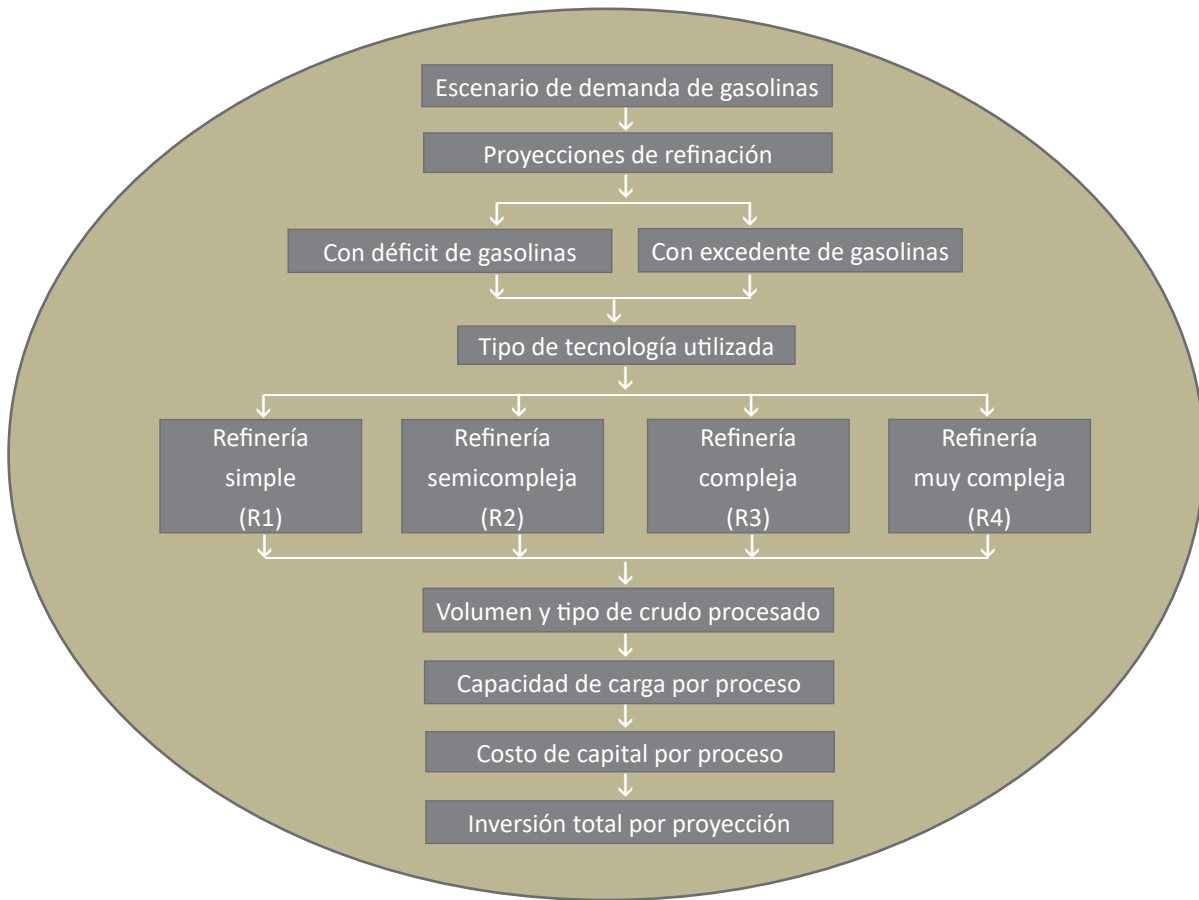
En el diseño de proyectos enfocados a la construcción de refinerías, se han destacado diversos elementos centrales tales como: *a)* el tipo de la materia prima disponible, ya que entre más pesado es el crudo, mayor es el costo de refinación; *b)* diseño de la refinería en función de los productos; *c)* analizar el mercado para la venta de los refinados, ya que se deben cubrir los costos operativos, de mantenimiento y la recuperación de la inversión; *d)* análisis de ventajas competitivas de la refinería; *e)* vida útil y valor de recuperación; *f)* costo de operación y mantenimiento durante la recuperación de la inversión, *g)* valor de recuperación; *h)* logística y transporte hacia los centros de distribución (Diagrama 1).

Una de las estimaciones efectuada bajo el auspicio de la publicación aludida señala que una planta procesadora diseñada para refinar alrededor de 100 mil barriles de crudo lograría producir porcentajes de gasolina que fluctuarían entre 35 y 40%, además de 30-35% de diésel y el resto

¹¹ *Idem.*

¹² U.S. Energy Information Administration, "Most U.S. motor gasoline exports go to Mexico", *Today in Energy*, boletín de prensa, Estados Unidos, IEA, mayo de 2018.

Diagrama 1. Sobre las diferentes proyecciones posibles en la construcción de una refinería



Fuente: E. Granados-Hernández, X. López-Andrade *et al.*, "Petroleum refining and its economic and technological impact for the production of gasoline in Mexico to 2030", *Ingeniería, Investigación y Tecnología*, vol. XIV, núm. 4, octubre-diciembre de 2013.

del porcentaje de otros productos destilados. Una refinería con esos alcances haría necesaria una inversión que rondaría entre los 2 mil y los 4 mil millones de dólares —entre los 66 a los 88 mil millones de pesos—, cifra en la que no está incluido el costo de los terrenos y otros factores, además de que la construcción de la misma implicaría un tiempo de entre cuatro a seis años, distribuido en tres fases, las cuales dependerían del consumo demandado por el mercado y del tipo de la materia prima disponible.

Como otro antecedente a tener en cuenta debemos remontarnos al *Estudio de viabilidad para construir una nueva refinería en México*.¹³ Dicho estudio, elaborado directamente por Pemex, establecía que la nueva refinería tendría una capacidad de proceso de petróleo crudo tipo maya de 300 mil barriles diarios y que haría necesaria una erogación estimada a los 9 mil millones de dólares, previéndose su entrada en operación en 2015. Se planeó que dicha refinería produciría alrededor de 142 mil barriles diarios de gasolinas, 82 mbd de diésel y 12 mbd de turbosina. De manera

¹³ Ver: Artículo transitorio décimo noveno del *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008*, el cual establecía que Pemex debería elaborar y enviar a la Cámara de Diputados un estudio de viabilidad y pre-factibilidad para determinar la necesidad de construir una nueva refinería.

simultánea se contempló la reconfiguración de la refinería de Salamanca, con una inversión de 3,076 millones de dólares.¹⁴

Los datos que se muestran en el esquema adjunto muestran parte del escenario anteriormente descrito. En la ilustración se indican las diferentes posibilidades que llegarían a presentarse ante un escenario convencional de demanda de gasolinas y las proyecciones de refinación inherentes a la misma.

Entre los diversos cálculos que han sido divulgados en publicaciones especializadas en la materia como *Oil and Gas Magazine*, relacionados con los gastos que implicaría

¹⁴ Pemex, "Comunicado interno 029/2009", 14 de abril de 2009.

la construcción de una nueva refinería en nuestro país, se han señalado diversos datos y elementos de referencia que es necesario tener presentes.

La nueva refinería anunciada en 2009, presumiblemente procesaría crudo pesado tipo Maya con un sistema de configuración que produciría 142 mil barriles de petróleo al día de gasolina y estimándose entonces una inversión de 3,447 millones de dólares.

En 2015 a la empresa española de ingeniería Técnicas Reunidas, en consorcio con la china Sinopec y la surcoreana Hanwha Engineering, se le había adjudicado un contrato para la construcción de la refinería Al-Zour, en Kuwait, que rondaría entre los 6,000 a los 8,000 millones de dólares para refinar 600 mil barriles, misma que se construiría en un plazo de entre 45 a 60 meses.¹⁵

Es de tener presente que en la perspectiva del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, la refinería que se tiene previsto construir en nuestro país tendría una capacidad para producir 400,000 barriles por día de gasolinas, con un costo aproximado de 8,000 millones de dólares a construirse en tres años. De los datos anunciados se infiere que la refinería mencionada tendría una mayor capacidad de procesamiento que la de Salina Cruz, Oaxaca, que cuenta con 330 mil barriles por día.¹⁶

Otras cifras se han manejado en referencia al posible costo total

que implicaría la construcción de una refinería con capacidad de 300 a 600 mil bpd, misma que requeriría una inversión que fluctuaría entre los 9 mil y los 12 mil millones de dólares (equivalentes a 228 mil millones de pesos).¹⁷

Frente a la eventual construcción de una nueva refinería, son de subrayar otros argumentos. De entrada, tener presente que de acuerdo con clasificaciones empleadas por especialistas del tema, existen al menos cuatro modalidades de refinerías: 1. La “simple”, conocida también como *hidroskimming*; 2. La “semi-compleja” (identificada como *hydrocracking*); 3. La “compleja” (*o catalytic cracking*), y 4. La “muy compleja”, calificada en inglés como *full conversion*. Se menciona dicha clasificación porque conforme aumenta el grado de complejidad de una refinería, varía también el volumen de crudo a procesar y sus costos de inversión se incrementan.¹⁸

De acuerdo con el texto denominado “Petroleum refining and its economic and technological impact for the production of gasoline in Mexico to 2030”, las refinerías del tipo “muy compleja” (*full conversion*) han sido consideradas como la mejor opción atendiendo a su rendimiento en la producción de gasolinas, además de que son independientes del tipo de crudo a utilizar, ya que el volumen de petróleo procesado resulta casi el mismo sin importar si se trata de algún tipo especial de crudo o si este es una mezcla. Esto es importante, pues para construir este tipo de refinerías no será necesario disponer de un tipo de crudo en particular, además de que la mayor cantidad de reservas de petróleo en México se estima sean del tipo pesado. Sin embargo, aunque este tipo de refinerías sean las más recomendadas, también hay que pensar en el costo de inversión de las mismas, el cual es mayor que para cualquier otro tipo de refinería.¹⁹

Parte de lo anterior se explica en el Cuadro 1, en donde se muestran tres tipos de petróleo crudo extraídos en nuestro país (Olmeca, Istmo y Maya), así como las mezclas de los crudos de mayor reserva en el país y que son más frecuentemente empleados (Istmo-Maya). Junto con ello se mencionan las distintas clases de refinerías, anotándose los diversos rendimientos porcentuales esperados para las diferentes mezclas de petróleo en cada una de las refinerías que aparecen en el Cuadro 1.

Cuestionamientos y discrepancias con el proyecto de una nueva refinería

Entre las instituciones que han cuestionado el proyecto en materia de infraestructura de refinación a implementarse por la próxima administra-

¹⁵ Ramsés Pech, “Cómo hacer una refinería”, *Oil & Gas Magazine*, México, febrero 2017.

¹⁶ “Nueva refinería producirá 400,000 barriles por día de gasolinas”, *El Economista*, 5 de septiembre de 2018.

¹⁷ Rafael Alfredo Díaz Real, “Los pros y contras de construir refinerías en México”, *Oil & Gas Magazine*, México, septiembre de 2018.

¹⁸ E. Granados-Hernández, X. López-Andrade *et al.*, “Petroleum refining and its economic and technological impact for the production of gasoline in Mexico to 2030”, *Ingeniería, Investigación y Tecnología*, vol. XIV, núm. 4, octubre-diciembre de 2013.

¹⁹ *Idem.*

Cuadro 1. Clases de refinерías y rendimientos según el tipo de petróleo utilizado

Tipo de refinерía				
Tipo de crudo procesado	<i>Hidroskimming</i> (Refinería simple)	<i>Hydrocracking</i> (Refinería semi-compleja)	<i>Catalytic cracking</i> (Refinería compleja)	<i>Full conversion</i> (Refinería muy compleja)
Rendimiento porcentual por tipo de crudo y tipo de refinерía				
Olmeca	21.4%	33.1%	47.2%	54.5%
Istmo	18.5%	30.0%	39.8%	55.2%
Maya	15.3%	23.0%	33.4%	54.6%
Rendimiento porcentual por tipo de mezcla y tipo de refinерía				
Mezcla 1: (70/30 Maya/istmo)	17.5%	27.9%	37.9%	55.0%
Mezcla 2: (65/35 Maya/istmo)	17.4%	27.5%	37.6%	55.0%
Mezcla 3: (50/50 Maya/istmo)	16.9%	26.5%	36.6%	54.9%
Mezcla 4: (44/56 Maya/istmo)	16.7%	26.1%	36.2%	54.9%

Fuente: Elaboración con datos de: E. Granados-Hernández, X. López-Andrade *et al.*, “Petroleum refining and its economic and technological impact for the production of gasoline in Mexico to 2030”, *Ingeniería, Investigación y Tecnología*, vol. XIV, núm. 4, octubre-diciembre de 2013.

ción pública federal destacan los posicionamientos dados a conocer de forma conjunta por la Iniciativa Climática de México (ICM), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el World Resources Institute México (WRI México), organizaciones que han divulgado las denominadas “10 propuestas por una Agenda Climática con Visión de Estado 2018-2024”.

Los organismos aludidos se han manifestado por evitar la construcción excesiva de infraestructura de refinación en nuestro país, mediante el argumento de que buscar la autosuficiencia en la producción de gasolinas y diésel puede traer serias consecuencias negativas al país, si no se realiza antes un análisis integral de las implicaciones sociales, económicas, ambientales y climáticas a mediano plazo.²⁰

Para sustentar su afirmación, las agrupaciones en cita aseveran que debe considerarse el cambio vertiginoso que se dará en el mundo con la acelerada penetración de las energías renovables, debido a sus atractivos costos y a la eventual eliminación de los combustibles fósiles, y que frente a ello estar promoviendo inversiones en infraestructura de refinación puede convertir en el corto plazo tales inversiones en activos varados.

Otro de los argumentos hechos valer en las mencionadas “10 propuestas por una Agenda Climática con Visión de Estado” sostiene que

²⁰ Instituto Mexicano para la Competitividad y World Resources Institute, “10 propuestas por una Agenda Climática con Visión de Estado 2018-2024”, México, IMCO, 2018.

la refinación es una actividad que requiere altas inversiones y presenta retornos de inversión a largo plazo, además de que se caracteriza por su alta volatilidad debido a los precios del crudo y, en el caso de México, desde hace varios años también una baja en las reservas.

Lo anterior se suma al hecho de que —según la fuente en cita— Pemex enfrenta desde hace décadas una serie de problemas estructurales en su cadena de valor, además de un desempeño operativo deficiente y falta de recursos, situaciones que ha llevado al Sistema Nacional de Refinación a presentar en 2017 una tasa de utilización de sólo 48%, cifra muy por debajo del nivel internacional, que registra tasas mayores al 90% de utilización. Además, de acuerdo con el docu-

mento en referencia, la prohibición del uso del combustóleo a partir de 2020 por parte de la Organización Marítima Internacional afectará la rentabilidad de las refinerías de Salamanca y Salina Cruz, instalaciones en donde dicho insumo se genera como un subproducto de la refinación de crudos pesados.

Se concluye señalando en las “10 propuestas por una Agenda Climática con Visión de Estado 2018-2024”, que “ya no es conveniente buscar de manera obsesiva la autosuficiencia interna en producción de combustibles, pues ello costaría una fortuna, además de que la infraestructura construida se utilizaría sólo por un número de años muy inferior a lo deseable para este tipo de inversiones”. Junto con ello, las organizaciones referidas han enfatizado que es necesario “analizar con total transparencia cuál debe ser la participación futura del gas natural en México, para no dejar al país hipotecado pagando precios demasiado elevados de electricidad por los próximos años, por no haber sabido maximizar la participación de energías renovables, que además de ser limpias son ya las tecnologías que ofrecen los menores costos”.²¹

En la misma dirección, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), durante el sexenio 2012-2018, sostuvo que debido a las condiciones prevalecientes en el mercado internacional de los energéticos y tomando en cuenta la situación de la industria en el país, resultaba más conveniente reconfigurar las seis refinerías existentes en el territorio

²¹ *Idem.*

nacional antes que construir otras nuevas, argumentando, entre otras, las siguientes razones: *a)* que en Estados Unidos y Canadá existen excedentes en la producción de gasolinas y diésel, equivalentes a la capacidad de producción de 1.4 refinerías y que esos excedentes no tienen un mercado local en aquellas naciones, por lo que se destinan a la exportación; *b)* que en los últimos 20 años no se han construido refinerías —salvo en el continente asiático— y que las que se han construido en Brasil y Estados Unidos —con capacidades cercanas a los 200 mil bpd— se construyeron en 1977 y 1980, respectivamente; *c)* que en la actualidad, a nivel internacional, sólo se están reconfigurando las refinerías existentes, como en el caso de la India, que casi ha duplicado su capacidad de refinación mediante la reconfiguración de sus refinerías.²²

En la perspectiva de la CRE, en México la existencia de más refinerías no implicaría menores costos en los combustibles porque construir una refinería tomaría muchos años y los costos son muy altos, además de que, según la institución aludida, hoy en día es más eficiente importar que refinar. Junto con lo anterior, la Comisión Reguladora de Energía asevera que el costo de refinar es sólo un elemento del precio final de la gasolina y el diésel y que hay otros elementos que inciden en la determinación de su costo, como los precios internacionales del petróleo.²³

Otra visión sobre el mismo tema fue expresada en un análisis efectuado por BBVA Research del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., mismo que se enfoca también en las propuestas energéticas y en la construcción de refinerías planteadas por el presidente electo López Obrador. Dicha institución asume que la reconfiguración de las refinerías que se propone, tal vez ayude a que operen a más del 30% de su actual capacidad, ya que antes algunas de ellas habían sido afectadas por paros técnicos no programados, por escasez de insumos, falta de mantenimiento y por los sismos de 2017. Pero, en la visión de BBVA, resulta prácticamente imposible que las refinerías operen al 100% de su capacidad, debido a los trabajos de mantenimiento y a la imposibilidad de eliminar incidencias. Junto con ello, el banco ibérico sostiene la necesidad de mantener una disciplina fiscal en las inversiones adicionales en materia energética y reducir el presupuesto al sindicato petrolero.²⁴

Para BBVA la carga de la nómina del sindicato, el robo de combustibles y los problemas de corrupción en Pemex han sido las fuentes más relevantes de sus pérdidas financieras, ya que para la institución bancaria, la empresa petrolera perdió en refinación más de 100 mil millones de pesos al año entre 2010 y 2015. Estas pérdidas representaron, en promedio, 0.6% del PIB de esos años. La referida institución bancaria ha señalado que antes de invertir en la reconfiguración de las refinerías y

²² Comisión Reguladora de Energía, “¿México debe construir nuevas refinerías?”, CRE, México, 2017.

²³ *Idem.*

²⁴ BBVA Research, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, “Consideraciones sobre las cuatro propuestas energéticas de AMLO”, Análisis Macroeconómico, Observatorio Económico, México, BBVA, agosto de 2018.

Cuadro 2. Avance físico y financiero de algunos programas y proyectos de inversión en materia de refinerías (enero-mayo 2018)

Aprovechamiento de residuales en la refinería Miguel Hidalgo.	18,909,629,175	25.81%
Calidad de los Combustibles Fase Diésel para las refinerías de Madero, Minatitlán, Salamanca, Salina Cruz y Tula.	10,566,999,449	27.96%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Cadereyta (2013-2015).	9,232,087,489	65.74%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Minatitlán (2013-2017).	8,702,650,803	36.00%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Salina Cruz (2013-2017).	6,922,958,401	64.90%
Estudio de pre-inversión para incrementar la capacidad de refinación en Tula, Hidalgo.	6,649,633,667	48.60%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Salamanca 2014-2018.	5,824,797,047	63.89%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Madero 2014-2017.	5,498,653,372	31.72%
Mantenimiento de la capacidad de producción de la refinería de Tula (2013-2017).	4,486,467,818	77.83%
Conversión de residuales de la refinería de Salamanca.	4,333,118,591	5.10%
Tren energético de la refinería de Minatitlán.	4,319,594,866	78.30%
Tren energético de la refinería de Cadereyta.	2,659,719,583	88.01%
Suministro de vapor a la refinería de Salamanca, desde un proyecto externo de cogeneración.	1,345,557,938	99.69%
Optimización de la reconfiguración de la refinería Francisco I. Madero.	953,096,629	56.77%
Estudios de pre-inversión para el aprovechamiento de residuales en la refinería Antonio Dovalí Jaime, en Salina Cruz, Oaxaca.	237,533,581	4.43%
Programa de mantenimiento y actualización tecnológica en la refinería Lázaro Cárdenas de Minatitlán, Veracruz.	186,266,323	17.78%
Equipos de medición de espesores para tuberías de tanques de almacenamiento para Pemex Refinación.	95,505,797	10.25%
Mantenimiento y actualización tecnológica en la refinería Ing. Antonio Dovalí Jaime de Salina Cruz, Oaxaca.	81,086,130	6.42%
Repotenciación del sistema eléctrico de la refinería de Cadereyta.	64,208,125	16.09%
Uso eficiente de la energía en la refinería Ing. Antonio Dovalí Jaime.	56,658,169	51.10%
Adquisición de catalizadores y resinas capitalizables en plantas de proceso, refinería de Salamanca 2.	55,427,362	27.45%
Adquisición de catalizadores capitalizables para el proceso de hidro-tratamiento en la refinería de Tula.	50,214,003	33.34%
Adecuación del sistema de desfuegos e instalación de un quemador elevado en la refinería Francisco I. Madero.	38,563,813	36.00%
Identificación y evaluación de agentes, así como factores de riesgo en las instalaciones del Sistema Nacional de Refinerías, para determinar la inversión capitalizable en la administración de los riesgos detectados.	34,559,680	0.19%
Mantenimiento integral y actualización tecnológica de compresores de proceso de la refinería Francisco I. Madero.	27,563,619	6.16%
Adquisición de resinas de intercambio iónico para la planta tratamiento de agua de la refinería Ing. Antonio M. Amor de Salamanca.	21,650,138	3.21%
Adquisición de equipos de medición para realizar actividades de higiene industrial en Pemex Refinación.	17,374,272	0.68%
Proyecto integral ambiental de la refinería de Cadereyta.	10,180,736	32.22%

Fuente: Elaboración con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Avance físico y financiero de los programas y proyectos de inversión, enero-mayo 2018, presentación a la H. Cámara de Diputados", SHCP, México, 2018.

Gasto público en algunos proyectos de inversión en materia de refinerías en 2018

El Cuadro 2 permite identificar el avance físico y financiero de algunos de los más relevantes programas y proyectos de inversión efectuados por la administración pública federal relacionado con el ramo de las refinerías durante el periodo enero-mayo del año en curso.

Como se aprecia, la presente administración ha llevado a cabo diversas acciones vinculadas con las refinerías nacionales (mantenimiento, reconfiguración, estudios de pre-inversión, repotenciación, optimización de uso de energía, actualización tecnológica, adquisición de equipos, mantenimiento integral, etc.), proyectos que —como se aprecia en el cuadro—, registran diversos grados de avance físico al mes de mayo de 2018.

Debe decirse que no se incluye la totalidad de los numerosos proyectos y programas efectuados en el periodo enero-mayo de 2018 sobre el particular, sino que se opta por mostrar sólo los proyectos más destacados o aquellos que han involucrado mayor cantidad de financiamiento público.

De acuerdo con los datos dados a conocer por la presidencia de la república y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del “Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión, enero-mayo 2018”, es posible identificar tanto los proyectos más importantes en el ramo como las cantidades invertidas en los mismos, las cuales fluctúan desde los 9.2 mil millones, hasta los 4.4 mil millones de pesos, recursos que, entre otros fines, son destinados primordialmente al mantenimiento de la capacidad de producción de las instalaciones de las diversas refinerías nacionales.

Destaca por su cuantía financiera el caso del proyecto relacionado con el aprovechamiento de residuos de la refinería Miguel Hidalgo en Tula (que ha absorbido más de 18.9 mil millones de pesos como inversión acumulada al mes de mayo de 2018) o los proyectos que involucran el mantenimiento de la capacidad de producción de las diferentes refinerías del país.

Mención especial amerita el caso del “Estudio de pre-inversión para incrementar la capacidad de refinación en Tula, Hidalgo”, proyecto al que le fueron asignados 6.6 mil millones de pesos y que —según dicha fuente—, registra un grado de avance del 48.6 por ciento.

Comentarios finales

Las diferentes acciones de gobierno que buscan implementarse en la siguiente administración y que tienen por objeto reorientar la política energética de nuestro país se sustentan en la necesidad de asegurar la generación de los insumos suficientes para abastecer la demanda nacional en materia de hidrocarburos.

Junto con lo anterior, se ha subrayado la urgencia de contar con elementos de política pública que tengan como resultado la construcción

sobre todo antes de construir una nueva, sería deseable resolver los problemas de eficiencia que tiene la empresa petrolera mexicana, ya que —según BBVA— desde el punto de vista económico, no parece ser una buena decisión invertir 49 mil millones de pesos en una actividad —como la refinación de crudo— que pierde más de 100 mil millones de pesos al año, particularmente al considerar que en su lugar se podría importar la gasolina a menores precios.

Sobre la propuesta de construir una nueva refinería, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria ha expresado que tal acción gubernamental implicaría un costo elevado que podría presionar las finanzas públicas y el perfil crediticio de Pemex. No obstante, el BBVA sostiene que habría que esperar al próximo Plan de Negocios de Pemex para conocer cómo se financiará dicho proyecto y si se planea hacer una inyección de capital a la empresa para tal efecto, concluyendo la institución fiduciaria española que la asociación con empresas privadas para el proyecto de la construcción de nuevas refinerías sería positiva para las finanzas públicas y el perfil crediticio de Pemex.²⁵

²⁵ *Idem.*

de un escenario que posibilite mejores condiciones para un desarrollo independiente en el ámbito económico, al tiempo que garantice la soberanía energética de nuestro país.

La importancia que representa para la hacienda pública de nuestro país el ingreso de divisas derivado de las exportaciones de petróleo crudo, seguirá en función de los precios internacionales de dicho insumo, pero en el futuro a nivel nacional se involucrarán otros elementos como las alzas o descensos de las tasas impositivas a las gasolinas incluidas en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), los montos obtenidos por los lineamientos de austeridad que lleguen a implementarse o la reorientación financiera del gasto público derivada de una nueva política energética.

Tales elementos, junto con el resto de los criterios que sean incluidos en el denominado Paquete

Económico 2019 determinarán la viabilidad financiera del proyecto de una nueva refinería a construirse en el próximo sexenio, misma que algunos analistas y actores políticos afirman que estaría ligada a la participación de la iniciativa privada local o al involucramiento de petroleras extranjeras, posibilidad que invariablemente sería objetada por amplios sectores sociales que rechazarían la participación de empresas transnacionales en el proceso de construcción de refinerías en nuestro país.

Los retos técnicos y financieros que van implícitos en la construcción de una nueva refinería en los plazos y con las características anunciadas serán, entre otros, elementos que permitirán determinar la auténtica capacidad del nuevo gobierno de afrontar los desafíos que trae consigo el diseño y las acciones que es necesario implementar para poner en marcha un nuevo proyecto de nación.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo