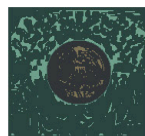


# PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2018

**CESOP**  
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA



*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Porfirio Muñoz Ledo

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*  
Dip. Mario Delgado Carrillo

*Integrantes*  
Dip. Juan Carlos Romero Hicks  
Dip. René Juárez Cisneros  
Dip. Olga Juliana Elizondo Guerra  
Dip. Reginaldo Sandoval Flores  
Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla  
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña  
Dip. Arturo Escobar y Vega

*Secretario General*  
Lic. Graciela Báez Ricárdez

*Secretario de Servicios Parlamentarios*  
Lic. Hugo Christian Rosas de León

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2018

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Encargado de la Dirección General*  
Arq. Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

*Director de Estudios de Desarrollo Regional*  
Ing. Ricardo Martínez Rojas

*Subdirector de Estudios de Opinión Pública*  
Mtro. Ernesto Cavero Pérez

*Asesor General*  
Mtro. Enrique Esquivel Fernández

Premio Nacional  
de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2018

*Premio Nacional de Investigación Social  
y de Opinión Pública 2018*

Primera edición: 30 de abril de 2019

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LXIV Legislatura  
Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio I, Primer Piso  
Col. El Parque  
México, D.F.  
Tel. 5036-0000 ext. 55237  
cesop@congreso.gob.mx  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: En trámite

Liliana Hernández Rodríguez

*Portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación y diagramación*

Nora Iliana León Rebollo

*Corrección de estilo*

Guillermina Blas Damián

*Gestión editorial*

Alejandro López Morcillo

*Cuidado de la edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual  
fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consenti-  
miento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Introducción	9
La discrecionalidad en la adjudicación de cargos públicos como factor de riesgo en el proceso de consolidación en el servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México <i>Jorge Luis Fernández González</i>	17
La posibilidad de mejora salarial en México: costos e impactos en la pobreza <i>Luis Huesca Reynoso y Linda Irene Llamas Rembao</i>	45
La crisis de las relaciones cívico-materiales en México durante la guerra contra las drogas: reflexiones comparadas sobre la rendición de cuentas y la reforma legal en la era democrática moderna <i>Luisa Adriana De Luna Gallo</i>	91



Maternidad subrogada y la mujer gestante en México desde un enfoque jurídico <i>Norma Angélica Callejas Arreguín</i>	129
La economía política del secuestro caso de estudio sobre México <i>Reynaldo Lecona Esteban</i>	165
Las trampas de las instituciones, la pobreza y la desigualdad en México. Un modelo alternativo para enfrentar la trampa del ingreso medio <i>Alex Covarrubias V.</i>	205
Acerca de los autores	259

# Introducción

*Salvador Moreno Pérez*

En esta ocasión el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados publica las investigaciones ganadoras del “8° Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2018”.

La publicación responde al objetivo central del CESOP de proporcionar a las comisiones legislativas y a los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados información analítica y de apoyo técnico en materia social y de opinión pública. Año con año el interés que genera la Convocatoria del Premio entre los investigadores y estudiosos de la problemática social del país —que se traduce en un incremento del número de investigaciones postulantes— demuestra que se logra cumplir con uno de los objetivos torales del CESOP: ser el vínculo entre la producción académica científica y el trabajo parlamentario.

La convocatoria de la octava edición del Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública reunió un total de 416 investigaciones, que fueron sometidas —como en los anteriores concursos— a un riguroso proceso de evaluación externa.

En esta ocasión fungieron como jurados las doctoras Claudia I. Martínez García, profesora de la Escuela Superior de Economía

(IPN); Nancy Merary Jiménez Martínez, investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM-UNAM); Rosa Patricia Román Reyes, presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía (Somede); los doctores Manuel Alejandro Guerrero Martínez, profesor-investigador del Departamento de Comunicación, Universidad Iberoamericana; Víctor Alarcón Olguín, profesor-investigador, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y los maestros Miguel Ángel Hinojosa Carranza, editor en jefe de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (UAM-Xochimilco), y Roy Campos, presidente de Consulta Mitofsky.

El primer lugar lo obtuvo el doctor Jorge Luis Fernández González con el trabajo “La discrecionalidad en la adjudicación de cargos públicos como factor de riesgo en el proceso de consolidación en el servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México”. El trabajo de investigación muestra evidencia de la escasa aplicación de los principios de imparcialidad y competencia por mérito.

El objetivo de la investigación consistió en medir el grado de aplicación de los principios de imparcialidad y de competencia por mérito y de su incidencia en la deliberación de concursos públicos. Se parte de la hipótesis de que, a partir de un proceso de discrecionalidad en la deliberación de concursos públicos, se impidió la consolidación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal.

La metodología se basa en análisis comparativos de grupos de observación con un universo de 66,304 concursos públicos, con y sin adjudicación de cargos públicos, respectivamente, en el periodo comprendido entre 2005 y 2015.

El estudio demuestra una relación afirmativa con respecto a la hipótesis general de la investigación en la escasa aplicación de los principios de competencia por mérito e imparcialidad, relacionando un problema de consolidación del sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal y de ineficiencia para

garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de los mejores candidatos a partir del mercado de trabajo e inclusive de desarrollo profesional en el sistema del servicio profesional de carrera.

El segundo lugar correspondió a los doctores Luis Huesca Reynoso y Linda Irene Llamas Rembao, con la investigación “La posibilidad de mejora salarial en México: costos e impactos en pobreza”. El objetivo de la investigación es mostrar la posibilidad real y sostenible de inducir los incrementos al salario mínimo requeridos actualmente para la población asalariada en México, con la información de los salarios a partir de dos escenarios, que parten de la situación actual como escenario base, a saber: el de dos salarios mínimos (SM), que establece un aumento a los SM en tal cuantía, pero sólo a la base que los gana, es decir, mantiene el resto de la distribución del ingreso salarial constante; y el escenario de tres SM que establece un incremento a los salarios mínimos por tal nivel.

El objetivo central es mostrar que la factibilidad de los escenarios planteados es posible, sin tener efectos inflacionarios y al mismo tiempo que permita fortalecer el mercado interno del país en un corto plazo.

Esta investigación original es relevante no sólo por contribuir con elementos de discusión para atender el tema con urgencia, sino que además permite evaluar la propuesta del actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, acerca de la mejora salarial en su sexenio, con miras a lograr contar con un incremento al salario mínimo que realmente permita alinearlo como lo manda la Constitución, es decir, que el ingreso mínimo sea tal, que alcance para lograr pagar un costo de vida decoroso del ciudadano mexicano.

Los resultados permiten recomendar la estrategia de incremento a los salarios por parte del nuevo gobierno, cuyo impacto principal en la pobreza laboral reflejaría una fuerte caída.

La investigación ganadora del tercer lugar se titula “La crisis de las relaciones cívico-militares en México durante la guerra contra las drogas: reflexiones comparadas sobre la rendición de cuentas

y la reforma legal en la era democrática moderna”, de la maestra Luisa Adriana De Luna Gallo.

La investigación se enfoca en la crisis actual que está teniendo lugar entre la sociedad civil mexicana y las fuerzas armadas en el contexto de la "guerra contra las drogas".

En 2006, el gobierno federal inició una estrategia de seguridad centrada en la militarización de la aplicación de la ley contra los grupos delictivos organizados que se especializan en el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, el número de denuncias civiles por abusos contra los derechos humanos atribuidos al personal militar aumentó exponencialmente.

El objetivo de este proyecto es desarrollar un marco teórico que proporcione los elementos necesarios para reformar los marcos legales y las instituciones militares mexicanas actuales, a fin de mejorar la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad civil. Para desarrollar una nueva teoría, esta investigación aborda el contexto social del conflicto y analiza los conceptos y marcos contemporáneos que configuran el tema de las relaciones cívico-militares tanto a nivel nacional como internacional. Esto proporciona los elementos para hacer una comparación legal con los códigos e instituciones legales mexicanos actuales. El resultado produce la teoría necesaria para desarrollar reformas que tengan el potencial de dar forma a un nuevo paradigma de relaciones cívico-militares en México.

En esta edición los jurados decidieron otorgar tres menciones honoríficas, que corresponden a los trabajos “maternidad subrogada y la mujer gestante en México desde un enfoque jurídico”, de la doctora Norma Angélica Callejas Arreguín.

En un inicio los acuerdos de gestación eran de forma altruista, pensados en apoyar a las parejas donde la mujer no estuviera en condiciones de poder gestar por sus propios medios.

Esta actitud cambió al paso del tiempo, pues se consideró oportuno ofrecer una compensación económica a la gestante por los servicios prestados, con lo cual la visión inicial se diluyó para dar

paso a una perspectiva en la que actualmente convergen todo tipo de finalidades, especialmente de tinte económico.

Estos acontecimientos dieron un giro radical respecto a las finalidades iniciales de la maternidad subrogada, pensadas únicamente para ayudar a parejas heterosexuales con impedimentos de infertilidad o esterilidad, unidas en matrimonio o concubinato, pues a la aparición de las nuevas tecnologías reproductivas se abrió un nuevo horizonte para todas aquellas personas solas o en pareja homosexual que desearan de igual forma convertirse en padres.

La justificación de abordar este tema de estudio deviene por el uso desmedido de las nuevas tecnologías aplicadas a la reproducción humana en la modalidad de vientre de alquiler, toda vez que se hace necesario conocer desde el punto de vista jurídico las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la realización de esta práctica reproductiva, las personas que intervienen, y en particular la participación de la mujer gestante, con miras a identificar la existencia de derechos y obligaciones que las rigen, disposiciones legales bajo las cuales se apoyan y mecanismos de protección legal a las gestantes sustitutas.

Se tiene como objetivo general estudiar el aspecto jurídico de la mujer gestante dentro de la modalidad reproductiva denominada *maternidad subrogada*, con el propósito de sistematizar la protección legal existente, limitaciones y alcances de éstos, a fin de prever posibles consecuencias no consideradas por la ley, que permitan integrar una propuesta legislativa más completa y acorde con las necesidades que demanda la figura procreativa en comento.

Maternidad subrogada es un tema emergente, presente en casi todos los países del mundo, del que poco se ha hablado y donde lo que en su mayoría subsiste es rechazo por considerarla una práctica moralmente inaceptable, entre otras cosas por la fuerte carga utilitarista que conlleva, respecto del ánimo de lucro que puede motivarla, y porque de acuerdo con sus oponentes puede dar lugar a una compra-venta de seres humanos a la carta, situación por la cual es procedente dar paso a su estudio.

La segunda mención corresponde al trabajo “La economía política del secuestro: caso de estudio sobre México”, del maestro Reynaldo Lecona Esteban.

La obra estudia los factores institucionales que afectan la incidencia del secuestro en México. De manera específica se aborda la relevancia de contar con un sistema de contrapesos estable y tener costos bajos de transacción interinstitucionales para que la política nacional antisequestro sea más efectiva.

Adicionalmente, se sostiene que la interacción de ciertas variables estructurales tiende a modificar la incidencia de este delito, dentro de las cuales se encuentran la competencia entre cárteles, el número de efectivos militares destinados al combate del crimen organizado, el uso de recursos públicos en materia de seguridad y la cantidad de detenidos por delitos federales.

La metodología está basada en la revisión de literatura en materia de política criminal y, en una segunda etapa, se apoya del análisis econométrico para el caso de estudio sobre México. En este sentido, la evidencia sugiere que la coordinación gubernamental, entendida como la existencia de contrapesos y bajos costos de transacción, representa un elemento significativo para disminuir la incidencia del secuestro.

En conjunto, se espera que el análisis integral de estos factores sea de utilidad para que las próximas decisiones gubernamentales en materia de seguridad y crimen cuenten con mayor evidencia empírica al momento de ser diseñadas.

La tercera mención fue para la investigación “Las trampas de las instituciones, la pobreza y la desigualdad en México. Un modelo alternativo para enfrentar la trampa del ingreso medio”, de la autoría de Alex Covarrubias V.

Esta investigación se dirige a hacer una contribución al estudio de la trampa del ingreso medio (TIM), arguyendo que en México son las trampas de la pobreza, retroalimentadas por la trampa de las instituciones, las que explican mejor la TIM.

El estudio muestra que las trampas están asociadas a la disfuncionalidad de las instituciones del trabajo, y a la moral económica de la desigualdad prevaleciente.

Las investigaciones que integran este volumen presentan una absoluta relación con los temas de la agenda de gobierno federal, así como de la agenda de algunos grupos parlamentarios, por lo cual consideramos que será un material de consulta obligada.





# La discrecionalidad en la adjudicación de cargos públicos como factor de riesgo en el proceso de consolidación en el servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México

*Jorge Luis Fernández González*

## **Prólogo**

En el marco de los acuerdos, criterios y principios rectores contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado (CLAD, 2003: 6-9), y a partir de los diversos acuerdos y arreglos políticos e institucionales con el propósito de implementar un modelo de carrera civil para funcionarios públicos en el Poder Ejecutivo federal, en abril de 2003 se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México.

La formulación del servicio profesional de carrera surge de la necesidad de introducir mecanismos de gestión y de administración de recursos humanos de calidad con el objetivo de alcanzar la profesionalización y la eficiencia en el servicio público en las de-

pendencias adscritas al Poder Ejecutivo federal, en un marco de igualdad de oportunidades y competencia sustentado en el mérito para el acceso a la función pública y de permanencia en el sistema del servicio profesional de carrera (SPC, 2003: 1).

El marco teórico y normativo en que se sustenta la política de acceso y de profesionalización del servicio público se cimienta en un modelo ortodoxo de función pública, que denota como característica principal la neutralidad política en las funciones sustantivas y operativas del Estado a través de la función administrativa de alcanzar la especialización de funciones con base en la división del trabajo y en la aplicación de los principios generales de la administración (Fayol, 1917: 23-46), así como de procurar la eficacia técnica de los procesos (Gulick y Urwick, 1937: 3-13).

El modelo ortodoxo de función pública describe teóricamente la separación del ejercicio del poder político de las funciones administrativas del Estado como medio para alcanzar la eficiencia técnica y operativa (Woodrow, 1887), separación que tiene como objeto de estudio el análisis de la administración pública a partir de directrices y estrategias específicas en las organizaciones gubernamentales, al margen de los procesos y objetivos políticos o de política de los actores que poseen el poder.

La eficiencia técnica, administrativa e instrumental —con base en la teoría organizacional— sólo puede ser alcanzada a través de una selección científica de personal (Taylor, 1919: 5-29), en un esquema de meritocracia, especialización y eficiencia técnica, conceptos abordados y analizados por Max Weber (1969), entre otros, en el concepto del modelo burocrático gubernamental.

El modelo heterodoxo de función pública, en contraparte a la propuesta del modelo ortodoxo, plantea la imposibilidad empírica de la separación de la política de las funciones administrativas del Estado, por constituir ésta la propia naturaleza estratégica y de dirección en la consecución de los procesos y actividades sustantivas del gobierno, así como la inclusión de los diferentes actores,

tanto del sector público como del privado y del medio civil en la definición de las diferentes políticas, planes, estrategias, agendas, programas y acciones que establecen, orientan, influyen o modifican las diferentes actividades administrativas, técnicas y operativas del Estado (Appleby, 1945: 105-277; Simon, 1977: 304-325; 1946: 53-67; Waldo, 1981: 210).

Estudios más recientes (BID, 2014: 21-25; Lacoviello, 2014: 1-4; Llano, 2014: 1-4; Strazza, 2014: 1-4; Rivas *et al.*, 2013: 428-438; SFP, 2012: 1-4) analizan resultados empíricos que muestran un escaso nivel de consolidación en los servicios civiles de carrera latinoamericanos, servicios que fueron formulados con base en un modelo ortodoxo de función pública probados y que han resultado exitosos en países desarrollados como Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Australia y Bélgica (Mascott, 2003: 44-55), fomentando los principios de competencia por mérito, profesionalización, imparcialidad, eficiencia y la transparencia en el ingreso, permanencia y desarrollo de capital humano en el sistema. La implementación de un servicio civil de carrera en México recoge, inclusive, la respuesta y los arreglos institucionales para atacar las diferentes formas de corrupción, entre ellas los sistemas de acaparamiento político de los puestos gubernamentales (Merino, 2013: 1).

Los principios de competencia por mérito e imparcialidad que se describen en la presente investigación como variables explicativas de la problemática expuesta a continuación, se han incluido en la formulación de servicio civiles en América Latina en países como Perú (Servir, 2018), Costa Rica (DGSC, 2018) y Argentina (Sinapa, 2002), entre otros.

El problema de investigación del servicio profesional de carrera en México se relaciona e identifica con el bajo nivel de consolidación del servicio profesional de carrera identificado en México, que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014: 3), el índice de desarrollo de servicio civil se ubicó en 41 unidades en una escala de 100 puntos tanto para 2004 como en el último

estudio de 2013, identificando problemas de planificación de recursos humanos, alta rotación de personal, escaso grado de desarrollo profesional al interior del sistema, inconsistencia estructural, organizacional y de gestión, déficit de personal, así como una excesiva utilización de recursos administrativos para ocupaciones temporales en los cargos adscritos al sistema del servicio profesional de carrera, desvirtuando la esencia de un servicio civil de carrera apolítico, sustentado en la especialización, la calidad en la función pública y la profesionalización del recurso humano.

El objetivo de la investigación consistió en medir el grado de discrecionalidad e imparcialidad en el ejercicio del poder en la designación de cargos públicos en un sistema considerado apolítico, por medio de las variables explicativas de competencia por mérito e imparcialidad, principios primordiales que describen el ejercicio y/o aplicación del modelo de política pública de recursos humanos para el acceso y la permanencia en el servicio con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con el propósito de impulsar el desarrollo de dicha función en beneficio de la sociedad mexicana (SSPC, 2003: 1).

El propósito de la presente investigación es mostrar de manera empírica el ejercicio del poder político en la adjudicación de cargos públicos mediante el servicio civil de carrera en México, como un factor de riesgo en la ineficiencia de la gestión pública, al desarrollarse de manera discrecional; comprender mejor las diferentes formas de corrupción que inciden en los resultados y la manera como se diseñan y evalúan las políticas públicas desde el Poder Ejecutivo, sin considerar los problemas instrumentales y de ejecución que impiden traducir su adecuada operación; así como la forma en que se intenta implementar tales políticas en el contexto del propio debate de la dicotomía política-administración (Falcao, 1997), entre la estrategia de la política y la adecuada implementación de las acciones y los programas de gobierno a través de la función pública profesional.

## Desarrollo

### *Metodología*

La metodología consiste en una investigación mixta (cuantitativa y cualitativa), con base en la técnica de comparación de grupos no experimental de tipo transversal, así como probabilística en la medición de los factores de riesgo asociados a la incidencia del problema de investigación, a partir de técnicas estadísticas descriptivas y micro-económicas.

### *Universo de estudio*

El universo de estudio corresponde con los concursos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* para ocupar una plaza en el servicio profesional de carrera para el periodo de análisis de 2005 a 2015 en la administración pública federal en México.

Los sujetos de estudio corresponden con los dos primeros candidatos finalistas del proceso de reclutamiento y selección en cada concurso respectivo, identificado a través del resultado promedio de la evaluación realizada por el área de recursos humanos y del comité técnico de selección en una escala de 100 puntos, sin decimales.

Los grupos de estudio se definen atendiendo al resultado del concurso público y corresponden con las muestras obtenidas con base en el siguiente procedimiento:

Universo de estudio = 66,304 concursos públicos, de los cuales:  
Grupo A = 39,676 concursos con ganador al 31 de agosto de 2015.

Grupo B = 25,628 concursos desiertos (sin ganador) al 31 de agosto de 2015.

La población incluye a las secretarías de la administración pública federal centralizada del Poder Ejecutivo en México adscritas al

sistema del servicio profesional de carrera y con procesos registrados a través de la página [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx). Los resultados y la información se generaron a partir de las fuentes primarias, que en su momento quedaron registradas a través del sistema automatizado, en donde es posible ver las evaluaciones correspondientes a cada una de las etapas del proceso de reclutamiento y selección hasta el proceso de deliberación, en donde se conoce únicamente el nombre del ganador.

### *Muestras de estudio*

Se utiliza el muestreo aleatorio por estratos debido a que las plantillas de personal son muy diversas en cada una de las secretarías. Se emplean las siguientes fórmulas para cada grupo de estudios.

#### *Grupo A:*

Se utiliza la fórmula para el cálculo a partir de un universo conocido para obtener el número de observaciones para el grupo A, concursos declarados con ganador, y se establece un nivel de confianza de 95% con un error permitido de 3% para un nivel de significancia del 0.05, se tiene un valor “z” de 1.96, para un sub-universo de 39,676 observaciones.

$$n = \frac{Nz^2pq}{Ne^2 + z^2pq}$$

En donde:

N = tamaño de la muestra

N = tamaño de la población

z = nivel de confianza

p = prevalencia positiva

q = prevalencia negativa

e = error permitido

Sustituyendo tenemos que:

$$\frac{n = (39,676) (1.96)^2 (.5) (.5)}{(39,676) (0.03)^2 + (1.96)^2 (.5) (.5)} = \frac{38104.8304}{36.6688}$$

$$n = 1,039.16 \sim 1,039$$

*Grupo B:*

Se utiliza el muestreo aleatorio por estratos, de igual manera que en el grupo A, para concursos declarados desiertos o sin ganador, a partir del universo conocido de 25,628 unidades de observación para el periodo comprendido del 2005 al 31 de agosto de 2015.

Se analiza en primera instancia el tamaño de la muestra correspondiente a los resultados de los concursos públicos, en donde no se obtuvo un ganador y que fueron declarados como desiertos con el fin de realizar un análisis comparativo con el grupo A. Se estableció un nivel de confianza de 95% y un error permitido de 3% para un nivel de significancia del 0.05, se tiene un valor “z” de 1.96 para un subuniverso de 25,628 concursos públicos.

Cálculo del tamaño de la muestra para el grupo B:

$$n = \frac{Nz^2pq}{Ne^2 + z^2pq}$$

En donde

- n = tamaño de la muestra
- N = tamaño de la población
- Z = nivel de confianza
- p = prevalencia positiva
- q = prevalencia negativa
- e = error permitido



Sustituyendo tenemos que

$$n = \frac{(25628) (1.96)^2 (.5) (.5)}{(25628) (0.03)^2 + (1.96)^2 (.5) (.5)} = \frac{24,613.1312}{24.0256}$$

$$n = 1024.45 \sim 1024$$

### *Procedimiento de operacionalización de variables*

La base de datos se integra a partir de los registros disponibles en la página [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx) identificando las fuentes primarias de información originadas “in situ” y en línea a través de la plataforma para cada una de las evaluaciones correspondientes a las etapas del proceso de selección para cada una de las muestras (concursos) calculadas, atendiendo a los grupos con ganadores de concursos públicos y concursos públicos desierto.

Los promedios generados por el área de recursos humanos, que son identificados en la dimensión “E’Tecnica”, corresponden con tres de las cinco etapas del proceso de reclutamiento y selección:

Etapa I. Evaluación curricular.

Etapa II. Exámenes de conocimientos.

Etapa III. Evaluación del mérito y valoración de la experiencia.

La evaluación curricular se genera de manera automática en el proceso de inscripción al concurso por parte del candidato, a partir de una comparación interna del sistema con los datos registrados por éste, evaluando el área de estudios y de experiencia requerida, aceptando o rechazando la solicitud del candidato en cada caso, de acuerdo con los requisitos establecidos en cada convocatoria pública. Los exámenes de conocimientos y de habilidades específicas se establecen en cada convocatoria, anexando líneas de estudio o temarios para cada cargo convocado.

La evaluación del mérito y la valoración de la experiencia se califican con base en las metodologías establecidas por la Secretaría de la Función Pública.

Los promedios generados por el área del comité técnico de selección, que son identificados en la dimensión “EColegiada”, corresponden con las dos últimas etapas del proceso de selección:

Etapa IV. Entrevista.

Etapa V. Determinación.

En las dos últimas etapas del proceso de selección llevadas a cabo por el comité técnico de selección no se incluyen escalas o metodologías específicas de evaluación con escalas de puntuación específica; se resuelve el concurso por medio de una decisión colegiada (cuadros 1 y 2).

## Resultados

### *Variable explicativa competencia por mérito*

#### *a) Método descriptivo*

A continuación, se muestran los resultados con base en las fórmulas planteadas para la medición del ejercicio de competencia por mérito, desagregados a partir de un muestreo por estratos aleatorio en porcentajes correspondientes a las secretarías de la administración pública federal en México con al menos dos concursantes finalistas (Gráfica 1).

La secretaría donde se observa el valor más alto de la aplicación del principio del mérito es en la Secretaría de Turismo (Sectur), con 71.43%, y la Secretaría de Gobernación (Segob) con el valor más bajo en la frecuencia de su aplicación, con 7.41 por ciento.

**Cuadro 1. De operacionalización de variables, método descriptivo**

Variable independiente	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensión	Índice	Fórmula
Competencia por mérito	Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y logros alcanzados en el cumplimiento de metas individuales, colectivas e institucionales	Es la asignación de los cargos públicos y/o determinación del primer finalista o ganador de un concurso público con base en la mejor calificación técnica	<p>E. Tecnica_1 Calificación técnica del candidato ganador, es el valor promedio obtenido de las evaluaciones contenidas en las etapas I, II y III del proceso de selección</p> <p>E. Tecnica_2 Calificación técnica del segundo lugar en un concurso público con ganador, es el valor promedio obtenido de las evaluaciones contenidas en las etapas I, II y III del proceso de selección</p>	m= mérito	<p>Análisis Descriptivo</p> <p>Fórmula</p> $M = \sum_{p=1}^n p \cdot p = \text{IF}$ <p>(E. Tecnica_ A1 &gt; E. Tecnica_ A2, 1, 0)/ n</p> <p>En donde,</p> <p>m = mérito</p> <p>if = Condición "si"</p> <p>p = valor "resultado" de la evaluación de la condición por concurso (1,0); 1 = la calificación técnica es mayor a la obtenida por el segundo lugar en un concurso</p> <p>n = muestra (1,038)</p> <p>1 = Resultado lógico positivo de condición</p> <p>0 = Resultado lógico negativo de condición</p>

Imparcialidad	Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud	Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna, que permite la elección de candidatos con base en sus propios méritos y resultados	<p><math>m0 =</math> aplicación del principio del mérito sin adjudicación del cargo público</p> <p><math>m1 =</math> aplicación del principio del mérito con adjudicación del cargo público</p> <p><math>d =</math> grado de discrecionalidad</p>	<p><math>l = imp</math></p>	<p><math>i = 1-d</math></p> <p>En donde,</p> $d = \frac{ m0 - m1 }{n0 n1}$ <p><math>m0 = \sum_{p=1}^n \cdot p =</math>  IF (E: Técnica_1 &gt; E: Técnica_2, 1 ,0)</p> <p><math>m1 = \sum_{p=1}^n \cdot p =</math>  IF (E: Técnica_1 &gt; E: Técnica_2, 1 ,0)</p> <p><math>n0 =</math> muestra sin adjudicación de cargo</p> <p><math>n1 =</math> muestra con adjudicación de cargo</p>
---------------	--	--	---	-----------------------------	--

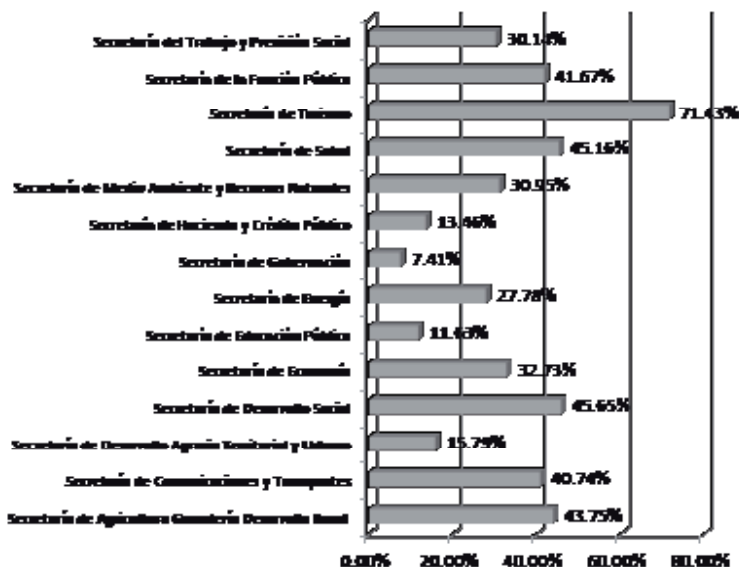
Fuente: Elaboración propia, 2017.

**Cuadro 2. De operacionalización de variables, método probabilístico**

Variable independiente	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Índice	Método
Competencia por mérito	Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al servicio profesional de carrera con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y logros alcanzados	Es la asignación de los cargos públicos y/o determinación del primer finalista con base en la mejor calificación técnica	<p>E<span>Técnica</span>_1 Calificación técnica del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público</p> <p>E<span>Colegiada</span>_1 Calificación colegiada del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público</p> <p>merito = Aplicación del principio de competencia por mérito</p> <p>e = error estocástico</p>	<p>Exp(B) = Razón de mo-mios</p>	<p>Análisis probabilístico Método de máxima verosimilitud aplicado a la regresión logística de respuesta cualitativa Modelo econométrico  <math display="block">Y^* = (\sum_{i=1}^3 \beta_i X_i)</math> <math display="block">= \beta_0 + \beta_1 \text{Ecolegiada}_{-1} + \beta_2 \text{Etecnica}_{-1} + \beta_3 \text{merito}_{-1} + e</math> </p> <p>* La variable explicada en los modelos de regresión logística binaria puede tomar dos valores mutuamente excluyentes. En la presente investigación el valor de "1" corresponde con la adjudicación de un cargo público y el "0" con la no adjudicación.</p>

	<p>Imparcialidad</p> <p>Falta de designio anticipado o de preferencia en favor o en contra de alguien, que permite juzgar o proceder con rectitud</p>	<p>Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna, que permite la elección de candidatos con base en sus propios méritos y resultados.</p>	<p>E<span>Técnica_1</span> Calificación técnica del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso.</p> <p>E<span>Colegiada_1</span> Calificación colegiada del primer candidato finalista, con independencia del resultado del concurso público.</p> <p>Imp = Aplicación del principio de imparcialidad.- en el modelo econométrico se introduce esta variable explicativa dicotoma con base en la igualdad de criterios sig: (E<span>Técnica_1</span> &gt; E<span>Técnica_2</span>, &amp; E<span>Colegiada_1</span> &gt; E<span>Colegiada_2</span>; 1, 0) e= error estocástico</p>	<p>Exp(B)= Razón de mo-mios</p>	<p>Método de máxima verosimilitud aplicado a la regresión logística de respuesta cualitativa.</p> <p>Modelo econométrico  <math display="block">Y^* = (Y_{01}, X_1, X_2, X_3)</math> <math display="block">= \beta_0 + \beta_1 E_{Colegiada\_1} + \beta_2 E_{Técnica\_1} + \beta_3 Imp_3 + e</math> </p> <p>* La variable explicada en los modelos de regresión logística binaria puede tomar dos valores de carácter categórico y mutuamente excluyentes, en la presente investigación el valor de "1" corresponde con la adjudicación de un cargo público y el "0" con la no adjudicación de cargo público.</p>
--	---	--	--	-------------------------------------	---

**Gráfica 1. Porcentajes en la aplicación del principio competencia por mérito en las secretarías de la administración pública federal**



Fuente. Elaboración propia con base en las muestras estratificadas, 2017.

*b) Método probabilístico (competencia por mérito)*

Se usa la base de datos generada y para este análisis se utiliza el programa spss (Statistical Package for the Social Sciences). En los presentes estudios se emplea el modelo econométrico de estimación “logit”, que de acuerdo con Gujarati y Porter (2010) son lineales en los parámetros  $X^*$  y en la razón “Log” de las probabilidades.

En un primer análisis se usa la técnica de clasificación de variables significativas y se especifica el modelo de acuerdo con las necesidades de interpretación y medición requeridas (ver especificación en los anexos).

Planteamiento del modelo econométrico de respuesta cualitativa.

$$Y = (Y / X_n) = \beta_0 + \beta_1 \text{EColegiada} + \beta_2 \text{ETecnica} + \beta_3 \text{merito} \\ (\text{discr}) + e^{\text{adj}}_3$$

### Interpretación de los parámetros

La variable independiente en este análisis “EColegiada” (evaluación del comité técnico) al variar en una unidad, incide en 0.205 puntos de manera positiva en la adjudicación de cargos públicos con relación a la no adjudicación de cargos públicos con una razón de probabilidades de 1.228, manteniendo constante las variables “discr” (discrecionalidad) en 1.817 con un ratio de 6.152 en una constante “C” con -15.711 (Tabla 1).

La variable recursos humanos (evaluación de la experiencia, habilidades, conocimientos y grado de educación alcanzados) se ha excluido en el proceso de especificación del modelo y análisis por no resultar significativa en ningún sentido, es decir, tanto para la adjudicación o no de cargos públicos.

Con base en las metodologías de Cox, Snell y Nagelkerke, el modelo explica entre 61.8 y 82.4% las predicciones.

**Tabla 1. Resumen del modelo (mérito)**

<i>Variable explicativa</i>	<i>B</i>	<i>gl</i>	<i>sig.</i>	<i>exp(B)</i>
EColegiada	0.205	1	0.000	1.228
Discr.	1.817	1	0.000	6.152
Constante	-15.711	1	0.000	0.000
Bondad de ajuste	R <sup>2</sup>			
Nagelkerke	0.824			
Cox y Snell	0.618			

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de investigación, año 2017.



### *Variable explicativa imparcialidad*

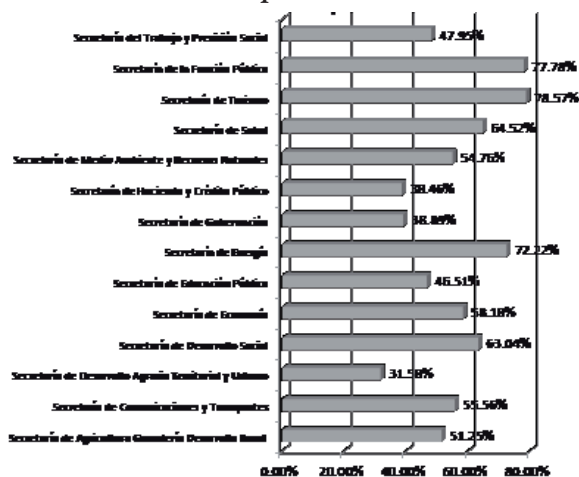
#### *a) Método descriptivo*

A continuación, se muestran los resultados desagregados en términos de porcentajes a partir del muestreo aleatorio por estratos correspondientes al ejercicio del principio de imparcialidad en las secretarías de la administración pública federal en México, con base en el cuadro de operacionalización descrito (Gráfica 2). La secretaría donde más se observa la aplicación de este principio es en la Secretaría de Turismo (Sectur), con 78.57%, con la frecuencia más alta, y en la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu) con 31.58%, con el menor valor en la frecuencia de su aplicación.

#### *b) Método probabilístico (imparcialidad)*

A partir de la base de datos integrada, se utiliza el programa SPSS

**Gráfica 2. Porcentajes en el ejercicio de la imparcialidad en las secretarías de la administración pública federal centralizada**



Fuente: Elaboración propia con base en la muestra estratificada, año 2017.

para medir la interacción del principio de imparcialidad, utilizando las dimensiones “Ecolegiada” y “Etecnic”. En este procedimiento se utiliza la variable auxiliar “parc” para capturar el efecto de la parcialidad integrado en el modelo econométrico (ver procedimiento de especificación en anexos). Se muestran a continuación los resultados de la corrida econométrica.

Planteamiento del modelo econométrico de respuesta cualitativa:

$$Y = (Y / X_n) = \beta_0 + \beta_1 \text{Ecolegiada} + \beta_2 \text{ETecnica} + \beta_3 \text{imparcialidad (parc)} + e^0$$

*Interpretación de los parámetros*

La variable independiente en este análisis “Ecolegiada” al variar en una unidad, incide en 0.210 puntos de manera positiva en la adjudicación de cargos públicos con relación a la no adjudicación de cargos públicos con una razón de probabilidades de 1.234 puntos, manteniendo constante las variables “parc” (parcialidad) en 0.876 puntos con un ratio de 2.401 al variar en una unidad con una constante de -15.876 puntos. Con base en las metodologías de Cox, Snell y Nagelkerke, el modelo explica entre 60.3 y 80.4% las predicciones y los factores de riesgo asociados (Tabla 2).

**Tabla 2. Resumen del modelo (mparcialidad)**

Variable explicativa	B	gl	sig.	exp(B)
Ecolegiada	0.210	1	0.000	1.234
Parc.	0.876	1	0.000	2.401
Constante	-15.867	1	0.000	0.000
Bondad de ajuste	R <sup>2</sup>			
Nagelkerke	0.804			
Cox y Snell	0.603			

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de investigación, año 2017.

El modelo de respuesta cualitativa permite estimar la razón de las probabilidades entre la ocurrencia o no de un evento de interés a través de un modelo probabilístico “logit” (Gujarati y Porter, 2010: 553-555), el evento de interés corresponde a la adjudicación de cargos públicos, codificado con “1” cuando se presente el evento y “0” cuando se declara desierto el concurso público.

## **Discusión de los resultados**

Con respecto a la hipótesis general de la investigación, se mantiene una relación afirmativa en la escasa aplicación y/o ejercicio de los principios de competencia por mérito e imparcialidad como factores de riesgo que relacionaron el escaso nivel de consolidación alcanzado en el servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México. La propia permanencia en el servicio profesional de carrera queda indeterminada por la influencia política en la designación de cargos públicos y la ineficiencia por adjudicar el cargo público al mejor candidato posible a partir del mercado de trabajo en una convocatoria pública abierta.

Con base en la revisión bibliográfica, se plantean algunas coincidencias en cuanto a la problemática general del servicio profesional de carrera; sin embargo, la metodología de carácter cualitativo utilizada mayormente en los estudios y/o análisis, no precisa las observaciones o hallazgos en términos objetivos o cuantitativos con respecto a los niveles de corrupción o discrecionalidad argumentados, además de utilizar fuentes secundarias de información para evaluar o analizar los resultados del servicio profesional de carrera.

La concentración en la descripción de las deficiencias del servicio profesional de carrera como elementos causales y no consecuentes de la inadecuada implementación de la política pública de recursos humanos del gobierno federal es otro factor diferencial de carácter metodológico y técnico de análisis, cuando existen ele-

mentos (no demostrados en el estado del arte) que propician precisamente lo que se identifica como problema de estudio; factores como la corrupción, la imparcialidad, la inequidad, la discrecionalidad, el conflicto de intereses, tráfico de influencias, entre otros, que inciden o impactan tanto en la selección de personal como en su propia permanencia, así como en las funciones directivas, administrativas y operacionales de los diferentes programas y políticas públicas, y que corresponden con bajos niveles de desempeño en todas las áreas del gobierno y de inconsistencias tanto direccionales, de gestión de recursos, como del propio proceso administrativo para traducir la política del Poder Ejecutivo en productos y servicios de calidad, aun cumpliendo con las metas y objetivos trazados con niveles razonables.

## Conclusiones

1. Por medio de las diferencias observadas en los grupos de estudio a partir de cada una de las etapas del proceso de selección e ingreso al servicio profesional de carrera, es posible medir las inconsistencias detectadas, principalmente en las dos últimas etapas del proceso a través de las desviaciones observables en los promedios esperados, que impiden la adjudicación de cargos públicos de los mejores candidatos, en dos sentidos:

- a) Declaratoria de concursos desiertos cuando se cuenta con candidatos idóneos para ocupar el cargo público, y
- b) No adjudicar el cargo público de manera sistémica al mejor candidato, en concursos con ganadores, “alterando” el puntaje del segundo o ulterior finalista, modificando el promedio esperado (con base en las etapas anteriores) específicamente en las etapas de la entrevista y la deliberación del concurso público para beneficiar a un candidato en particular.

2. La comparación de dos áreas de evaluación —recursos humanos y comité técnico de selección— permite determinar la efectividad de la política pública, cuando a pesar de sustentarse en la mismas metodologías y principios, los procesos de medición o técnica de selección no corresponden en lo absoluto con la práctica, originando un problema de correlación y de determinación entre las áreas responsables de la selección y de la evaluación de recursos humanos.

3. La declaratoria de concursos desiertos, cuando existen al menos dos candidatos finalistas, obedece a un proceso político y no administrativo, ya que los candidatos acreditan satisfactoriamente las etapas I, II y III del proceso de selección en su mayoría.

4. El comité técnico de selección determina la resolución de los concursos junto con la variable explicativa “discr”. Esta última mide el efecto y/o proceso del ejercicio del poder para adjudicar un cargo público de manera discreta al segundo finalista o ulterior, es decir, la no observación del principio del mérito, indeterminando la selección del mejor candidato posible.

5. El comité técnico determina la resolución de los concursos junto con la variable auxiliar “parc” —con base en los parámetros de referencia—, la cual mide el efecto del ejercicio del poder identificado para adjudicar un cargo público sin atender un criterio de imparcialidad o de igualdad de oportunidades, diferenciando con ello la adjudicación o no de cargos públicos.

6. Se afirma la tesis de la indeterminación de los procesos de selección, desarrollo y permanencia debido a la nula aplicación de los principios para garantizar procesos imparciales y basados en el mérito personal del candidato. La necesidad de una reforma en la ley del servicio profesional de carrera se dirige a: disminuir la intervención política, garantizar el principio de máxima publicidad, transparentar todas las etapas de selección, especificar las metodologías de calificación, principalmente en la etapa de entrevista final y la disminución de las asignaciones temporales y discrecionales.

7. La nula significancia o incidencia del área de recursos humanos, que evalúa la experiencia, conocimiento, habilidades y educación en el proceso de deliberación de concursos públicos mostrada en los resultados a partir de los modelos econométricos planteados, indetermina los procesos de selección sustentados en la igualdad de oportunidades y en el mérito personal descritos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

8. Se puede concluir con al menos 95% de confiabilidad que el modelo de función pública de selección de personal para el acceso y la permanencia en el servicio profesional de carrera es ineficiente, esto como resultado de un proceso de interferencia del poder político, alterando los principios de competencia por mérito e imparcialidad a través de la calificación que otorga el comité técnico de selección en la entrevista final para beneficiar a una persona determinada, o declarar un concurso público como desierto, teniendo candidatos idóneos para desempeñar el puesto de acuerdo con los datos y con los resultados obtenidos en la investigación.

## Bibliografía

### *Libros*

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2014), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina* (Cortázar, Lafuente y Sanguinés, Edits), Washington, BID.
- Fayol, Henri (1917), *Administration Industrielle et Générate*, París, H.Punon et E.Pinal.
- Gujarati, Damodar N. y Dawn C. Porter (2010), *Econometría*, Nueva York, Mc. Graw Hill.
- Gulick, Luther y Urwick Lyndall (1937), *Papers of the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration.
- Iacoviello, Mercedes (2015), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina*, Washington D.C., BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

- Llano, Mercedes (2014), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: Chile*, Washington D.C., BI (Banco Interamericano de Desarrollo).
- LSPC (2003), *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Mascott S., María de los Ángeles (2003), *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.
- SFP (2012), *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, México, SFP (Secretaría de la Función Pública).
- Simon, Herbert (1977), *The Structure of Ill-Structured Problems, Models of Discovery. Boston Studies in the Philosophy of Science*, Estados Unidos, Springer.
- Strazza, Luciano (2014), *Diagnóstico Institucional del Servicio Civil en América Latina: México*, Washington D.C., BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Taylor, Frederick W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Nueva York, Harper & Brother Publishers.
- Waldo, Dwight (1981), *The Enterprise of Public Administration*, Novato California, Estados Unidos, Chandler & Sharp.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, México, FCE (Fondo de Cultura Económica).

### Revistas

- Appleby, Paul Henson (1945), "Government is Different", *Big Democracy A.A. Knopt*, núm. 112, pp. 105-277.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", *Revista del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)*, Resolución núm. 11, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Falcao, Martins (1997), "Administración pública gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía entre política y administración", *CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)*, vol. 1, núm. 9, pp. 131-158.

- Merino, Mauricio (2013), “La captura de los puestos públicos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 219.
- Simon, Herbert (1946), “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 53-67.
- Woodrow, Wilson (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, pp. 197-222.

### *Internet*

- DGSC (2018), Dirección General del Servicio Civil de Costa Rica. Disponible en: [http://www.dgsc.go.cr/sitio2/servicioCivil\\_acercade.html](http://www.dgsc.go.cr/sitio2/servicioCivil_acercade.html) (acceso el 12/07/16).
- Rivas Tovar, L. Arturo *et al.* (2013), Diagnóstico del Sistema Profesional de Carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/212/21230026005.pdf> (acceso el 10/02/2017), Redalyc 29, pp. 428-438.
- scc (2017), Servicio Civil de Chile, Plan Estratégico. Disponible en: <http://www.serviciocivil.cl/> (acceso el 16/07/16).
- Servir (2018), Sistema del Servicio Civil Peruano “Servir”. Disponible en: <http://www.servir.gob.pe/servicio-civil/ley-del-servicio-civil/> (acceso el 12/07/16).
- Sinapa (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) (2002), Decreto No. 993/91. Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_arg\\_sinapa\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_arg_sinapa_sp.pdf) (acceso el 15/07/2016).
- SPC (2003), Servicio Profesional de Carrera en México. Disponible en: <http://www.spc.gob.mx> (acceso el 15/04/2015).
- SSPC (2005-2016), Datos de concursos en el sistema del servicio profesional de carrera en la administración pública federal del año 2005 al 2016. Disponible en: [http://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite\\_g/js\\_mis\\_consultas\\_libres\\_anonymous.jsp](http://www.trabajaen.gob.mx/servlet/CheckSecurity/JSP/jobsite_g/js_mis_consultas_libres_anonymous.jsp) (accesos diversos entre los años 2015-2018).



## Anexos

Anexo A. Modelización de la regresión logística binaria, principio competencia por mérito (SPSS, Statistical Package for the Social Sciences).

A) Se incluyen todas las variables y dimensiones explicativas en estudio

B) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargos públicos con 95% de confiabilidad, primero ETécnica\_1 (proceso de recursos humanos), se corre de nueva cuenta el modelo econométrico de regresión logística con las variables restantes.

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1 <sup>a</sup>	ETécnica_1	-.015	.019	.682	1	.409	.985
	EColegiada_1	.188	.012	230.084	1	.000	1.207
	ETécnica_2	.058	.019	9.644	1	.002	1.060
	EColegiada_2	.036	.010	13.942	1	.000	1.037
	merito	-1.980	.351	31.750	1	.000	.138
	imparcialidad	.539	.304	3.134	1	.077	1.714
	Constante	-18.132	1.395	169.058	1	.000	.000

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1 <sup>a</sup>	EColegiada_1	.187	.012	230.074	1	.000	1.206
	ETécnica_2	.047	.013	13.301	1	.000	1.048
	EColegiada_2	.236	.010	14.043	1	.000	1.037
	merito	-2.097	.322	42.463	1	.000	.123
	imparcialidad	.526	.304	2.998	1	.083	1.693
	Constante	-18.385	1.363	182.016	1	.000	.000

C) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargo públicos con 95% de confiabilidad, eliminado ETécnica\_1 (proceso de recursos humanos) e imparcialidad, y se corre de nueva cuenta el modelo con las restantes.

D) A pesar de ser significativas ETécnica\_2 y EColegiada\_2 se requiere ver la interacción con respecto al primer finalista y la variable de interés que en este caso es la variable explicativa competencia por mérito, se corre nuevamente el modelo.

E) Se analiza la interacción de la evaluación EColegiada\_1 (comité técnico de selección) y la variable mérito, el signo negativo de la variable “merito” establece la prevalencia del principio en el grupo B de observación, es decir, en la no adjudicación de cargos, por tanto, se recodifica la variable “merito” como discrecionalidad en “discr” para efectuar una interpretación inversa del coeficiente negativo Beta en el mismo sentido que EColegiada\_1 en la adjudicación de cargos, de la siguiente manera:  $\text{discr if } ETécnica_1 < ETécnica_2 = \text{“1”}, \text{“0”}$

F) Especificación final con la interpretación en el mismo sentido con respecto a la adjudicación de cargos públicos, principio competencia por mérito (discrecionalidad).

### Variables en la ecuación

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1 <sup>a</sup>	EColegiada_1	.195	.012	277.326	1	.000	1.215
	ETécnica_2	.047	.013	13.498	1	.000	1.048
	EColegiada_2	.029	.009	10.758	1	.001	1.029
	merito	-1.686	.214	62.171	1	.000	.185
	Constante	-18.507	1.360	185.291	1	.000	.000

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1 <sup>a</sup>	EColegiada_1	.205	.010	421.511	1	.000	1.228
	merito	-1.817	.189	92.136	1	.000	.163
	Constante	-13.894	.742	350.868	1	.000	.000

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1 <sup>a</sup>	EColegiada_1	.205	.010	421.511	1	.000	1.228
	discr	-1.817	.189	92.136	1	.000	.6152
	Constante	-15.711	.779	406.439	1	.000	.000

Anexo B. Modelización de la regresión logística binaria, principio imparcialidad (SPSS, Statistical Package for the Social Sciences).

A) Se incluyen todas las variables explicativas en estudio.

B) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargos públicos con 95% de confiabilidad, primero ETecnica\_1 (proceso de recursos humanos), y se corre de nueva cuenta el modelo con las restantes.

C) Se eliminan las variables explicativas que no resultan significativas en la adjudicación de cargos públicos con 95% de confiabilidad, eliminado ETecnica\_1 (proceso de recursos humanos); en este caso mantenemos la variable imparcialidad significativa al 90%.

D) A pesar de ser significativas ETecnica\_2 y EColegiada\_2, se requiere ver la interacción con respecto al primer finalista y la variable de interés imparcialidad, se corre el modelo.

E) Se analiza la interacción de la evaluación EColegiada\_1 (comité técnico de selección) y la variable imparcialidad, el signo negativo de la variable “imparcialidad” establece la prevalencia de este principio en el grupo B de observación, es decir, en la no adjudicación

de cargos, por tanto, se recodifica la variable “imparcialidad” como parcialidad en “parc”, para efectuar una interpretación inversa del coeficiente negativo Beta en el mismo sentido que Ecolegiada\_1 en la adjudicación de cargos, de la siguiente manera; “parc” if ETecnica\_1 > ETecnica\_2 & Ecolegiada\_1 > Ecolegiada\_2 = “0”, “1”.

F) Especificación final con la interpretación en el mismo sentido con respecto a la adjudicación de cargos públicos, principio imparcialidad (parc).

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1ª	Ecolegiada_1	.187	.012	230.074	1	.000	1.206
	ETécnica_2-	.047	.0.13	13.301	1	.002	1.048
	Ecolegiada_2	.036	.010	13.043	1	.000	1.037
	merito	-2.097	.322	42.463	1	.000	.123
	imparcialidad	.526	.304	2.998	1	.083	.1.693
	Constante	-18.385	1.363	182.016	1	.000	.000

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1ª	Ecolegiada_1	.210	.010	474.946	1	.000	1.234
	imparcialidad	-876	.176	24.642	1	.000	.416
	Constante	-14.991	.720	433.411	1	.000	.000

**Variables en la ecuación**

		<i>B</i>	<i>E.T.</i>	<i>Wald</i>	<i>gl</i>	<i>Sig.</i>	<i>Exp(B)</i>
Paso 1ª	Ecolegiada_1	.210	.010	474.946	1	.000	1.234
	parc	-876	.176	24.642	1	.000	2.401
	Constante	-15.867	.760	436.038	1	.000	.000



# La posibilidad de mejora salarial en México: costos e impactos en la pobreza

*Luis Huesca Reynoso*

*Linda Irene Llamas Rembao*

## Prólogo

El mercado laboral ha sido uno de los temas más estudiados en América Latina en las últimas tres décadas, primordialmente desde el ámbito de los derechos laborales de los trabajadores, y en especial en aquellos que se encuentran en la informalidad por su excesivo crecimiento. En esta zona la mitad de los trabajadores se encuentra desarrollando labores con baja productividad, cuenta con empleos inestables y salarios mal remunerados —en muchos de los casos por debajo del mínimo establecido en la legislación de cada nación—, provocando con ello el estancamiento del desarrollo económico de los países (Jiménez, 2012).

Aunado a tal problemática, en el mercado laboral también se enfrenta la imperiosa necesidad de controlar las tendencias salariales, demandándose la aplicación de políticas sostenibles que logren atajar el estancamiento de éstos e incrementen los niveles de la remuneración de los millones de empleadas y empleados en el mundo, en búsqueda de una distribución justa y de reducción de la brecha de desigualdad salarial y del pago de la renta por tales percepciones.

El caso de México no ha sido ajeno a las problemáticas descritas y con la legitimación de un nuevo gobierno con Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se abre una oportunidad para cambiar el modelo de desarrollo y que éste permita un aumento a los salarios que demanda el país. Si bien es cierto que en los últimos años se han realizado reformas en materia laboral —incluyéndose en la misma norma jurídica cambios sustanciales como la regulación del trabajo infantil y la igualdad de oportunidades laborales, además de incluir las tipificaciones de contratos de capacitación inicial y el contrato a periodo de prueba, así como la legalización en cierta manera del *outsourcing* bajo el esquema de subcontratación—, se observa que en la práctica no han favorecido en la resolución de la informalidad laboral y en la desigualdad salarial. Tal es el caso que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al cierre del segundo trimestre de 2017 la tasa de informalidad laboral fue de 56.7%, mientras que la de ocupación en el sector informal fue de 27.1 por ciento.

Evidentemente la informalidad, la desigualdad salarial y de equidad de género inciden en la economía del país. En primer término, las labores efectuadas por los trabajadores en el escenario informal no contribuyen a cabalidad al producto interno bruto (PIB), al quedar excluida la percepción económica de parte de los asalariados informales en el desarrollo económico, más incluso tratándose de pequeñas y medianas empresas que se encuentran en ese sector. Asimismo, una gran cantidad de empresas formalmente establecidas, con el objeto de evitar costos de pagos de seguridad social y erogaciones en materia laboral, evaden la formalidad de la relación laboral, o bien, registran a sus trabajadores con un salario mínimo que no corresponde a la actividad que realiza el mismo subordinado. Tal situación provoca que el Estado deje de recaudar cantidades importantes por los sueldos y salarios no declarados en el rubro del gravamen comentado, impactando tanto en su ejercicio presupuestal como en su captación.

Por tal motivo, el objetivo de esta investigación es mostrar la posibilidad real y sostenible de inducir los incrementos al salario mínimo requeridos actualmente para la población asalariada en México.

Partimos de un escenario base —que considera la condición salarial actual— con el cual elaboramos los siguientes dos escenarios: el de dos salarios mínimos, que a la par con la propuesta de AMLO, establece un aumento a los salarios mínimos en tal cuantía, pero sólo a la base que los gana, es decir, mantiene el resto de la distribución del ingreso salarial constante; y el escenario de tres salarios mínimos, que establece un incremento a los salarios mínimos por un nivel de 3SM vigentes. La meta es mostrar que la factibilidad de los escenarios planteados es posible, sin tener efectos inflacionarios y al mismo tiempo, que permita fortalecer el mercado interno del país en un corto plazo.

Además, determinamos los efectos sobre la pobreza laboral y procedimos a cuantificar los costos de los aumentos en la masa salarial sobre el producto interno bruto (PIB) del país, en cada escenario correspondiente. Los resultados preliminares señalan un costo de 1.12% del PIB en el escenario de AMLO, que otorga un incremento de 2 SM a los trabajadores formales que en su empleo principal perciben un salario inferior a dicho nivel. El siguiente escenario de incremento, hasta llegar a los 3SM, muestra un costo más elevado que incrementaría la masa salarial hasta 7.1 puntos del PIB con un mayor impacto en la reducción de la pobreza laboral, al pasar de 22 a sólo 7.5% de los trabajadores del sector formal.

El fomento de la formalización del empleo tiene relevancia y cuantificamos que su costo podría superar 1.5 puntos del PIB en el escenario de 2 SM y de 4.9 puntos del PIB en el escenario de 3 SM.

El orden del trabajo es el siguiente. En la primera parte se muestra una descripción de las principales problemáticas en el campo de estudio, tales como la informalidad laboral, la desigualdad salarial y los impuestos al salario, puntualizándose la situación que impera en cada una de las dificultades en el contexto del mercado laboral. En



la segunda parte se presenta la base de datos y la metodología utilizada, así como los escenarios base y de mejora salarial con los sueldos correspondientes, tanto del sector formal e informal. En la tercera y cuarta parte mostramos la aplicación empírica; se expone primero la desigualdad salarial y la concentración de pagos impositivos por sector laboral, y después la estimación de los costos de la implementación de cada escenario con el impacto en la pobreza laboral. También mostramos el impacto no inflacionario y los costos respectivos en el PIB de los dos escenarios analizados; mostrándose al final las conclusiones del estudio.

## **Problemáticas del mercado laboral**

El estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestra que la mitad de la fuerza de trabajo mundial es informal, caracterizándose por los déficits de trabajo decente,<sup>1</sup> la calidad de los trabajos, la pobreza entre los trabajadores al contar con desigualdad salarial, la baja productividad, la discriminación y la exclusión de género, la incertidumbre y la fragilidad en el mercado de trabajo (OIT, 2013), lo cual representa un gran reto para los responsables de la formulación de políticas y los analistas de la problemática en comento.

De acuerdo con el mismo análisis, muestra que al cierre del siglo xx el trabajo informal en África constituyó casi 80% del empleo no agrícola y más de 60% del empleo urbano. En América Latina el empleo informal urbano creció 58% a finales de dicho periodo. En Europa Central y en la Comunidad de Estados Independientes el empleo informal se expandió aceleradamente gracias a la transición de la economía de mercado, mientras que Asia cerró con cifras de

<sup>1</sup> El trabajo decente contempla las características de trabajo productivo y seguro, con respecto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social, con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación (OIT, 2001).

trabajadores informales del sector no agrícola de 85% y del empleo informal urbano con 60% (OIT, 2013).

Evidentemente la apertura comercial ha influido prácticamente en todas las actividades económicas, tales como la oferta de bienes y servicios, la variedad y calidad de los mismos, los precios, pero además en el empleo y los salarios (Leycegui, Acevedo, Rosenzweig y Zabludosky, 2012). Tal es el caso que, de acuerdo con Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, el volumen del comercio al cierre de 2007 representó más de 61% del producto interno bruto (PIB) del mundo, estimándose por parte de la OIT que de 1995 a 2005, como consecuencia de la expansión global, se crearon 40 millones de puestos de trabajo adicionales de los países miembros (Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009). Sin embargo, aunque ha existido un gran dinamismo del mercado laboral, las condiciones de trabajo decente no han mejorado al mismo ritmo, en virtud de que en las relaciones de trabajo formalmente establecidas en la mayoría de las legislaciones nacionales se han creado las figuras de contratos temporales, a tiempo parciales, estacionales o eventuales —verbigracia en el caso de México los contratos de capacitación inicial y contratos a prueba—, así como los que recaen en la informalidad, tales como los trabajadores domésticos remunerados, trabajadores a domicilio y el trabajo familiar no remunerado (IEL, 2010), agravando con ello la misma informalidad laboral.

Para el caso que nos ocupa en el presente estudio, el problema de la informalidad laboral en México, lejos de representar una opción ante el desempleo, el volumen de tal problemática ha simbolizado uno de los inconvenientes medulares del desarrollo económico y social del país, demandándose una atención urgente, en virtud que constituye una fuente transcendental de precariedad, de pobreza y de niveles muy bajos de productividad; constituyendo un detrimento de la base impositiva, que repercute en tasas más elevadas de impuestos para los empleados y las empresas que sí cumplen con sus obligaciones en materia fiscal (Samaniego, 2008).

A tal situación de informalidad también se enfrenta la problemática de la desigualdad salarial, requiriéndose de políticas que coadyuven a detener su estancamiento mediante el incremento de las remuneraciones que reciben los trabajadores y trabajadoras en el mundo, en busca de la justa distribución e igualdad salarial y de género, así como del pago de la contribución correspondiente por tal percepción económica. Al respecto, según el estudio efectuado por la OIT (2016), postreramente al periodo crítico económico de 2008-2009, el salario real en el mundo emprendió su recuperación en 2010, desacelerándose en 2012 y desplomándose en 2015 al pasar del 2.5 al 1.7%, precisándose que no fue el caso de China, puesto que el incremento del salario fue vertiginoso, a comparación al resto del mundo.

Indudablemente uno de los elementos esenciales de la vida en la realización como personas tanto de hombres como de mujeres lo simboliza el trabajo, mediante el cual se presenta el salario como componente primordial en el establecimiento de la relación laboral, se configura éste a modo de remuneración para el trabajador mismo y se conviene entre las partes a cambio de la ejecución de una actividad determinada. Tal devengo para el empleador representa uno de los derechos de toda persona que presta sus servicios subordinados, quien busca el disfrute de una vida digna, al contar con una percepción económica que le permita cubrir sus necesidades básicas: alimentación, educación, salud y vivienda, entre otras, y no sólo en lo individual, sino también para su familia (CNDH, 2016).

En esta misma tesitura, en el ámbito supranacional, el Convenio sobre la protección del salario (C095) emitido por la OIT establece que el salario representa la remuneración o ganancia fijada por la legislación nacional y entregada por un empleador a un trabajador, estipulando en el contrato por escrito o verbal, el servicio prestado o que deba prestar este último (OIT, 1949). De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se insta que tal remuneración laboral “deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe

de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”, aspecto que dista de la realidad económica del país.

El salario mínimo de México, durante varias décadas, ha tolerado un agudo detrimento, al grado de que su monto actual no cumple con lo establecido en la CPEUM, sin coadyuvar a los trabajadores con una ruta viable para disminuir la pobreza y existir discrepancia con la paridad en el poder adquisitivo (Moreno, Garry y Monroy, 2014). De tal manera que tal percepción laboral en términos reales es la más baja de América Latina, donde una gran cantidad de asalariados subsisten en la informalidad con ingresos muy inferiores y sin prestación alguna. En esta misma postura, la CEPAL señala que, en el contexto latinoamericano, solamente un país resiste de forma dramática y contundente en lo que atañe al valor del salario mínimo real, siendo México quien cuenta con tal privilegio, donde el mini-salario es inferior al del umbral de pobreza per cápita, no permitiendo con ello ni siquiera cubrir las necesidades básicas que marca la Carta Magna (SAEE, 2015).

Asimismo, el incremento salarial ha sido unos de los tópicos controversiales aún actualmente y permanece pendiente en la agenda nacional, de tal manera que se han efectuado análisis en correspondencia con el aumento de la percepción en estudio y en correlación a sus efectos positivos y negativos, destacando en un primer escenario el incremento del ingreso familiar y por ende en su capacidad para estar en condiciones de mitigar la pobreza, así como argumentos en el segundo contexto al presentarse un alza, tales como consecuencias en la pérdida del empleo o bien un incremento en el nivel general de precios. Sin embargo, se ha determinado que un aumento del salario mínimo en México no presentaría impactos negativos en términos laborales, sino todo lo contrario; por ejemplo, la misma homologación de zonas geográficas no presentó repercusión negativa, pero sí positiva (Campos, Esquivel y Santillán, 2015).

En esta misma postura, en el estudio efectuado por Escobar (2014), muestra que 40% de la población en México se encuentra en

situación de pobreza por motivos laborales. Sustenta que un incremento en el salario mínimo estimula una economía en crecimiento, mientras que su caída provoca crisis económica, puesto que mantener deprimida tal percepción seguirá profundizando las brechas salariales y la desigualdad.

En los últimos años ha habido foros de discusión con relación al tema de análisis. Tal es el caso que en 2015 hubo una serie de debates en el país entre columnistas, empresarios, académicos, representantes de organizaciones obreras y patronales, altos funcionarios, representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Servicio de Administración Tributaria (SAT), titulares del Banco de México (Banxico), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) y la propia Presidencia de la República, en correspondencia con la indignación por el nivel tan bajo del salario mínimo, puesto que dista de tener el monto suficiente para cubrir la canasta básica alimentaria.

En tales escenarios, se demostró que la dinámica de la política laboral que el gobierno federal ha instrumentado desde la década de 1980 ha incitado al salario mínimo a un agudo menoscabo. Con base en el análisis del Coneval, durante 2014 se requeriría de un salario mínimo de 83.00 pesos diarios para estar en posibilidades de adquirir la canasta básica alimentaria, y de 171.00 pesos para cubrir la canasta básica ampliada (Moreno y Garry, 2015).

Otro de los problemas que se exhiben en el mercado laboral y que representa uno de los mayores retos que se confrontan en el ámbito mundial lo simbolizan las brechas salariales de género. México destaca por ser el país con una elevada desigualdad de género, cuya brecha salarial es mayor que la observada en países latinoamericanos como Nicaragua, Bolivia, Costa Rica, Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Panamá y El Salvador, ubicándose a nivel mundial en la posición 66 de 144 países en el Índice Global de la Brecha de Género (WEF, 2016).

El estudio reciente de Arceo y Campos (2014) ofrece una descomposición de las brechas salariales por sexo en México, con base

en la metodología de DiNardo, Fortin y Lemieux (1996). Los hallazgos revelan que las brechas salariales en zonas urbanas han tendido a reducirse, al pasar de 14.2, 11.6 y 7.8% para los años 1990, 2000 y 2010, respectivamente. Además, observan la mayor reducción en la parte alta de la distribución salarial, cuya brecha se explica más por las diferencias de género en las características de los trabajadores. Por dicha razón, los autores sugieren establecer políticas públicas focalizadas tomando en cuenta las diferentes brechas salariales que se observan a lo largo de la distribución de salarios.

Las distorsiones del mercado laboral propician que los Estados dejen de obtener cantidades monetarias importantes originadas por la misma informalidad y los bajos salarios, puesto que los trabajadores en dicha situación dejan de contribuir al gasto público mediante el ISR, así como las aportaciones a cargo del empleado como del empleador en materia de seguridad social, vivienda, retiro y cesantía, y vejez. Dichos aspectos agudizan el persistente problema de la desigualdad de las economías latinoamericanas.

Para el caso de América Latina, la CEPAL ha hecho énfasis en que los sistemas tributarios deben ser reformados en aras de incrementar su capacidad recaudatoria y enfrentar los desafíos del financiamiento para el desarrollo hacia el año 2030. Los cambios en las estructuras tributarias realizadas en lo que va del milenio han sido moderadas e insuficientes: continúan problemas de recaudación, existe una baja o nula progresividad que recae en el ISR, así como elevados niveles de evasión y bases impositivas erosionadas (CEPAL, 2016). La relevancia de diseñar reformas tributarias adecuadas reside en que éstas ejercen un impacto positivo en la lucha contra la desigualdad, la concentración del ingreso y la pobreza. Por ello es de gran importancia mejorar los salarios de la parte baja de la distribución, en la búsqueda de un mayor bienestar al reducir la desigualdad.

Para el caso de México, la discusión en materia de política fiscal se ha centrado en la evasión impositiva y en la base reducida de contribuyentes, vinculándose tales aspectos de la baja recaudación imposi-

tiva con relación al PIB, situación que muestra a México como uno de los países con menor ingreso fiscal (Díaz, 2013). En su estudio, Díaz (2007) concluye que la contribución impositiva por sueldos y salarios representa un importante instrumento para subsanar la inequidad en la distribución del ingreso producida por el mismo mercado, situación que se minimiza, entre otros factores, por la base fiscal en la que se apoya, en virtud de que gran parte de la fuerza laboral se encuentra excluida del padrón fiscal, pero al mismo tiempo las grandes corporaciones reciben onerosas exenciones y créditos fiscales.

En un estudio, Flores, Valero, Chapa y Bedoy (2005) utilizan datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del año 2000 para analizar la recaudación potencial procedente del sector informal. Los autores observan que el mayor segmento de los trabajadores informales se agrupa en un rango de ingresos muy bajos, por lo que de aplicarse las tarifas correspondientes conforme a la ley del ISR, en lugar de constituir una fuente de recaudación, dichos trabajadores representarían potencialmente una carga fiscal, ya que, por el nivel de ingresos, obtendrían el derecho de percibir el crédito al salario (actual subsidio al empleo).

En referencia al sector formal que contribuye al pago del ISR, el estudio de Vargas (2010) revela que desde 1984 hasta 2002 la carga impositiva recayó en los últimos tres deciles (especialmente en el decil x). Además, debido a que 70% de los asalariados percibe ingresos inferiores a tres salarios mínimos, éstos son elegibles para recibir un subsidio fiscal que prácticamente los exenta del pago del impuesto. Por su parte, el estudio de Robles, Huesca y Camberos (2015) observa que si bien el ISR es progresivo en el periodo 2002-2012, dicho impuesto presenta un potencial recaudatorio reducido, por lo que sugiere el diseño de una reforma fiscal que conlleve a una mayor eficiencia recaudatoria.

El estudio más reciente realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2016) señala que los últimos tres deciles contribuyeron con 71.8% del ISR, por lo que es evidente que la alta

concentración impositiva continúa recayendo en una base reducida de contribuyentes. Además, según las cifras manifestadas por la ENOE a junio de 2017, cerca de 62% de la población económicamente activa no cuenta con acceso a instituciones de salud en su relación laboral, encontrándose en la misma informalidad quienes no contribuyen al ISR y no perciben el subsidio al empleo por su estatus de informal (INEGI, 2017b).

De acuerdo con cifras registradas por el SAT a julio de 2017, el padrón de asalariados debidamente identificados ante el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), representa una cifra de 34,736,590 de personas, cantidad que excluye a contribuyentes con otras actividades de las cuales perciben ingresos distintos por salarios (SAT, 2017). En correspondencia con el informe anual del SAT al cierre del ejercicio fiscal 2015, el fisco federal recaudó por concepto de retenciones de ISR pos salarios 580,547.7 millones de pesos, 19.4% superior al del año anterior, incremento monetario generado por la inclusión de nuevos sujetos pasivos a la base de registros en 7% con respecto al periodo de 2014.

En suma, es necesario ejercer acciones paralelas en materia laboral que permitan revertir los salarios deprimidos en un mediano y largo plazo, por lo que persiste el reto en materia impositiva de poder transitar hacia una estructura del ISR más progresiva, donde todos los deciles tengan la capacidad de contribuir al pago del impuesto.

## **Metodología, base de datos y escenarios de reforma salarial**

En esta sección se presenta la metodología y base de datos que describen los diversos escenarios utilizados en este estudio de mejora salarial, con base en la cual se analizará la desigualdad salarial y la concentración de los pagos del ISR, así como el efecto que ocasionan dichos incrementos salariales en la reducción de la pobreza.



*Base de datos y reconstrucción del ISR salarial*

En este trabajo se utiliza la base de datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016, ya que ofrece una descripción detallada de las fuentes de ingresos y las características de los individuos. Se considera a los trabajadores asalariados y su salario mensual integrado —que incluye bonos, primas vacacionales, aguinaldos y horas extras—, expresado en pesos mexicanos a precios corrientes, provenientes de la ocupación principal, así como únicamente a aquellos individuos que hayan cotizado en algún esquema oficial de seguridad social, con lo que se corrobora que son formales y, por ende, han pagado el impuesto correspondiente por su ingreso.<sup>2</sup>

Como ejercicio adicional hemos incluido a los trabajadores informales con la condición de que no cotizan al seguro social. La unidad de análisis empleada es el individuo (asalariados) y no el hogar, entonces la ENIGH de 2016 indica un total de 53,525 individuos asalariados formales, que representan a 25,996,927 trabajadores en dicho sector. Esta información representa 80% del padrón real de asalariados contribuyentes de la SHCP, la cual asciende a un total de 32.3 millones en agosto de 2016 (SAT, 2017). En el tema impositivo se considera el régimen de sueldos y salarios, incluido el subsidio al empleo, de conformidad con las leyes de tributación en ISR aplicable en 2016.

Para la reconstrucción del sistema fiscal se aplicaron las reglas

<sup>2</sup> La inclusión de los pagos del seguro social se realiza con la intención de construir el salario bruto solamente. Como lo especifica la ecuación (1). Se consideran los pagos de las cuotas de seguro social correspondiente a cada trabajador en la muestra, mediante la creación de la variable de seguridad social, generando una clasificación por el tipo de afiliación a sistemas de seguridad social para el total de individuos. Partiendo de la fuente de ingreso, así como del sistema de seguridad social, se imputaron las cuotas a la seguridad social a través de una proxy de los trabajadores por régimen obligatorio y una tasa de contribución total promedio para patrones y trabajadores, la cual suma el total de la tasa de contribución de todos los ramos de seguro (véase Tabla A3 del anexo).

fiscales aplicables al 2016 en la encuesta. Además, el sistema fiscal se construyó de forma determinística mediante la suma del salario neto ( $W_N$ ), más los pagos por ISR junto al subsidio de empleo ( $T$ ) y las contribuciones a la seguridad social ( $CSS$ ). De forma básica, considerando además el salario bruto de los trabajadores ocupados, medido con la variable ( $W_X$ ), se estima con la siguiente expresión (1):<sup>3</sup>

$$W_X = W_N + T + CSS \quad (1)$$

En las tablas A1 y A2 del anexo se muestran los estadísticos descriptivos de la base de datos para ambos sectores (formal e informal) y en el anexo A3 se describen las fuentes de imputación con las que procedimos en las encuestas.

### *Estimación de la desigualdad salarial y concentración de los pagos del ISR*

En este apartado metodológico se describe el esquema empleado para poder contar con un cálculo que de forma visual permita determinar el grado de progresividad de los pagos impositivos, tanto para los grupos de contribuyentes formales como informales. Con el objetivo de analizar la distribución de las remuneraciones, se estiman las curvas de Lorenz y de Concentración, las cuales, respectivamente, en su forma continua se obtienen con las siguientes expresiones:<sup>4</sup>

$$L_{w_{fi}}(p) = \int_0^1 \frac{w_{fi} f(w_{fi}) dw_{fi}}{\mu_{fi}} \quad (2)$$

<sup>3</sup> No se incluyen las deducciones realizadas por los contribuyentes, debido a la dificultad de identificar en la propia encuesta los supuestos que obligan al contribuyente a presentar su declaración anual, además de que su implementación requiere asumir supuestos que determinen los montos deducidos y permitidos por la Ley.

<sup>4</sup> La curva de Lorenz es sólo una función  $p \rightarrow L(p)$  convexa y creciente, es decir,  $L'(p) > 0$  y  $L''(p) > 0$ , lo que implica necesariamente que  $p > L(p) \forall p \in (0,1)$

$$C_{T_{fi}}(p) = \frac{\int_0^p T(t_{fi}) dt_{fi}}{\mu T_{fi}} \quad (3)$$

donde  $p$  es una proporción de los trabajadores en observación con salarios  $W_{fi}$  normalizados por su media, menores o iguales al valor de 1, que tienen como función de distribución  $F$  para los sectores formal  $f$  e informal  $i$  (véase Figura A1 del anexo estadístico para su representación).

$L_{W_{fi}}(p)$  = curva de concentración de los salarios brutos en sectores formal-informal.

$C_{T_{fi}}(T^s)$  = curva de concentración de los impuestos en sectores formal-informal.

Y la relación de condición de progresividad se presentará cuando  $L_{W_{fi}}(p) > C_{T_{fi}}(T^s)$ :

$$L_{W_{fi}}(p) > C_{T_{fi}}(p) \quad \forall p \in [0, 1] \quad (4)$$

Este análisis proporciona una idea de la distancia de salarios existente entre los grupos considerados, y que se obtendría el máximo valor de igualdad salarial  $L_{W_{fi}}(p)$  entre los trabajadores cuando la curva se aproxime a la recta de equidad en 45°. En el caso de los impuestos, mientras más alejada se localice de la recta de equidad, éstos serán más progresivos, implicando que la carga fiscal recaerá en los salarios de mayor nivel.

### *Estimación de costos por escenario e impactos en pobreza laboral*

En este apartado procedemos con la exposición de la técnica que mide el costo de implementación de cada escenario dentro del ejercicio empírico. Sin ser un objetivo del presente estudio medir o cuantificar la pobreza, el enfoque de las curvas de la pobreza de las

“tres *i*” (o *TIP* por sus siglas en inglés) (Jenkins y Lambert, 1997) nos otorga la oportunidad de medir tres aspectos de la mejora salarial: *a*) la inequidad (la pendiente de la curva); *b*) la intensidad (la altura de la curva); y *c*) la incidencia (o la amplitud de la curva).

El primer aspecto mide qué tan desigual sería la medida del incremento al salario; el segundo nos indica qué tanto le falta de ingreso al trabajador para superar su condición de pobreza; en tanto que el tercer aspecto cuenta específicamente el número de trabajadores afectados y por debajo de un umbral  $\xi$ . Entonces, las curvas *TIP* ( $g, p$ ) son una función creciente y cóncava del trabajador ubicado en el percentil  $p$ , que considera el índice generalizado de la pobreza  $FGT\alpha=0$  (Foster *et al.*, 1985). Presenta una pendiente en un  $p$  dado, igual a la brecha de pobreza ( $g=FGT, \alpha=1$ ) para ese percentil (Jenkins y Lambert, 1997). Así, las curvas *TIP* ( $G$ ) acumulan las brechas de pobreza de la proporción inferior de la población trabajadora  $p$  de la siguiente forma (véase Figura A2 del anexo):

$$G(p; z) = \int_0^p g(q; z) dq \quad (5)$$

Posteriormente, calcularemos las curvas  $G(p; \xi)$  para cada escenario y estaremos en condiciones de probar si las medidas de incremento salarial tienen influencia e incidencia positiva en combatir pobreza y desigualdad de forma simultánea. Se espera que a medida que aumente el salario, las curvas se reduzcan en tamaño y que vayan perdiendo inclinación (que sean más planas), lo cual será indicativo de que se reducirán la desigualdad salarial, la pobreza, y las distancias del salario que les hace falta.

### *Los escenarios de mejora salarial y sector formal-informal*

La contribución más relevante del estudio, es la de simular los impactos de los incrementos salariales bajo dos escenarios, donde se muestra el efecto de cómo la población de menores ingresos sala-

riales comienza a contribuir con el impuesto y por ende la Secretaría de Hacienda deja de aportar el subsidio al empleo (los pagos por ISR negativos), y al mismo tiempo se aplica un incremento al salario mínimo que permite alinearlos como lo comanda la CPEUM, es decir, que el ingreso mínimo sea tal, que alcance para lograr pagar un costo de vida decoroso del mexicano.

Nuestro ejercicio permitirá conocer y comparar los resultados con el alcance de la propuesta del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, que se enfoca en hacer crecer gradualmente el salario mínimo al doble, con un incremento de 15% anual más la inflación durante su sexenio. Los escenarios se plantean considerando dos supuestos básicos:

A. Se mantiene la distribución de ingreso constante, de tal suerte que los aumentos al salario mínimo no modifican la base de salarios, sino sólo sus múltiplos, los cuales se realicen sobre la misma estructura de ingresos de los trabajadores.

B. Se apliquen siempre y cuando su ingreso sea inferior al umbral del salario mínimo establecido en cada escenario. Se topan los aumentos al salario mínimo hasta dichos umbrales, valor en el cual se presenta la condición (9b), donde el salario es  $W_i \in [0, z^*]$ , que representaría en gran medida desaparecer el subsidio al empleo y ser, además, un costo de vida más realista al actual en México.

Con el objetivo de conocer los efectos en la recaudación provocados por las mejoras en los ingresos, el procedimiento se replica para trabajadores asalariados, que trabajan tanto en el sector formal como en el informal, como sigue:

- a) Escenario base: parte de considerar la situación actual, es decir, aplicando los pagos por ISR sin afectar la distribución de remuneraciones. En este escenario se evidencia el efecto del subsidio al empleo en el año 2016, con base en la distribución salarial existente. El monto del valor del SM es de \$73.04 diarios, equivalentes a \$2,191.2 mensuales.

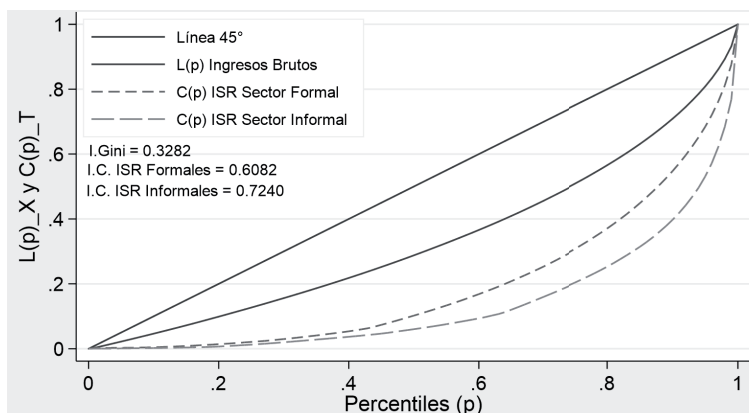
- b) Escenario de dos salarios mínimos (2 SM): considera incrementar los ingresos a 28.5% de los contribuyentes, cuyo umbral de ingresos se ubicó por debajo del múltiplo de 2 SM, es decir, de  $2 \times \$73.04 = \$146.08$  diarios ( $\$4,382.4$  mensuales).
- c) Escenario de tres salarios mínimos (3 SM): considera incrementar los ingresos a 52% de los contribuyentes, cuyo umbral de ingresos se ubicó por debajo del múltiplo de 3 SM, es decir, de  $3 \times \$73.04 = \$219.12$  diarios ( $\$6,573.6$  mensuales).

## La desigualdad salarial y concentración de los pagos impositivos por sector laboral

En este apartado se presentan los resultados para cada escenario, correspondientes al cálculo de la desigualdad salarial y de la concentración de los impuestos. Se procede con el cálculo de las ordenadas de Lorenz de la distribución salarial bruta de impuestos y de las curvas de concentración de los pagos por ISR como se indica en las expresiones (2) y (3) de la sección 2.2 metodológica. Se puede observar claramente que la distribución de los salarios se encuentra más cerca de la línea de equidad (de  $45^\circ$ ) y que los pagos impositivos están más lejanos en el primer escenario denominado como base (véase Figura 1). El escenario base otorga un subsidio al empleo hasta el nivel de salarios por 3.4 SM (afectando hasta poco más de 40% de la masa salarial), motivo por el cual ambas curvas de pagos fiscales de los segmentos formal e informal  $C_{Tf}(p)$  y  $C_{Ti}(p)$  no presentan diferencias en la parte más baja de la distribución salarial, y ambas curvas se separan a partir del percentil 0.2 (Figura 1).

Se estimaron índices de Gini para los salarios brutos y de la concentración (i.c.) para los pagos fiscales, de tal forma que se comprueba en la Figura 1 cómo aun cuando los impuestos en ambos segmentos laborales están distantes de la curva de Lorenz salarial, los pagos por ISR dentro del sector formal serían menos progresivos

**Figura 1. Curvas de Lorenz y concentración del ISR  
Asalariados en México, 2016  
Escenario base**



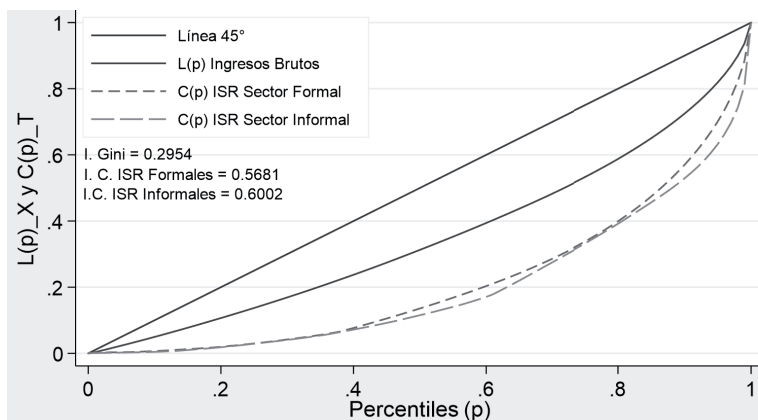
Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

que si el ISR fuera aplicado en el grupo de los informales asalariados, con un I.C. por el orden de 0.724 contra 0.608 de los formales.

Hasta aquí podemos probar que en el escenario base, si se aplicasen impuestos a la estructura salarial del sector informal, éstos serían más progresivos que los correspondientes y aplicados en el sector formal; por ende podemos comprobar la relación de progresividad suficiente establecida en la expresión (4)  $L_{wp}(p) > C_{TF}(p)$  en ambos sectores.

En la Figura 2 se replica el cálculo, pero ahora considerando el escenario de 2 SM. Se observa una reducción en la progresividad de los informales, al desplazarse más al centro la curva de concentración  $C_{TF}(p)$ , como señal de pérdida de progresividad por los pagos de impuestos cuando se incrementaran los salarios en dicho sector. Los cruces entre las curvas de concentración de los impuestos se presentan en la parte media y media-alta con mayor claridad (percentiles 0.7-0.8) y como resultado esta medida impactaría más en

**Figura 2. Curvas de Lorenz y concentración del ISR  
Asalariados en México, 2016  
Escenario 2 SM**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

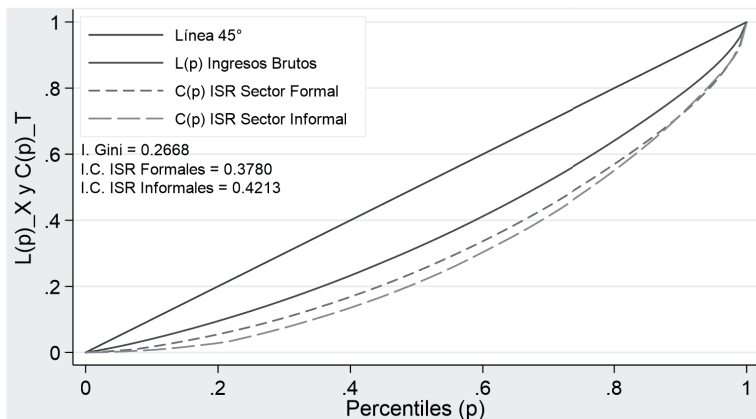
las clases medias. En esta condición, no podríamos concluir nada al respecto de cuál segmento laboral estaría perdiendo mayor nivel de bienestar en términos de carga fiscal y como resultado la expresión (4)  $L_{\text{w}}(p) > C_{\text{T}}(p)$  no se puede confirmar del todo.

En este punto, los índices de Gini indican una reducción al pasar del escenario base al de 2 SM, con valores de 0.328 a 0.295 y, secuencialmente, vuelve a reducirse del escenario 2 SM al de 3 SM, al pasar de 0.295 a 0.267, como señal de mejoría por la caída en la desigualdad salarial que producirían los incrementos al salario mínimo planteados aquí.

La Figura 3 muestra que volvería a contarse con una mejoría de progresividad en los pagos fiscales si se incrementan los salarios hasta un valor de 3 SM, solamente claro, hasta los trabajadores que solían percibir un nivel de 1 SM en su salario previamente. Ambos segmentos laborales verían reducir su nivel de progresividad en el sistema fiscal de pagos al ISR, pero en la parte superior no se presen-



**Figura 3. Curvas de Lorenz y concentración del ISR  
Asalariados en México, 2016  
Escenario 3 sm**



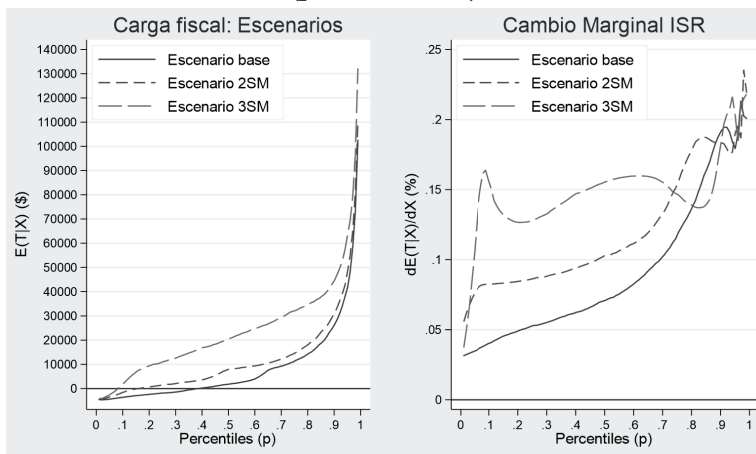
Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

tan cambios significativos y, como resultado, el sector informal se vería con mayor carga fiscal en términos relativos (no absolutos), dado que su nivel de progresividad sería mayor.

Lo antes descrito se corrobora al estimar con el modelo de regresión no-paramétrica la carga fiscal (panel izquierdo) y los cambios marginales del impuesto (panel derecho) de la Figura 4 y calculados de acuerdo con las ecuaciones (a3) y (a4) del anexo matemático. Dichas estimaciones corresponden únicamente a asalariados formales, debido a que son los que actualmente contribuyen al pago del impuesto, es decir, son contribuyentes cautivos con respecto a los cuales una mejora salarial repercute en el pago del ISR.

Se observa cómo la carga fiscal en 2016, en términos relativos por percentiles, impacta la distribución de ingresos. Los pagos impositivos crecen a medida que sube el salario para percentiles superiores. Otra evidencia por resaltar es el efecto del subsidio al empleo, con valores de ISR negativos para salarios inferiores a

**Figura 4. ISR por percentiles en México, 2016  
(pesos anuales)**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

88,587.96 pesos anuales, captados hasta el percentil (0.40) en el escenario base (véase panel izquierdo Figura 4), lo que implica que una elevada proporción de trabajadores no cuenta con ingresos suficientes que le permita contribuir al pago de ISR.

En otras palabras, con técnicas no paramétricas, se observa una elevada inequidad horizontal en el sistema fiscal por los pagos del ISR —que recaen a partir del percentil 40 en el citado escenario—, lo que va en línea con los tabulados reportados por la SHCP (2016). Esta evidencia ha sido tratada en estudios previos que señalan una elevada incidencia de inequidad horizontal en México en las contribuciones de los impuestos (Huesca y Araar, 2016), es decir, que el efecto recaudatorio del impuesto descansa en 60% de los asalariados.

Al pasar al escenario 2 SM, es fácil apreciar cómo mejorarían los pagos fiscales por ISR cuando el margen otorgado por Hacienda en subsidio al empleo se reduce fuertemente (al percentil 16), moviendo la curva tanto absoluta (panel izquierdo) como relativa

(panel derecho) de los pagos fiscales. Sin embargo, mucho mejor sería el efecto estimado cuando se incrementase el salario mínimo vigente, a un nivel de 3 SM, en el cual, sin desaparecer por completo el subsidio al empleo por ISR, éste se reduciría a un nivel mínimo, alcanzando hasta el percentil 8 de la población (situación nunca antes vista por Hacienda en varias décadas). Además, el incremento en la variación de tasas sería para el percentil 0.40 por el orden de 6% en el escenario base, a 9.5% en el de 2 SM, hasta 14.7% en el escenario de 3 SM (panel derecho Figura 4). Los mayores cambios se producen en la estructura de salarios más bajos, si se le incrementa su valor a 3 SM vigentes.

Asimismo, los cambios marginales del impuesto en el escenario base son más reducidos hasta el percentil 0.30, en virtud de que el sistema fiscal tiene un efecto pro-pobre para este rango de la población (Huesca y Llamas, 2016); sin embargo, a partir de dicho percentil se observa una brecha creciente entre las curvas con respecto a los otros dos escenarios, como indicativo que aún con el subsidio al empleo la presión fiscal de los asalariados representaría una mayor carga de su ingreso, pero con un mayor poder de compra, de tal suerte que no le afectaría sobremanera al trabajador con su nuevo nivel salarial.

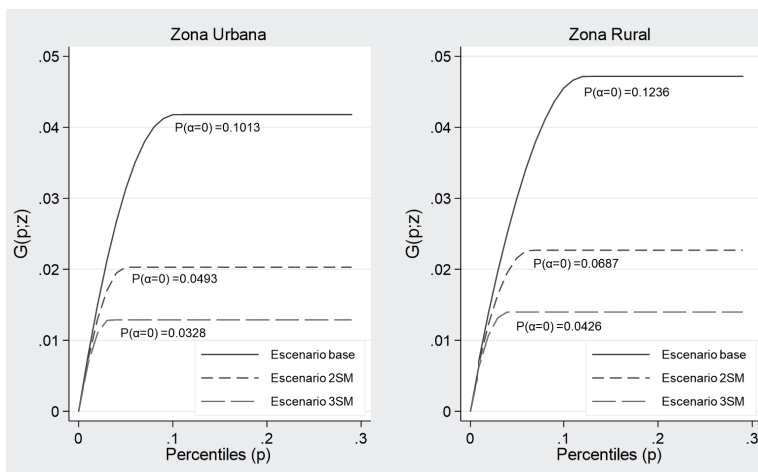
## Los costos e impactos en pobreza

A continuación, procedemos a demostrar cómo los escenarios permitirían, de forma simultánea, no sólo recaudar más al erario, sino que la mejoría de los ingresos en su base mínima se traducirá en una reducción de pobreza laboral en el país con el consecutivo fortalecimiento del mercado interno, así como los costos no tendrían repercusiones inflacionarias. Para ello, retomamos el cálculo descrito en la sección metodológica (ecuación 5), donde empleamos la técnica de las curvas de pobreza TIP (Jenkins y Lambert, 1997).

*Costos e impactos en pobreza: Escenario base*

Para el escenario base, la Figura 6 demuestra que la pobreza y su costo son superiores por mucho en el sector informal, con niveles más altos en el área urbana del país en 37.7% (eje x de percentiles), mientras que el sector formal asalariado alberga algo más de 10% de los pobres en su subgrupo (ver Figura 5). Por otro lado, para el entorno rural, ambas figuras indican que el 35% informal es pobre, y que los trabajadores del sector formal suman 12.4%. Los déficits que cubren la salida de pobreza de estos subgrupos de trabajadores son respectivamente menores a 5% para los formales, tanto de las zonas rurales como las urbanas; mientras que su contraparte informal se ubica en un déficit de pobreza por el orden de poco más del 15% en las rurales, hasta 17% en las áreas urbanas.

**Figura 5. Curvas de pobreza (TIP) en México, 2016**  
**Asalariados formales**



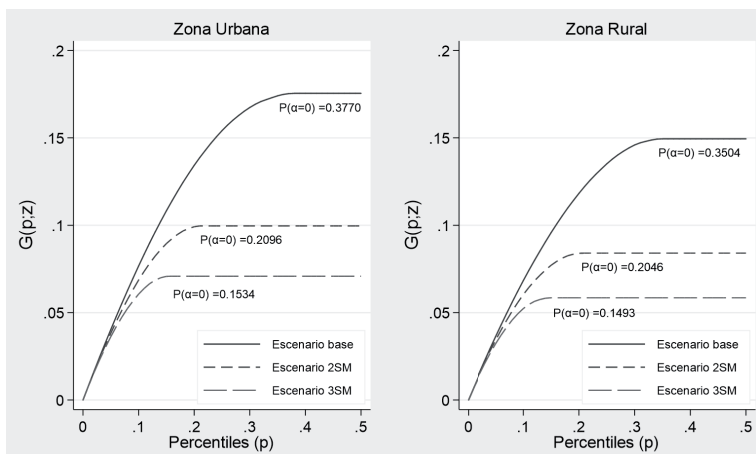
Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

### *Costos e impactos en pobreza: Escenario 2 SM*

Para el segundo escenario, la Figura 6 revela que la pobreza laboral y su costo se reducen al bajar de forma homogénea a casi 20% en el ámbito laboral informal en ambas zonas, y que pasaría de niveles cercanos a 7% en la parte rural y de 5% de los trabajadores asalariados formales urbanos (ver Figura 5). Las brechas con respecto a los umbrales urbano y rural se ubicarían entre 9 y 2%, respectivamente, en ambas zonas.

Al comparar el Panel A urbano de las figuras 5 y 6, es relevante observar la caída en las curvas, dado que su altura se reduce aproximadamente en la mitad: para el sector informal de un nivel de 18% de brecha a un 10% (Figura 6), en tanto que su contraparte formal pasa casi del 5 al 2% (Figura 5). La inequidad salarial no presenta un cambio sustancial; sin embargo, conjunta niveles inferiores de pobreza, como señal de una mejoría en el poder adquisitivo.

**Figura 6. Curvas de pobreza (TIP) en México, 2016**  
**Asalariados informales**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

*Costos e impactos en pobreza: Escenario 3 SM*

En el escenario de máxima mejora, con un nivel de 3 SM, se observan reducciones de pobreza laboral en ambas zonas, y se presenta una clara dominancia en las curvas a favor del sector formal, al ubicarse su curva  $G(p, z)$  por debajo de su contraparte laboral informal, tanto en zonas rurales como urbanas, para cualquier nivel de percentil de población y sin cruces negativos (figuras 5 y 6). Llama la atención la caída más pronunciada en las zonas rurales, ello como resultado del mayor impacto en esta zona, ubicando su nivel de pobreza laboral informal en apenas 14.9%, y de 4.3% en los trabajadores formales.

*El impacto no inflacionario de los escenarios y costos en el PIB*

Realizamos un cálculo adicional para estar en condiciones de comparar los costos  $C(q)$  de los escenarios con respecto a las brechas de los trabajadores  $q_i$  con ingresos por debajo del umbral per cápita de pobreza  $z_i$ , el cual estima y actualiza de manera mensual el Coneval. La estimación corresponde con la manera estándar internacional (FGT, 1984), multiplicando las variables de la siguiente manera:

$$C(q) = q_i \times z_i \times P^{\alpha=1} \quad (6)$$

Donde  $q_i = P \times \alpha=0$  como la proporción de pobreza relativa de la población, expresada con la cantidad relativa de trabajadores en condición de pobreza obtenida con el índice  $P^{\alpha=0}$ . En la Tabla 1 se presentan los resultados que aproximan la cantidad de recursos requeridos en términos del PIB para cada escenario, considerando de forma exclusiva a los asalariados formales como un reflejo del piso mínimo de recursos que permita enfrentar los aumentos al salario mínimo (el impacto del incremento salarial y su efecto en la pobreza para el sector informal se presenta en la Tabla A4 del anexo).

**Tabla 1. Costos en el PIB del incremento salarial y efecto pobreza en México, 2016 (asalariados formales por escenario y zona)**

	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>
Incremento salarial (% PIB)			
2 SM	1.01	0.18	1.19
3 SM	6.27	0.89	7.16
<b>Pobreza <math>P^{\alpha=0}</math></b>			
Base	10.13	12.37	22.50
2 SM	4.93	6.87	11.80
3 SM	3.28	4.26	7.54
<b>Pobreza <math>P^{\alpha=1}</math></b>			
Base	4.23	4.85	9.08
2 SM	2.07	2.52	4.59
3 SM	1.30	1.48	2.78

Nota: De 26 millones de asalariados formales, 23.3 son urbanos y 2.7 son rurales.

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH, 2016.

De forma contundente, observamos que los mayores costos formales se presentan en las zonas urbanas y, partiendo de la situación actual, la reducción en materia de pobreza laboral podría pasar de 10.13 a 3.28%. En total, la pobreza laboral podría ubicarse en un mediano plazo en un nivel de 7.5%, al reducir su nivel con respecto al escenario base en 15.9 puntos porcentuales.

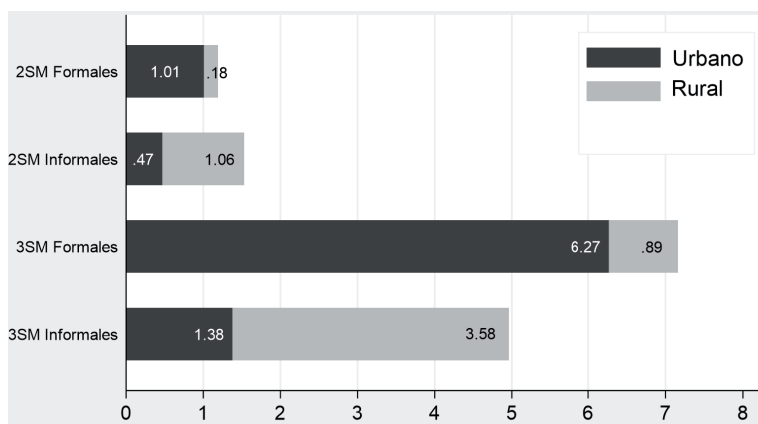
*Impacto en escenario de 2 SM.* Partiendo del escenario base (sin costo salarial), se calcula que el otorgar solamente 2 SM al trabajador que reciba ingresos no superiores a 1 SM vigente no llevaría más de 232,580 millones de pesos (1.2% del PIB), tanto en zonas rurales como urbanas. Al valor del 1.2% del PIB (primer renglón y cuarta columna de Tabla 1) le faltaría tan sólo un monto por 855 mdp para erradicar la

pobreza laboral, es decir, apenas se incrementaría el costo incluyendo pobreza al 1.57% del PIB.

Información reciente de Scott (2012) nos indica que una propuesta de ingreso mínimo universal (IMU) a todos los hogares en pobreza alimentaria puede tomar 2.9% del PIB y llegar hasta 8.2% para todo el combate integral de la pobreza. En contraste, nuestros hallazgos revelan que no es necesario iniciar con montos que reflejen un esfuerzo extraordinario por parte de las empresas.

*Impacto en el escenario de 3 SM.* El mayor salto se presenta para las zonas urbanas del país. Esto se explica porque precisamente la brecha salarial de pasar en percibir 2 SM a 3 SM es mucho más amplia y tiene más peso absoluto en esta zona con respecto de la rural, con un monto de recursos en forma más onerosa que llegaría a un total de 1.2 bdp. En términos del PIB pasaría de poco más de un punto porcentual a 6.3 puntos. En el entorno rural en ambos escenarios apenas significaría pasar de 0.18 a 0.89, no llegando a 1 punto del PIB en costo (Figura 7).

**Figura 7. Incremento en salarios  
con respecto a escenario base México, 2016  
Asalariados formales**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.



La Figura 7 facilita la interpretación del incremento salarial como porcentaje del PIB. Para el caso de los asalariados formales, se observa cómo el escenario de los 3 SM llega a 7.16 del PIB, una cifra apenas inferior a la calculada por Scott (2012) con cifras del año 2008-2010. Si procedemos a realizar una simulación, pero ahora incorporando a los trabajadores del sector informal e incrementos al SM de hasta los 3 SM, habría que sumarle un 4.96% adicional del PIB. En suma, se tendría que destinar recursos por el orden del 12.12% del PIB.

La incorporación del sector informal a la dinámica de aumentos a un salario real que sume 3 SM vigentes habría que realizarla en etapas y deberá venir acompañada de una serie de medidas y estrategias, tanto de corte fiscal como de tipo laboral, que en conjunto permitan crecer a la micro y pequeña empresa.

*El efecto no inflacionario.* La relación por la vía de la productividad en ocasiones es confusa debido a que el trabajador tiende a trabajar más horas y su salario no se incrementa en tal proporción, por ende, tampoco contribuye a pagar más ISR. En consecuencia, mostramos la evidencia en dos partes.

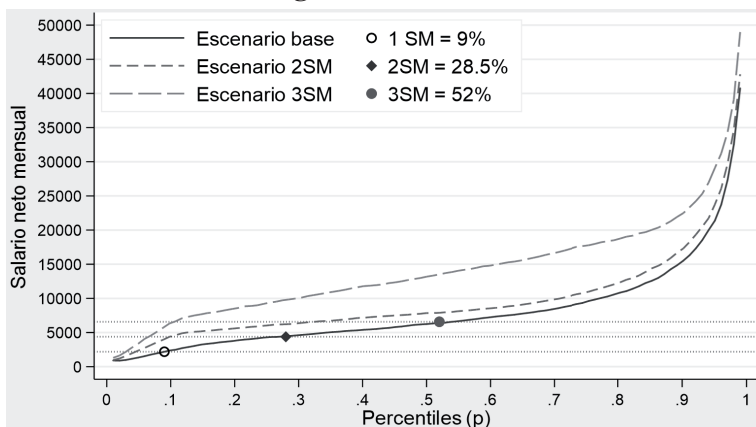
*Primera evidencia.* El SM apenas impactaría a 9% de la población que actualmente los gana. No es lo mismo aumentar el salario de 10 o el de 50% de la población trabajadora; en este caso impactaría a una proporción relativa inferior, como lo revelan nuestros cálculos de la Figura 8.

Se revela que partiendo de la distribución del escenario base, es precisamente menor al percentil laboral del 0.1 (< al 10%) los que se encuentran de manera formal y obtienen ese nivel salarial. Después es fácil observar cómo el siguiente corte a 2 SM se presenta en el nivel del 0.285 (28.5%) de los trabajadores; y finalmente, cómo la estructura salarial y equivalente a los perceptores con 3 SM actuales apenas pasa el percentil 0.5 (52%).

Demostramos entonces:

- a) Si se incrementaran los salarios, como lo propone AMLO y su equipo, al nivel de 2 SM, la nueva distribución se movería a

**Figura 8. Niveles salariales por percentiles de ingreso: México, 2016**



Nota: 1 SM = \$2,191.2 2 SM = \$4,382.4 ; 3 SM = 6,573.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

- la segunda curva y que para cualquier nivel en los percentiles se localizaría por encima, y ahora el nuevo cruce de los que ganarían un nivel inferior a 1 SM estaría apenas en un nivel aproximado al 11%.
- b) Si se incrementaran los salarios al nivel de 3 SM, la nueva distribución se movería a la tercera y más alta curva salarial de la Figura 8 y que para cualquier nivel en los percentiles se localizaría arriba, señal de un aumento sustancial del nivel de bienestar bajo las condiciones de Cowell (2011). Ahora, el nuevo cruce de los que ganarían un nivel de 1 SM, pero equivalente al valor de 3 SM actuales, se localizaría en el percentil de casi el 10% de los trabajadores remunerados.

Este nivel en el escenario de 3 SM, de apenas el 10%, sería el que estaría en riesgo de caer en pobreza laboral, pero no se compara con respecto del nivel actual, que llega hasta 52% del trabajo remunerado para los que estuviesen ganando el nivel de 3 SM anteriores.

Esta evidencia pone de manifiesto que la mejora salarial y del mayor poder de compra inducido a los mexicanos sería producto del incremento a un nivel de 3 SM. Ahora la población que los percibe contaría con un poder de compra que, como mostramos a continuación, no tendría efectos negativos en los precios de mercado, es decir, en la inflación de bienes y servicios.

*Segunda evidencia:* Los costos de vida oficiales calculados por el Coneval siempre se han ubicado por encima del SM en unidades monetarias, ya que entre junio de 2005 y junio de 2016, considerando los umbrales que se utilizan para medir la pobreza de bienestar (canasta alimentaria + no alimentaria) por ingresos, las razones de SM sobre dichas líneas de bienestar (SM/LB) confirman que son inferiores al valor de 1, como se aprecia en la Figura 9. Siguiendo el análisis de Campos-Vázquez (2015), consideramos que el salario de un trabajador debe ser suficiente para el sostenimiento de un hogar, y que permita adquirir los satisfactores básicos tanto de alimentos como de la canasta no alimentaria.

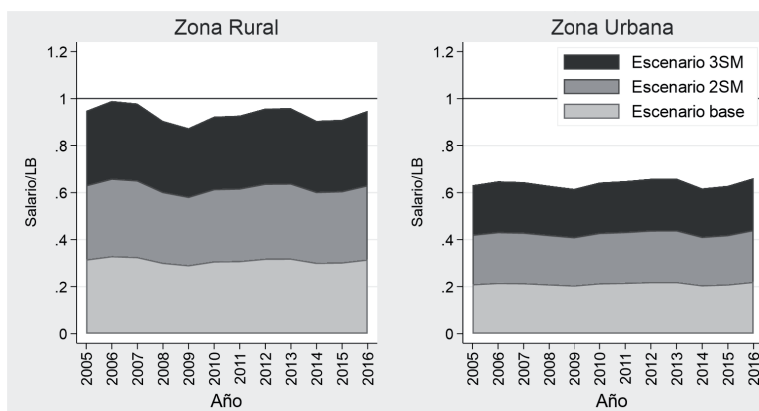
El cociente de las razones de SM/LB se calculó con el costo per cápita de las líneas de bienestar de Coneval, elevada al número de miembros promedio para cada zona rural y urbana, respectivamente. Este índice básico prueba de forma sencilla cómo en ningún año de la década reciente ha crecido el salario en mayor cuantía que los propios costos de vida, al no superar nunca el valor de 1. La zona rural es la que se aproximaría más, dado que su línea de bienestar es menor que la respectiva de la zona urbana, y se aprecia que el año más próximo fue 2006; en tanto que para la zona urbana las distancias son mayores, y por ende se confirma la existencia de un piso salarial muy por debajo de los costos de vida en el país para dicho nivel salarial, incluso por debajo del valor de los 3 SM vigentes en cada año analizado.

Las distancias explican un proceso de un mercado laboral que, aun siendo formal, es no competitivo para los trabajadores de baja remuneración, ya que no es el mercado el que confiere

valores de subsistencia que mínimamente se alineen al costo de la vida en el país. En la Figura 9, panel izquierdo (rural), se observa cómo en el escenario actual de 1 SM apenas llega a 1/3 del costo de vida de la LB; la de 2 SM apenas supera el valor de 0.6 de la razón, en tanto que la de 3 SM no excede el valor de 1. De forma análoga, su contraparte, en el panel derecho (urbano), ubica su nivel base en una razón de apenas 0.2; la de 2 SM ubica su nivel por encima de 0.4, mientras que la de 3 SM oscila entre 0.6-0.7 su cociente.

En suma, podemos afirmar que en más de una década los trabajadores que reciben 1 SM no han superado los costos de vida. Esta brecha observada en todo el periodo 2005-2016 es indicativa de la existencia de un margen de incremento salarial hasta llegar al de los 3 SM sin inducir presión en los precios, que para las zonas urbanas incluso pudiese ser superior al del escenario de 3 SM. En este contexto de precariedad de ingresos, el umbral que define el Coneval para el ITLP es de 3 SM vigentes, esto es, en 2016 de 73.04 diarios, que men-

**Figura 9. Razón salarial con respecto a la línea de bienestar en México**



Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

suales son 2,192 pesos. Entonces, en un mercado laboral con trabajo remunerado de bajo poder adquisitivo y que no se comporta de forma competitiva, el SM incrementará el empleo y la eficiencia económica. Es en este contexto que la brecha potencial de la producción en México no se ve impactada por un mayor consumo inducido por el 1.2% del PIB en el escenario de 2 SM, esto es, por 232,580 mdp anuales distribuidos en los salarios como nueva masa salarial.

Por su parte, el escenario de 3 SM con 1.4 bdp ubica la estimación en 7.16 del PIB, monto que sí podría impactar de forma directa sobre la estructura de costos de las empresas que pagaran ese nivel de salarios entre los trabajadores, que ganen ahora hasta 1 SM, aun estando por debajo de aquel costo estimado por Scott (2012) para un ingreso mínimo universal en México, llegando hasta el 8.2% del PIB. Para ello se plantea el escenario 3 como alternativo que es realista, y puede ser implementado en etapas a lo largo del sexenio de AMLO como una meta, pero sería necesario que durante el primer año de gobierno se intente empujar hacia los dos SM para poder tener un efecto lo más pronto posible.

## Conclusiones

Este trabajo permite conocer cuál sería el impacto de fortalecer los salarios mínimos en México, pero solamente de la base remunerada que lo gana, es decir, manteniendo la distribución del ingreso constante, de tal suerte que la medida no sea inflacionaria. Así procedimos a simular dos escenarios y determinar los costos fiscales y en términos del PIB, para pasar de 1 SM a 2 SM en un primer escenario, y después de 1 a 3 SM. En general, considerando que el sector formal es el que contribuye al ISR, las medidas permitirían obtener una mejoría de progresividad en los pagos fiscales si se incrementan los salarios hasta un valor de 2 SM, y esta nueva fortaleza en el poder adquisitivo se puede lograr con tan

sólo un costo del 1.12% del PIB. Estrategia acorde con la propuesta de AMLO, la cual presenta una gran limitante que tomaría seis largos años. Sin embargo, nuestro estudio confirma que puede llevarse a cabo en menor tiempo.

Otra evidencia por resaltar es el efecto del subsidio al empleo que otorga la Secretaría de Hacienda. Los valores de ISR negativos para salarios inferiores a 88,587.96 pesos anuales llegan hasta 40% de los contribuyentes en el escenario base. Con la mejora salarial, en el escenario de 2 SM se reduciría al 16%, en tanto que para el escenario de 3 SM llegaría a un nivel mínimo con 9.5% de los contribuyentes del ISR; con ello se demuestra la mejora en captación de mayor ISR por una reducción en el otorgamiento del subsidio. Así, el ISR ya no descansaría en una base débil de contribuyentes con bajos ingresos, y que golpea en mayor medida a la clase media. Entre las evidencias más relevantes se enumeran las siguientes:

- La mejora salarial indica que en el escenario de 2 SM se reduciría la aplicación del subsidio al empleo hasta 16% de la base gravable actual; es decir, pasaría de 40 a 16%. El costo en términos de masa salarial en este escenario es de apenas 1.12 puntos del PIB.
- El escenario de 3 SM es mejor por mucho, pero su costo en el PIB es más alto (7 puntos), donde sin desaparecer por completo el subsidio al empleo se reduciría al nivel mínimo, alcanzando sólo al 9.5% de los contribuyentes (situación nunca antes vista por Hacienda en varias décadas).
- En el escenario de 3 SM se observa una mejoría en recaudación con un incremento en las tasas efectivas por ISR y simultáneamente un fortalecimiento del poder de compra en la base más baja del país, donde inclusive la Secretaría de Hacienda podría ver reducir la aplicación del subsidio al empleo por ISR (negativo), en lugar de tener que aumentarla a un mayor nivel de ingresos salariales por pérdida de poder adquisitivo del salario.

- Los costos en materia de pobreza laboral y vinculados a un posible incremento del salario se reflejan en una fuerte caída en la misma (de 10.2 a 4%) en el ámbito formal laboral, con niveles de 1.12% del PIB para el escenario 2 SM y hasta una reducción de apenas 3% de existencia en pobreza laboral (la mínima en el país que podría ser registrada en los años por venir) para el escenario 3 SM, pero un costo superior al 7% del PIB.
- Bajo el escenario de 2 SM, una estrategia conjunta de incremento salarial de los trabajadores formales y gradual erradicación de la pobreza laboral representaría solamente 1.57 puntos del PIB.

La respuesta a la pregunta de si las medidas de incrementos a la base salarial son inflacionarias se fundamenta en los siguientes elementos otorgados en el análisis final de este estudio:

1. No son inflacionarias. La distancia de los salarios equivalentes a 1, 2 y 3 SM observada en todo el periodo 2005-2016 es indicativa de la posibilidad real de que existe un margen de incremento salarial hasta llegar al de los 3 SM y sin inducir presión sobre los precios, que para las zonas urbanas incluso pudiese ser superior al del escenario de 3 SM.
2. En más de una década (2005-2016) los incrementos a los salarios propuestos en este estudio para la base equivalente a los perceptores de 1 SM hasta menos de 3 SM no han superado nunca los costos de vida. Esta brecha observada es indicativa de la existencia de un margen de incremento salarial que sí presenta factibilidad de aumento hasta los 3 SM sin inducir presión alguna en los precios.

Las recomendaciones del presente estudio son pertinentes en el contexto actual en el que nuestro país está inmerso en un proceso de persistente desigualdad e inequidad fiscal, donde el bajo poder

adquisitivo de más de 40% de la población contribuyente asalariada presenta problemas más que ser una solución a la recaudación de ISR y, además, un bajo poder adquisitivo que no fortalece el mercado interno y que las presiones inflacionarias, más que venir por este conducto, provengan de fuentes exógenas, sean éstas por la vía financiera o la del comercio internacional.

En un contexto de mercado laboral con salarios deprimidos persistirá una situación de no sostenimiento de los ingresos públicos y, por el contrario, exigirá medidas paradójicas que tengan que incrementar la base de aplicación del subsidio al empleo, con los costos fiscales y de recaudación conducentes. La evidencia de este estudio demuestra que, de no revertir la caída libre de los salarios, la gente continuará laborando más horas para mejorar su salario.

Es urgente y necesario ejercer acciones paralelas en materia laboral que permitan revertir los salarios deprimidos en un mediano y largo plazo. Se requiere un compromiso institucional y del sector privado, donde las empresas de mayor rentabilidad —especialmente las medianas y grandes— generen empleos bien remunerados como los establecidos en esta investigación, de tal forma que no les implique un sacrificio oneroso con respecto a su margen de utilidades.

Además, es necesario continuar con medidas de estímulos fiscales de exención del pago de cuotas obrero-patronales a las micro y pequeñas empresas, por periodos de hasta tres y cuatro años, a fin de que tengan margen para otorgar mejores salarios y superar la trampa de la presión fiscal-bajos salarios existente en el mercado laboral. De otra forma persistirán los empleos mal remunerados, mayor pobreza laboral e informalidad, con el mayor reto en materia impositiva de poder transitar hacia una estructura del ISR más justa, donde todos los deciles (formales e informales) tengan la capacidad de contribuir al desarrollo económico del país y, al mismo tiempo, que el mecanismo de mercado sea el más importante para consolidar un mercado laboral fuerte y con capacidad de romper el círculo vicioso de la pobreza en el país.



## Referencias

- Arceo-Gómez, E. O. y R. M. Campos-Vázquez (2014), “Evolución de la brecha salarial de género en México”, *El Trimestre Económico*, vol. 81, núm. 323, pp. 619-653.
- Bacchetta, M., E. Ernst y J. Bustamante (2009), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, OIT-OMC, Suiza.
- Campos-Vázquez, R. (2015), “Salario mínimo vs inflación”, *Revista Nexos*, núm. 1, febrero.
- Campos, R. M., G. Esquivel y A. S. Santillán (2017), “El impacto del salario mínimo en los ingresos y el empleo en México”, *Revista CEPAL*.
- CEPAL (2016), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016), *Salario mínimo y derechos humanos*, México, pp. 1-35.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto vigente. [En línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) (consulta: 31 de julio de 2017).
- Cowell, F. (2011), “Modelling inequality”, en *Measuring inequality*, Oxford, Oxford University Press, pp. 87-92.
- Díaz, E. (2013), “La reforma del impuesto sobre la renta aplicado a salarios”, *Argumentos*, vol. 26, núm. 71, pp. 127-148.
- (2007), “Impuesto al trabajo y distribución del ingreso: ¿contribuye el impuesto laboral a una mejor distribución del ingreso en los asalariados?”, *Economía UNAM*, vol. 4, núm. 12, pp. 42-59.
- Escobar, S. (2014), “Salarios mínimos: desigualdad y desarrollo”, *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 33, pp. 94-109.
- Flores Curiel, D., J. N. Valero Gil, J. C. Chapa Cantú y B. Bedoy Varela (2005), “El sector informal en México: medición y cálculo para la recaudación potencial”, *Ciencia UANL*, vol. 8, núm. 4.

- Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, pp. 761-766.
- Huesca, L. y A. Serrano, (2005), "Impacto fiscal re-distributivo desagregado del impuesto al valor agregado en México: vías de reforma", *Investigación Económica*, vol. LXIV, núm. 253, pp. 89-122.
- Huesca, L. y A. Araar (2016), "Comparison of fiscal system progressivity over time: theory and application in Mexico", *Estudios Económicos*, vol. 31, núm. 1, pp. 3-45.
- Huesca, L. y L. Llamas (2016), "Testing for pro-poorness of growth through the tax system: The Mexican case", *Journal of Reviews on Global Economics*, núm. 5, pp. 101-115.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales (2010), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009. Crisis mundial del empleo y perspectivas*, Ginebra, Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, pp. 1-148.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017a), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2016, México, INEGI, Bases de datos (2017b). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Cifras durante el segundo trimestre de 2017, México, INEGI [en línea]. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe\\_ie/enoe\\_ie2017\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_08.pdf) (consulta: 12 de agosto de 2017).
- Jenkins, S. P. y P. J. Lambert (1997), "Three 'I's of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends", *Oxford Economic Papers*, vol. 49, núm. 3, pp. 317-327.
- Jiménez, D. M. (2012), "La informalidad laboral en América Latina: explicación estructuralista o institucionalista", *Cuadernos de Economía*, vol. 31, núm. 58, pp. 113-143.
- Ley Federal del Trabajo (2017), Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2015 [en línea]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf) (consulta: 12 de agosto de 2017).

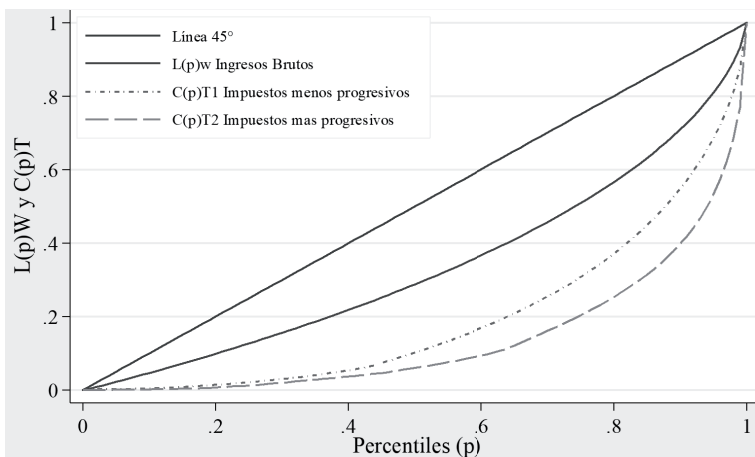
- Leycegui, B., E. Acevedo, F. Rosenzweig y J. Zabludovsky (2012), *Reflexiones sobre la Política Comercial Internacional de México 2006-2012*, México, ITAM/Secretaría de Economía, pp. 1-482.
- Moreno, J. y S. Garry (2015), “El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina”, en *Del salario mínimo al salario digno*, México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, pp. 105-121.
- Moreno, J., S. Garry y L. Monroy (2014), “El salario mínimo en México”, *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 33, pp. 78-93.
- Organización Internacional del Trabajo (2016), Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. La desigualdad salarial en el lugar de trabajo. Resumen ejecutivo, OIT, pp. 1-13.
- (2013), *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, OIT, pp. 1-508.
- (2001), *Formación para el trabajo decente*, OIT, pp. 1-112.
- (1949), *Convenio sobre la Protección del Salario* (núm. 95) [en línea]. Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C095](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C095) [Consultado el 12 de agosto del 2017]
- Robles, A., L. Huesca y M. Camberos (2015), “Incidencia del Sistema Fiscal en México 2002-2012”, *Economía Informa*, núm. 390, pp. 3-27.
- Samaniego, N. (2008), “El crecimiento explosivo de la economía informal”, *Economía UNAM*, vol. 5, núm. 13, pp. 30-41.
- Secretaría de Análisis, Estudios y Estadísticas (2015), Análisis y Estadísticas de la Coyuntura Salarial en la Revisión Salarial del STUNAM 2015. *SAEE*, pp. 1-20.
- Servicio de Administración Tributaria (2017), *Cifras SAT. Padrón por tipo de contribuyente*. Recuperado de: [http://www.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipTipCon.html](http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giipTipCon.html) (consulta: 30 de 2017).
- Silverman, B. W. (1986), *Density estimation for statistics and data analysis*, CRC Press.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2014*, México, SHCP, Informes Gubernamentales.
- Scott, J. (2012), “Protección social universal”, en Fausto Hernández Trillo (coord.), *Seguridad social universal. Retos para su implementación en México*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (Coyuntura y Ensayo), pp. 33-76.
- Vargas, C. (2010), “¿Es redistributivo el sistema fiscal en México? La experiencia de 1984-2002”, *Estudios Sociales*, vol. 18, núm. 35, pp. 53-99.
- World Economic Forum (2016), *The Global Gender Gap Report 2016*, WEF.

**Anexo.**

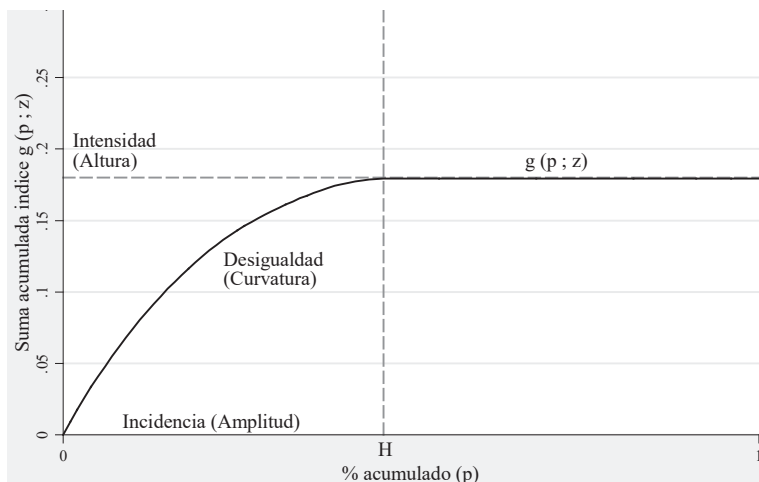
*Figuras técnicas y estadísticos básicos de las bases de datos y construcción del salario bruto en México*

**Figura A1. Esquema de progresividad con curvas de Lorenz y de Concentración**



Fuente: Elaboración propia con base en Duclos y Araar, 2006.

**Figura A2. Diagrama empírico de las curvas de pobreza TIP G (p, z)**



Fuente: Jenkins y Lambert, 1998.

## Anexo matemático.

### *Estimación no paramétrica de los pagos impositivos del ISR*

La estimación no-paramétrica para la carga fiscal es resultado de la respuesta predicha en el término  $m(W_{Xi})$  del impuesto ISR en  $T_i$  como se indica en la expresión (a1):

$$T_i = m(W_{Xi}) + \varepsilon_i, \text{ donde } E[\varepsilon_i] = 0 \quad (a1)$$

La función  $m(W_{Xi}) = E[T_i | W_{Xi}]$  es una esperanza condicionada de los pagos impositivos y responde a que empíricamente no es factible observar una respuesta directa o lineal de los niveles impositivos en  $(W_{Xi})$  que expliquen de forma funcional (y determinística) la

carga fiscal registrada en  $T_i$ . Así, la carga fiscal podrá ser estimada a través de un modelo de regresión local calculando su función de densidad  $f(T_i)$  con  $K_i(W)^{0.5}$  como la función *kernel* de tipo gaussiana de la siguiente manera:

$$K_i(W)^{0.5} T_i = \alpha(W)^{0.5} + \beta W_i(W)^{0.5} (W_{xi} - W) + \varepsilon_i \quad (a2)$$

Donde  $\alpha, \beta$  son coeficientes de la constante y parámetro de la estimación respectivamente,  $W_{xi}$  son los salarios brutos observados para el trabajador  $i$ , y  $\varepsilon_i$  es un componente aleatorio. La función de densidad estimada  $fT_i$  de la carga fiscal se representa con el estimador *kernel*  $K_i$ .

Además, se obtienen los estimadores correspondientes para obtener los pagos impositivos con respecto a los percentiles de salario como  $T = T_i(W(p)) + \varepsilon_i$  y sus predicciones están dadas de la siguiente forma en la expresión (6):

$$E[T_i | W_i(p)] = \beta_i \quad (a3)$$

Posteriormente, para obtener las tasas marginales del ISR y observar el cambio en cada percentil de salario, aplicamos la primera derivada parcial en (6) y obtenemos:

$$E\left[\frac{dT_i}{dW_i(p)} | W_i(p)\right] = \beta_i^\delta \quad (a4)$$

**Tabla A1. Estadísticos descriptivos de asalariados formales (base anual) 2016**

Variable	Obs.	Media	Dev. Std.	Mínimo	Máximo
<b>Escenario base:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ ) <sup>1/</sup>	25,996,927	109,837	125,309	0	2,830,248
Salario neto ( $W_N$ )	25,996,927	99,398	98,248	4,983	2,267,403
ISR ( $\tau$ )	25,996,927	9,028	24,046	-4,882	691,768
Cuotas a la Seguridad Social (css)	25,996,927	2,710	3,049	3	73,950
<b>Escenario 2 sm:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ )	25,996,927	133,776	128,392	0	2,830,248
Salario neto ( $W_N$ )	25,996,927	118,908	100,296	5,081	2,267,403
ISR ( $\tau$ )	25,996,927	12,873	24,985	-4,880	691,768
Cuotas a la Seguridad Social (css)	25,996,927	3,293	3,125	5	73,950
<b>Escenario 3 SM:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ )	25,996,927	202,386	141,483	0	3,009,218
Salario neto ( $W_N$ )	25,996,927	173,863	110,343	5,179	2,267,403
ISR ( $\tau$ )	25,996,927	24,856	27,633	-4,879	691,768
Cuotas a la Seguridad Social (css)	25,996,927	4,966	3,442	8	73,950

Notas: <sup>1/</sup> Por construcción el salario bruto puede tener ingresos negativos.

<sup>2/3/</sup> Las medias se calculan solamente sobre sus beneficiarios, por lo que la suma de medias no coincide necesariamente con el salario bruto.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.



**Tabla A2. Estadísticos descriptivos de asalariados informales (base anual) 2016**

Variable	Obs.	Media	Desv. Std.	Mínimo	Máximo
<b>Escenario base:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ ) <sup>1</sup>	15,405,938	43,801	77,248	0	8,495,441
Salario neto ( $W_N$ )	15,405,938	45,511	61,349	4,914	6,373,771
ISR ( $\tau$ )	15,405,938	-865	16,259	-4,884	2,121,671
Cuotas a la Seguridad Social (css)	15,405,938	0	0	0	0
<b>Escenario 2 sm:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ )	15,405,938	65,872	79,721	0	8,495,441
Salario neto ( $W_N$ )	15,405,938	64,713	63,371	4,943	6,373,771
ISR ( $\tau$ )	15,405,938	2,004	16,657	-4,883	2,121,671
Cuotas a la Seguridad Social (css)	15,405,938	0	0	0	0
<b>Escenario 3 SM:</b>					
Salario bruto ( $W_X$ )	15,405,938	111,783	100,912	0	8,495,441
Salario neto ( $W_N$ )	15,405,938	102,794	81,357	4,973	6,373,771
ISR ( $\tau$ )	15,405,938	9,834	19,707	-4,883	2,121,671
Cuotas a la Seguridad Social (css)	15,405,938	0	0	0	0

Notas: <sup>1/</sup> Por construcción el salario bruto puede tener ingresos negativos.

<sup>2/3/</sup> Las medias se calculan solamente sobre sus beneficiarios, por lo que la suma de medias no coincide necesariamente con el salario bruto.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH, 2016.

**Tabla A3. Construcción del salario bruto personal para simulación del ISR**

<i>Carga Fiscal<sup>a</sup></i>	<i>Indicadores</i>
ISR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto directo al ingreso (tramos y cuotas respectivas en 2016)</li> <li>• Subsidio al empleo (tramos y cuotas respectivas en 2016)</li> </ul>
Contribuciones a la seguridad social del empleador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Seguro Social</li> <li>• Para Pensiones contributivas</li> <li>• Para vivienda (Infonavit, Issste, y otros esquemas públicos para compra de vivienda)</li> </ul>
Contribuciones de seguridad social de los empleados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por Seguro Social</li> <li>• Para Pensiones contributivas</li> <li>• Para vivienda (Infonavit, Issste, y otros esquemas públicos para compra de vivienda)</li> </ul>

Nota: <sup>a</sup> Obtenidos mediante el uso de métodos de simulación imputados.

Fuente: Elaboración propia con la clasificación en fuentes administrativas de SHCP y de la ENIGH, 2016.

**Tabla A4. Costos en el PIB del incremento salarial  
y efecto pobreza en México, 2016  
(asalariados informales por escenario y zona)**

	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Total</i>
Incremento salarial (% PIB)			
2 SM	0.47	1.06	1.53
3 SM	1.38	3.58	4.96
Pobreza P <sup><math>\sigma=0</math></sup>			
Base	35.04	37.70	72.74
2 SM	20.46	20.96	41.42
3 SM	14.93	15.34	30.27
Pobreza P <sup><math>\sigma=1</math></sup>			
Base	14.99	17.46	32.45
2 SM	8.38	9.87	18.25
3 SM	6.00	7.05	13.05

Nota: De 15.4 millones de asalariados informales, 10.9 son urbanos y 4.5 son rurales.

Fuente: Elaboración propia con base en ENIGH, 2016.

# La crisis de las relaciones cívico-militares en México durante la guerra contra las drogas: reflexiones comparadas sobre la rendición de cuentas y la reforma legal en la era democrática moderna

*Luisa Adriana De Luna Gallo*

## **Resumen**

Esta investigación se enfoca en la crisis actual que está teniendo lugar entre la sociedad civil mexicana y las fuerzas armadas en el contexto de la “guerra contra las drogas”. En 2006, el gobierno federal inició una estrategia de seguridad centrada en la militarización de la aplicación de la ley contra los grupos delictivos organizados que se especializan en el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, el número de denuncias civiles por abusos contra los derechos humanos atribuidos al personal militar aumentó exponencialmente. Doce años después, las mismas políticas están vigentes y los soldados siguen siendo acusados de graves violaciones de los derechos humanos. El objetivo de este proyecto es desarrollar un marco teórico que proporcione los elementos necesarios para reformar los marcos legales y las instituciones militares mexicanas actuales, a fin de mejorar la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad civil. Para desarrollar una nueva teoría, esta investigación aborda el contexto social

del conflicto y analiza los conceptos y marcos contemporáneos que configuran el tema de las relaciones cívico-militares tanto a nivel nacional como internacional. Esto proporciona los elementos para hacer una comparación legal con los códigos e instituciones legales mexicanos actuales. El resultado produce la teoría necesaria para desarrollar reformas que tengan el potencial de dar forma a un nuevo paradigma de relaciones cívico-militares en México.

## **Introducción**

Las fuerzas armadas se encuentran actualmente en las calles de México realizando tareas de seguridad contra grupos del crimen organizado. Sus funciones consisten en establecer puntos de control, perseguir y enfrentar a los grupos delictivos que producen, transportan y venden drogas tanto en los Estados Unidos de América como en el propio territorio mexicano, y utiliza este país como corredor para otros Estados latinoamericanos. Por tanto, una parte central de la estrategia de seguridad global de la “guerra contra las drogas” es la confrontación física con el crimen organizado (Peltzman y Fiorentini, 1995: 3), que en México adopta la modalidad de los cárteles de la droga. Para enfrentar esta amenaza, el ex presidente Felipe Calderón tomó una decisión unilateral y desplegó indefinidamente las fuerzas armadas dentro del país durante su administración (2006-2012). Se establece como unilateral esta acción dado que los poderes Legislativo y Judicial (las otras dos potencias del Estado mexicano) no fueron consultados. La actual administración de Peña Nieto (2012-2018) no ha aplicado ningún cambio significativo en las políticas de seguridad. Al mismo tiempo que el ejército se ha desplegado en las calles, se ha producido un alarmante aumento de las denuncias de abusos contra los derechos humanos. Los crímenes violentos han escalado y ni las fuerzas de seguridad civiles ni las fuerzas armadas han mostrado estrategias eficaces para

contraatacar a los poderosos grupos delictivos organizados. Si se puede esperar que la presencia del ejército dure varios años más (o se vuelva a establecer en un futuro) en territorio mexicano, la decisión más coherente sería regular su desempeño.

Como no se consultó al Congreso de la Unión para desplegar el ejército en el territorio nacional, no se legisló ningún conjunto de políticas públicas que regulen las acciones del ejército, ya que el anuncio oficial sólo se realizó a través de una conferencia de prensa. La forma en que los eventos se han desarrollado muestra claramente cómo la ausencia de un marco legal bien definido ha causado un conflicto amplio en la relación entre la sociedad mexicana y el personal militar. Parece que tanto el gobierno federal como la Secretaría de la Defensa Nacional están decididos a continuar indefinidamente con la misma política de desapego.

## **Derecho internacional y rendición de cuentas para el contexto actual civil-militar mexicano**

En el contexto actual de las relaciones civiles-militares de México hay dos puntos principales que analizar. En primer lugar, la falta de un monitoreo internacional del conflicto armado. Si bien, como se discute en este tema, la estrategia de seguridad de las administraciones tanto de Calderón como de Peña Nieto reúne ciertos elementos que pueden ser sometidos al escrutinio legal del Derecho Internacional Humanitario (DIH) —independientemente de que estos elementos estén presentes todos los días en la estrategia actual—, no existe un sistema adecuado de vigilancia legal internacional.

En segundo lugar, la falta de rendición de cuentas por parte de las fuerzas armadas y los secretarios civiles de seguridad representa un fracaso en el sistema democrático que México desea lograr. Las numerosas quejas que involucran a las fuerzas armadas en los últimos 12 años muestran que actualmente existe un déficit de le-

gitud del ejército. Como se discutirá más adelante, la reforma del Código de Justicia Militar es un paso en la dirección correcta, pero tiene defectos notables, y hasta el día de hoy sólo un militar ha sido sentenciado en tribunales civiles. Se requiere que se reforme no sólo el marco jurídico-normativo de las fuerzas armadas, sino también que se cree la figura del ombudsman para las fuerzas armadas, al igual que un consejo civil que sea el puente entre la sociedad civil y las fuerzas armadas.

¿Por qué deberían las instituciones internacionales, como el DIH, la ley de derechos humanos y la Corte Penal Internacional (CPI), ser consideradas relevantes para la guerra contra las drogas en México? Uno de los principales problemas que se presenta cuando se despliegan las fuerzas armadas sin un conjunto de reformas y regulaciones previas es la ausencia de un cuerpo legal corresponsal que regule este nuevo contexto, ya sea como un conjunto de poderes de emergencia establecidos, regulaciones constitucionales que habilitan un estado de emergencia, o figuras civiles con atribuciones legales para controlar a los militares. La ley nacional tiende a establecer equilibrios e intereses de control que se enfrentan; el problema es que las fuerzas armadas se rigen tradicionalmente por leyes aplicadas a conflictos internacionales. Estas leyes son unidimensionales y no tratan de equilibrar los intereses entre las partes, ya que su principal interés es limitar lo más que se pueda la posibilidad de que una fuerza del Estado cause daños innecesarios a la población de la zona donde participa el conflicto armado. Por tanto, la necesidad de marcos internacionales que se especialicen en la regulación de los conflictos armados y la protección de los derechos humanos universales es importante.

Un gran sector de la sociedad mexicana ha estado abogando por enjuiciar no sólo al personal militar que ha cometido físicamente violaciones a los derechos humanos, sino también a los comandantes y actores políticos que han dado las órdenes y/o protegido a los abusadores. Cuando Felipe Calderón emitió el decreto presidencial

que dio una dudosa legitimidad al despliegue de las fuerzas armadas, no envió una propuesta al Congreso federal, y el Legislativo no trabajó en ninguna reforma de rendición de cuentas (Robles, Calderon, Magaloni, 2013: 30-37). Otro problema reside en la falta de desarrollo de la responsabilidad penal como concepto teórico en los códigos penales mexicanos, tanto a nivel federal como a nivel estatal; como resultado, incontables crímenes —que van desde el abuso verbal hasta la tortura y el homicidio— se han cometido desde finales de 2006 (Mercille, 2011: 7-9). La responsabilidad de sancionar dichos actos no debe ser exclusiva de los tribunales nacionales, sino que debe involucrar a las instituciones de derecho internacional, ya que el conflicto cumple con los requisitos para que intervenga el Derecho Internacional Humanitario.

México ha firmado los principales tratados y acuerdos internacionales relacionados con el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la Ley de Derechos Humanos. Sin embargo, la adaptación de los marcos internacionales a sus códigos internos ha sido insatisfactoria, ya que no han evolucionado ni se han llevado a cabo reformas profundas para adaptar el contexto militar actual (la Constitución mexicana y el Código Penal Federal no contemplan disposiciones especiales para una situación donde las fuerzas armadas están desplegadas permanentemente).

En 2009, Felipe Calderón emitió un decreto presidencial creando el Comité Interministerial de Derecho Internacional Humanitario (CIDIH). Su misión principal es difundir y promover el respeto por las normas, principios e instituciones del derecho internacional humanitario y promover la implementación nacional de los compromisos de México a este respecto en virtud de los tratados internacionales en los que es parte (Astorga, 2007: 15). Independientemente de la creación de esta institución, el abuso de los derechos humanos por parte de los miembros de las fuerzas armadas no ha visto un cambio en las políticas, y se puede encontrar muy poca información sobre las actividades del CIDIH.



México ha emitido informes periódicos al Comité de la ONU contra la Tortura, que incluyen las enmiendas al Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1991. Aunque el Comité publicó sus conclusiones en 2012, el Estado mexicano no ha mostrado signos de desarrollar mecanismos sólidos de rendición de cuentas para los funcionarios que cometen u ordenan actos de tortura. En 2015 Amnistía Internacional (AI) documentó las conclusiones de una campaña iniciada en 2014, y en la que México fue uno de los países en los que se centraron. Los resultados mostraron que el país seguía sufriendo una extensión endémica de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad; y aunque AI estableció que el Poder Legislativo estaba desarrollando un borrador para un nuevo marco legal (Ley General sobre Tortura), afirmó que lo más importante que el Estado debe trabajar es la fuente de la impunidad y el fortalecimiento de los mecanismos de monitoreo para implementar los marcos (Amnistía Internacional, Reporte Internacional, 2015: 44-52).

Una de las acusaciones más delicadas contra las fuerzas de seguridad en México es su presunta implicación en desapariciones forzadas. Human Rights Watch (HRW) publicó un informe sobre este tema en 2013, en el que documentaron más de 140 eventos en los que las fuerzas del Estado participaron o fueron las únicas responsables de la desaparición de civiles. El informe establece que las autoridades no investigan a tiempo las quejas e informes de los testigos y familiares. Además, afirman que los investigadores y los fiscales adoptan una actitud poco profesional e implican que las víctimas probablemente estuvieron relacionadas de alguna manera con actividades ilícitas (Wolfrum, Fleck, 2010: 68-69). La gravedad de este crimen desde una perspectiva legal internacional se basa en el hecho de que, como señala HRW, las desapariciones forzadas constituyen violaciones del derecho a la vida, a la libertad frente a la tortura y a la libertad de arrestos y detenciones arbitrarias. Tal es la gravedad de este concepto, que la Asamblea General de las Naciones Unidas

vio la necesidad de crear un tratado internacional (la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas), y un protocolo especial centrado en este crimen (La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada). El artículo 1° de la convención establece que el Estado en guerra o cualquier otra emergencia pública no es una justificación para permitir la desaparición forzada.

En los marcos legales militares, HRW también estableció que el Código de Justicia Militar mexicano no incluye la desaparición forzada como conducta penalizada (Wolfrum, Fleck, 2010: 82). Como se ha abordado, el Código de Justicia Militar fue reformado en 2014, con el fin de enjuiciar a todo el personal militar involucrado en abusos contra los derechos humanos de un civil en los tribunales civiles. Esta fue una de las principales observaciones que HRW había hecho en el mismo informe, ya que establecieron todas las desapariciones forzadas en las que estuvieron involucrados los militares; quedaron en un estado de impunidad porque los soldados estaban siendo investigados bajo el Código de Justicia Militar.

Se puede abordar que las instituciones internacionales han sido determinantes en las reformas que se están llevando a cabo en el sistema legal militar mexicano. La presión política aplicada por instituciones como el Comité contra la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño fue exitosa y obligó a los legisladores a aplicar nuevos mecanismos a la estructura del antiguo Código de Justicia Militar y otros marcos legales aplicables. Los efectos de la nueva legislación en cuanto al acceso de las víctimas a la justicia todavía son muy limitados en este momento, ya que sólo hay un soldado sentenciado por abusos contra los derechos humanos hasta el momento de escribir este documento, aunque ha habido más informes de personal militar involucrado en abusos contra los derechos humanos (Schiff, 2016: 114). Está claro que se necesitan nuevas estructuras que regulen las relaciones cívico-militares, pero también existe el deber imperativo del sistema de justicia militar de enviar los

archivos del personal investigado por abusos contra los derechos humanos a los tribunales apropiados, que son la jurisdicción civil, de acuerdo con la reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar.

Así como las estructuras de rendición de cuentas y persecución en México siguen mostrando lagunas jurídicas y una falta de compromiso por parte de las autoridades a cargo de su aplicación, las estructuras cívico-militares y los marcos que regularían el despliegue permanente del ejército siguen careciendo de las adaptaciones necesarias a la estrategia de seguridad actual.

## **Relaciones civiles-militares contemporáneas**

Las democracias modernas han logrado estándares positivos de relaciones cívico-militares mediante el establecimiento de fuertes controles civiles y mecanismos de rendición de cuentas. Como ha declarado el Consejo de Europa, el establecimiento de controles democráticos sobre las fuerzas armadas ha sido fundamental para la configuración de la “paz democrática” entre los Estados (Fleck, 2010: 55). A nivel nacional, los fuertes controles civiles son aún más necesarios, ya que un orden democrático siempre presupone una supremacía civil ilimitada sobre el mando de las fuerzas armadas; cualquier cosa que no sea eso define una democracia incompleta.

Las relaciones civiles-militares se han entendido como parte de las políticas de seguridad nacional, que combinan la seguridad militar con las políticas de seguridad nacionales y situacionales. Las características importantes que son esenciales para explicar las relaciones civiles-militares contemporáneas son aquellas que han sido definidas como una interacción estratégica llevada a cabo dentro de un marco jerárquico. Esta es la razón por la que los académicos argumentan que un enfoque de las relaciones cívico-militares basado en

el paradigma realista implicará relaciones negativas entre el ejército y la sociedad, porque está esencialmente modelado para proteger los intereses del Estado y no necesariamente enfocado hacia el interés nacional, que en efecto podría significar sólo la protección del régimen y los intereses del régimen (Gross, 2006: 20-23). Además de la interacción jerárquica, el profesionalismo del soldado es otra parte central de la teoría de las relaciones entre civiles y militares. El profesionalismo constituye una parte fundamental del control civil objetivo sobre las fuerzas armadas.

Una comprensión contemporánea de la jerarquía puede describirse como la percepción de poder que tienen los civiles sobre el ejército, y no al revés. Un Estado que pueda proporcionar a su sociedad mecanismos sólidos de control sobre el ejército creará una percepción de empoderamiento ciudadano real. Este empoderamiento se expandiría naturalmente cuando los civiles puedan tener control sobre áreas estratégicas que no necesariamente involucran decisiones a nivel de campo. Esto es parte de lo que implica el paradigma liberal, ya que la sociedad coopera más con las fuerzas armadas. Crear una figura civil que controle las decisiones políticas sobre el ejército sería positivo, incluso si las personas involucradas en él no tienen ninguna experiencia militar, porque esta cifra dejaría las áreas técnicas a los comandantes. Se puede afirmar que esta gestión estratégica de la fuerza se divide en: estructura, estrategia y operaciones. Por tanto, este modelo se acerca a las teorías de gestión empresarial, donde existen áreas especializadas, pero también planificación política e infraestructura general. El sentido de control civil indudablemente sería beneficioso para la sociedad en general.

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho ha declarado que, a nivel nacional, el control civil lo ejercen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Megret, 2014: 64). Esta consideración es lo opuesto al mecanismo establecido para el despliegue de las fuerzas armadas en México, ya que Calderón emitió unilateralmente un decreto presidencial sin consultar a los demás

poderes del Estado. También faltaba un conjunto de disposiciones constitucionales para supervisar al ejército, y a los ojos de la Comisión para la Democracia, esta forma de poder constitucional es fundamental, ya que cualquier acción gubernamental que involucre a los militares necesitaría obligatoriamente un quórum para ser legalizado y regulado (Ramos, 2011: 102-106).

La teoría de la agencia viene a la mente cuando se analiza la posibilidad de crear una figura civil en México. Tal teoría ve al ciudadano como el “principal político final”, lo que significa que los civiles deben actuar como monitores del ejército (Baker, 2007: 11). Esto proviene del poder que los ciudadanos de las democracias occidentales tienen para elegir a sus gobiernos a través del voto; el servidor público no sólo debe rendir cuentas a sus votantes y no votantes, sino también garantizar que las instituciones que han sido elegidas para administrar trabajarán bajo su supervisión. El principal desafío es reconciliar a un ejército lo suficientemente fuerte como para hacer cualquier cosa que los civiles pidan, con un subordinado militar suficiente para hacer sólo lo que los civiles autorizan. Esto es congruente con lo que se establece sobre la teoría de control del Estado, ya que se afirma que las decisiones más importantes deben ser controladas por los funcionarios electos, y particularmente los militares deben subordinarse a los funcionarios civiles elegidos por votación. Los líderes civiles también deben dar cierto grado de independencia de los militares, lo que a cambio implicaría que la política se mantendría a una distancia saludable de la militarización.

Hay autores que han declarado que es preferible que el soldado se politice, porque los ejércitos se están convirtiendo en fuerzas policiales que dan continuidad a las experiencias y tradiciones militares pasadas, pero también ofrecen una base para la adaptación radical de la profesión (Baker, 2007: 13-14). Si bien es saludable para las fuerzas armadas tener representación en el gobierno y para que los soldados tengan un mayor entendimiento del contexto político en el que operan, es mejor mantener una fuerte distancia institucional

entre el personal militar y las posiciones políticas. Esta es una de las razones por las cuales un miembro activo del ejército no debe ser elegido secretario de Defensa Nacional en México, ya que esto crea un conflicto de intereses entre las instituciones.

La teoría de la agencia está dirigida a la relación que los civiles y las fuerzas armadas tienen a diario. Se puede establecer que la parte central de esto no es si las acciones militares están controladas por decisiones civiles; se refiere a las decisiones del Estado que afectan a los militares, al igual que a su presupuesto. El autor estableció que la falta de control en estos aspectos podría tener consecuencias graves, como guerras no deseadas, porque las fuerzas armadas pueden encontrar muchas formas de ejercer su poder, lo que no siempre redundaría en el mejor interés de la sociedad civil. La renuencia de las fuerzas armadas mexicanas a rendir cuentas y presentar información es un ejemplo de un ejercicio de poder que va en contra de los intereses de la población y es un desafío directo para el Estado.

Otra característica que debemos tener en mente es la aceptación de que siempre habrá imperfecciones en el control civil sobre el ejército; lo más importante es encontrar el equilibrio entre los intereses de ambas partes, asegurando al mismo tiempo que existan los elementos básicos para una supremacía civil. La relación entre ambas partes debe ser reformada a medida que se desarrollen diferentes situaciones y contextos. La importancia reside en establecer los requisitos mínimos que regulan las relaciones cívico-militares, especialmente antes de tomar una decisión extrema como despliegue en territorio nacional, ninguna de las cuales existía cuando las fuerzas armadas eran requeridas como una ayuda para los cuerpos de seguridad civil en México.

México debe trabajar en varios frentes, como su sistema electoral, para reformar sus relaciones cívico-militares, porque es más difícil para un gobierno que toma el poder con un déficit de legitimidad construir sistemas sólidos de rendición de cuentas, cuando su propia existencia es cuestionada por una parte importante de la

sociedad. Esto explica otra de las fallas en el caso mexicano: Felipe Calderón asumió el poder luego de un proceso electoral sumamente cuestionable, y una parte importante de la sociedad siempre cuestionó la autoridad de su gobierno para implementar una estrategia tan controvertida, no por la estrategia en sí, sino porque siempre sospecharon su compromiso con la democracia (Mercille, 2011: 8). Esto trae a la memoria que la supremacía civil va a depender esencialmente de la calidad del liderazgo civil del gobierno.

Encuestas recientes han establecido que las dos instituciones más respetadas en México son la Iglesia católica y las fuerzas armadas (Ai, 2010: 36-37). Esto puede darnos una idea del fuerte tradicionalismo de la sociedad mexicana. La mayoría de los ciudadanos tienden a tener una comprensión muy limitada de lo que los académicos han calificado como los principales objetivos militares; esto significa asumir una variedad de roles sobre la historia contemporánea: unir a las sociedades a veces por la fuerza, otras sirviendo como héroes que condujeron a la independencia de una potencia extranjera, y otras creando un sentido de unidad general a través de la conscripción. Sin embargo, no se puede dejar a ningún ejército con total libertad y desprendimiento de un fuerte control institucional.

La guerra mexicana contra las drogas ha sido el tema más destacado que ha permitido la cooperación entre los militares y el Estado civil en las últimas dos décadas. Se puede establecer una explicación de los problemas que la estrategia gubernamental actual representa para el desarrollo de la democracia y la evolución social en México. No ha sido fácil conciliar las medidas necesarias para construir sistemas políticos democráticos y luchar contra el narcotráfico. Bajo el membrete de la subordinación militar a la autoridad civil, los peligros de la lucha contra el narcotráfico como una misión del ejército parecen evidentes. Tal como sucedió en las actividades de contra-insurgencia durante la década de 1960, la participación directa de las fuerzas armadas latinoamericanas en la lucha contra el narco-

tráfico involucraría al ejército en tareas políticas que se encuentran, técnicamente, dentro del dominio civil. También exigiría dominar una combinación compleja de capacidades militares y políticas que probablemente requerirían la expansión de las operaciones de inteligencia militar. Esto borraría la línea entre lo que es apropiado y lo que es inapropiado para las acciones profesionales; aumentaría las funciones directivas que desempeña el ejército en la política nacional y en la toma de decisiones políticas.

Algunos autores afirman que la cultura militar es contradictoria con el pensamiento democrático occidental actual debido al hecho de que exige autoridad, honor y obediencia (Ai, 2010: 94-97). Por otra parte, la ideología política exige acuerdo, convivencia y compromiso. Además, la ideología liberal desafía directamente la profesión militar, al considerar a los soldados profesionales como una amenaza para la libertad, la democracia y la prosperidad económica. Si aplicamos la declaración anterior al contexto mexicano, puede establecerse que la razón del conflicto actual entre las fuerzas armadas y la sociedad en México es la consecuencia de la falta de una democracia establecida y con balance equilibrado de poderes (al menos de acuerdo con los estándares globales del norte), y la falta de una conciencia ciudadana política unida.

Existe una falta de familiaridad entre la sociedad mexicana y el ejército, lo que constituye un obstáculo para la consolidación de un Estado democrático real. Tal desconocimiento es la consecuencia de un aislamiento cultural y físico que los militares pasaron en el siglo xx; en su mayoría los únicos lugares en los que los militares realizaron tareas de seguridad fue en el campo y las montañas, ya que incautaron y quemaron drogas, y reprimieron a los guerrilleros durante la década de 1970.

La falta de profesionalización de los militares es un tema recurrente. Uno de los principales problemas es que los sistemas militares reflejan a la sociedad para mantener su legitimidad; por tanto, la ética profesional, las creencias y la actitud se desarrollan desde



raíces profundas dentro del sistema político y social. Si el ejército está aislado de los valores y códigos morales que la sociedad civil ha construido, hay muy pocas posibilidades de reformar su ética y cultura. Muchas veces se olvida que un sistema de valores y perspectivas no puede desarrollarse en un vacío.

### **Mecanismos subdesarrollados para la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información**

La falta de responsabilidad y la corrupción también se debe al monopolio militar sobre las funciones administrativas. Esto no sólo es compartido por la oposición política, sino también por especialistas e intelectuales que han seguido el desarrollo de las instituciones de seguridad en México (AI, 2010: 64). Una de las únicas ocasiones en que el ejército ejerció su poder de veto para detener una acción oficial fue cuando se creó una Comisión para la Aclaración de Hechos del Pasado. Esto se realizó para evitar que los oficiales del ejército fueran procesados (Astorga, 2007: 24).

Uno de los principales problemas con la militarización de la seguridad pública en México es la falta de un mecanismo que permita monitorear las acciones del ejército y medir el impacto real que se genera para mitigar la criminalidad. Aunque el ejército ha presentado datos al público en general, aún se desconoce cuán efectiva es la estrategia, comparando el uso del ejército con el uso de fuerzas civiles. Aunque el gobierno de Fox estableció la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, establece que la seguridad nacional y pública se mantendrá en reserva (Fleck, 2010: 70).

El marco jurídico anterior podría interpretarse como la legítima necesidad del Estado de conservar cierta información para la seguridad nacional, aunque mantener resguardado cada detalle de los

expedientes criminales militares y el personal militar del público no se ajusta a los principios democráticos. Esta ley necesita ser reformada conjuntamente con el surgimiento de un nuevo mecanismo de rendición de cuentas. Al igual que con la reciente reforma al artículo 29 constitucional, el éxito de los mecanismos actuales de rendición de cuentas depende de la voluntad política del Estado para investigar y solicitar información a los militares. Por el momento, incluso el GIEI, que es una creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no ha podido acceder a la información solicitada (informes, bitácoras y documentos) del secretario de Defensa Nacional con respecto al caso Ayotzinapa, no sólo negándose información al GIEI, sino también al procurador general de la República (Schiff, 2016: 89-93). Es necesario que haya voluntad política para solicitar información, y también para penalizar e investigar a los burócratas militares que lo niegan, ya que a nivel doméstico esto viola el Código de Conducta del Ejército Mexicano, cuyo principio de Transparencia establece que los militares deben permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental; y el artículo 6° constitucional establece la calidad pública de todo el material gubernamental.

La falta de una contraparte civil fuerte para las fuerzas armadas hace que sea difícil garantizar el respeto de los derechos humanos en materia de seguridad (ni siquiera las fuerzas civiles han desarrollado las capacidades necesarias para evitar abusos). Se presentaron denuncias civiles contra los militares por violaciones a los derechos humanos, detenciones arbitrarias y violaciones, estableciendo también que la historia del despliegue del ejército para contraatacar a los cárteles de la droga en la década de 1970 había sido negativa, ya que no se capturaron líderes clave y la presencia militar creó animosidad en ciertas partes del país (Tushnet, 2006: 99).

Hay tres puntos que influyeron en la relación entre ciertos oficiales y miembros del gobierno civil. El primero es el Estado Mayor Presidencial, que puede describirse como el cuerpo de seguridad

personal del presidente. Tres de cada 10 oficiales superiores en los últimos 30 años han sido parte de dicho grupo (Leigh, 2003: 75). El segundo punto es la tarea de seguridad en las embajadas más importantes, en la que un cierto grupo de oficiales se ha comprometido a escoltar a políticos relevantes. El tercer punto es la membresía del Estado Mayor del Ejército o la Defensa Nacional; dentro de este grupo se crean numerosas relaciones entre el personal militar y los poderosos miembros del gobierno federal. Aunque la cooperación institucional entre los militares y la esfera política ha sido positiva en términos prácticos (para el control de civiles, pero, como se dijo anteriormente, no para relaciones intrapersonales), desde la creación del Estado moderno, el personal militar nunca había interactuado con el ciudadano común hasta que comenzó la guerra contra las drogas.

La falta de civiles profesionales dentro del ejército también ha hecho que la influencia civil sea menos fuerte, a pesar de que los soldados comparten el espacio público en este momento. Cuando el ejército está empleado en cuestiones de seguridad que pertenecen a las fuerzas civiles, la evolución natural de las estructuras civiles del Estado se ve obstaculizada y los militares tienen poderes que podrían socavar el proceso democrático en el futuro, lo que implica que el poder civil disminuye con la presencia de personal militar en tareas de seguridad civil. Como consecuencia del desapego civil del ejército, los políticos rara vez comprenden las necesidades cotidianas de los soldados.

Se puede sugerir que la falta actual de control y de responsabilidad de las fuerzas armadas es una responsabilidad compartida. La falta de comunicación del Estado fue muy cómoda para los mandos militares, quienes al mismo tiempo restringieron al personal de discutir su vida interna. Está claro que los soldados de menor rango se sienten separados de la sociedad. Esto se puede atribuir al hecho de que no existe una figura que sirva de enlace entre el personal de menor rango y la sociedad. Ha sido más fácil para los comandantes

superiores tener contacto directo con la sociedad, porque, como ya se ha abordado, se les han dado posiciones políticas y siempre han tenido una relación muy estable con el Estado civil.

La falta de información privilegiada ha permitido a altos oficiales acumular un gran poder en la toma de decisiones y la subordinación. Nuevamente, la falta de una figura que escuche y trabaje en las quejas y problemas del personal militar ha dejado al soldado común sin recursos para hacer que se escuche su voz. La falta de una cultura política civil ha mantenido a los gobiernos alejados de la presión necesaria para construir mecanismos fuertes que permitan un mejor entendimiento entre las partes en conflicto. La disciplina militar coloca al individuo en el segundo lugar después de la sociedad, al tiempo que desarrolla un sistema basado en la jerarquía, el orden y la división de funciones, y subraya la permanencia de la irracionalidad. Con base en estos conceptos podría afirmarse que la democracia liberal, que ganó la sociedad mexicana después de que el PAN asumió el poder en 2000, después de 71 años de gobiernos priistas ininterrumpidos, dio un paso atrás con la decisión de Felipe Calderón de poner una institución cuyos principios son contradictorios con los modernos valores políticos, como la salvaguarda de la seguridad civil.

La institución militar de México también ha sido dañada por una denominación burocrática fallida. Se ha declarado que el secretario de la Defensa contiene tres atribuciones diferentes (Greenwood, 2010: 51-52): funciona a nivel de campo, pero también a nivel administrativo (el análisis señala la necesidad de que una figura civil administre al ejército desde una perspectiva administrativa que sólo dejaría las tareas operativas al personal militar) y a nivel judicial. El estado actual del secretario viola la separación de poderes (uno de los principales valores del Estado mexicano); los poderes Ejecutivo y Judicial están destinados a ser totalmente independientes, pero el ejército actualmente tiene ambas atribuciones. Como se indicó previamente, una reforma reciente permite a los tribunales civiles

juzgar a los militares que violan los derechos humanos; desafortunadamente, la reforma mencionada adolece de ambigüedad y deja un amplio espectro delictivo en manos del sistema judicial militar.

## **La importancia de un *ombudsman* militar en el sistema contemporáneo**

¿Por qué se necesita un *ombudsman* militar? El Centro de Ginebra del Control Democrático de las Fuerzas Armadas (CDFA) declara que es necesario fortalecer los controles civiles y democráticos sobre el ejército (Dyson, 2007: 113-114); en segundo lugar, los derechos de los soldados están más protegidos si se establecen sistemas para manejar las quejas; en tercer lugar, es necesario el factor de independencia, como un mecanismo especializado para monitorear prácticas, procedimientos y políticas dentro de las fuerzas armadas. Además, la confianza pública en el ejército aumenta a medida que sus procesos administrativos se vuelven transparentes. Cabe también señalar que el *ombudsman* ayuda a dar forma a los controles democráticos civiles, ya que fortalece el estado de derecho, los derechos humanos dentro del ejército y el buen gobierno (Evans, 1998: 44). Como puede verse, la figura de un *ombudsman* militar es fundamental en la configuración y mejora de las relaciones cívico-militares, ya que ayuda a fortalecer los controles civiles y mejora la transparencia dentro de las fuerzas armadas, al mismo tiempo que el personal militar puede proteger sus derechos humanos de una manera más directa, ya que hay una figura que actúa como su representante en el Estado.

El CDFA establece seis puntos que describen la relevancia de dicha institución (De Than y Shorts, 2003: 132-135): poder controlar el sector de defensa con valores democráticos, monitorear el respeto a la ley dentro de las fuerzas armadas, brindar vigilancia sobre responsabilidad y transparencia, ayudar a llamar la atención

sobre cuestiones estrictamente militares, mejorar la efectividad y la respuesta del sector de defensa, y crear un vínculo más fuerte entre los civiles y el personal militar. Básicamente, la figura del *ombudsman* o “defensor del pueblo” es la de un supervisor que puede controlar las actividades de las fuerzas armadas y resolver cuestiones y disputas, tanto sobre los acontecimientos que tienen lugar en el ámbito militar, como sobre los problemas que surgen entre los militares y los civiles.

Se ha establecido un conjunto de atribuciones para el defensor del pueblo militar con el fin de cumplir con los criterios requeridos para supervisar el sector de defensa. Estos son: autonomía para investigar e iniciar investigaciones; tener la protección necesaria para operar discrecionalmente; recibir los fondos para emitir publicaciones; otorgar a la autoridad la posibilidad de emitir recomendaciones que los oficiales militares y civiles deberían considerar, y pedirles respuestas, teniendo sus propias premisas; y a nivel constitucional, sus atribuciones y límites deben definirse claramente. Habiendo dicho eso, la discusión del *ombudsman* militar en Alemania, también conocido como *Wehrbeauftragter des Bundestages* (BM) (Cottey, Edmunds y Forster, 2005: 10-11) es sustancialmente importante para tener un punto de comparación, ya que esta institución se transformó radicalmente durante la segunda mitad del siglo xx y es considerado como un ejemplo de democracia y progresividad en la protección de los derechos humanos.

El sistema civil incluye un *ombudsman* nacional que, como en el caso de México, trabaja en los asuntos tanto de la esfera civil como militar. El Anteproyecto-Documento de Gobernabilidad y Reforma del Sector de Seguridad sobre el Defensor del Pueblo Militar (elaborado por DECAF), establece que para que esta figura desarrolle un buen sistema de rendición de cuentas, la institución debe demostrar que es verdaderamente independiente, imparcial, justa y efectiva en sus recomendaciones (Bendor, Sachs, 2011: 5). Uno de los principales problemas relacionados con la defensa institucional

de los derechos humanos en México es que el *ombudsman* nacional ha generado sospechas entre diversos sectores por no mostrarse independiente del Ejecutivo. Los académicos en México han declarado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no ha generado ningún mecanismo para el desarrollo de un sistema preciso de rendición de cuentas que cree confianza y participación civil para la protección y el ejercicio de los derechos humanos.

También se ha demostrado que la confianza pública en la institución de derechos humanos más importante de México (CNDH) ha ido disminuyendo desde que comenzó la guerra contra las drogas (Posner y Vermeule, 2017: 184-185). Si bien la figura de un *ombudsman* en México está establecida en el artículo 102 de su Constitución, no se ha creado una figura estrictamente militar al momento de escribir este documento.

El sistema de justicia en México no ha desarrollado un mecanismo que salvaguarde los derechos de los soldados que presentan una queja. El Código de Justicia Militar establece en su artículo 342 que las denuncias infundadas serán sometidas a un castigo que consistirá en la prisión, llegando incluso al extremo de ser arrestado por no presentar sus quejas a través de los canales correctos. Los caminos de presentación de quejas son jerárquicos y se resuelven dentro de la misma estructura dentro del ejército, ya que la Ordenanza General del Reglamento del Ejército establece en su artículo 161 que cada soldado necesita designar todas sus solicitudes y quejas a su superior inmediato. En caso de que esta queja se presente contra su superior, deben informarlo al siguiente miembro arriba en la escala jerárquica.

Actualmente, no existen mecanismos adecuados para que los soldados presenten quejas y peticiones a través de canales que garanticen el acceso a la justicia. Esta comparación sugiere que la creación de un *ombudsman* militar y las reformas paralelas en la Constitución política y los marcos militares mejorarían sus condiciones vigentes.

El camino actual para procesar las quejas en México no garantiza un acceso eficiente a la justicia y tampoco tiene mecanismos para la independencia. Una figura externa que sea independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo sería apropiada para reformar el estado de los derechos de los soldados de acuerdo con los estándares democráticos. Esto también requeriría la creación de un marco que establezca los derechos y deberes de los soldados, que incluiría como característica destacada un sistema democrático e independiente de presentación de quejas que garanticen un acceso eficiente a la justicia y salvaguardar la integridad física y moral del personal armado y su integridad.

El análisis de los defectos actuales de las fuerzas armadas mexicanas ha demostrado que no existen mecanismos efectivos de control civil. Esto no sólo impacta negativamente en la sociedad civil, sino que también afecta al personal militar, ya que no tienen caminos para canalizar sus reclamos fuera del sistema militar, que tiene un déficit de transparencia y el acceso a la justicia es muy limitado en este momento. Los derechos humanos de los soldados no son los únicos asuntos que un ombudsman podría abordar, sino también asuntos de naturaleza administrativa y cuestiones generales como la desigualdad en los salarios sería un tema que el ombudsman militar estaría calificado para resolver. Podemos concluir afirmando que un comisionado u ombudsman de las fuerzas armadas de carácter civil y responsable ante el Congreso federal constituiría una mejora cualitativa para los derechos de los soldados y las relaciones cívico-militares en México.

## **Consideraciones de una reestructuración profunda**

Las relaciones cívico-militares en México están muy poco desarrolladas y el hecho de que el secretario de la Defensa Nacional encabezara el número de denuncias de abusos contra los derechos



humanos a finales de 2013 esboza un cuadro sombrío de las relaciones civiles-militares contemporáneas; ninguna institución que pueda monitorear y regular estas relaciones ha sido desarrollada hasta el momento.

El sistema militar mexicano se beneficiaría de una reestructuración institucional completa. Los soldados deben sentirse parte de la sociedad civil (con los mismos derechos y obligaciones), y sería muy beneficioso para la Constitución establecer expresamente un conjunto de principios de “ciudadano en uniforme” (Tewes, 2002: 82) que no sólo beneficiaría las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad, sino también proporcionaría a los soldados más protección y dignificaría su trabajo.

Los comandantes militares siguen siendo muy reacios a aceptar cualquier escrutinio de parte de terceros, incluso cuando son enviados por prestigiosas instituciones internacionales, como en los casos del GIEI y de Ayotzinapa. En este caso, sólo una combinación de reformas institucionales y legales puede dar al ciudadano común acceso a una mayor influencia en la configuración de las políticas militares. La Comisión de Defensa Nacional en el Congreso federal debe presionar por un conjunto adecuado de directrices constitucionales hechas exclusivamente para las fuerzas armadas, que deben establecer los principios de un militarismo basado en la prevención de conflictos.

El nuevo conjunto de disposiciones constitucionales también debería establecer la creación de mecanismos civiles de control y formulación de políticas sobre los militares. La colaboración constante entre el Legislativo y las ONG especializadas en la prevención de conflictos y la readaptación social sería ideal, ya que décadas de constante aislamiento de la sociedad han dado forma a una cultura militar sumamente antidemocrática. La creación de un ombudsman dedicado exclusivamente a cuestiones militares es una prioridad para el Estado mexicano si existe una real voluntad política de reformar las fuerzas armadas.

La Reforma de la Justicia Militar de 2014 es un paso hacia delante en el proceso de responsabilidad civil sobre el tema de los abusos contra los derechos humanos. Desafortunadamente, esto no es suficiente para mejorar las relaciones cívico-militares en México; la falta de una formación adecuada para los soldados, que requeriría educar a todo el personal sobre un nuevo estilo de militarismo centrado en la prevención de conflictos y en una sólida comprensión de los derechos humanos, permitiría a los ciudadanos coexistir con las fuerzas armadas de forma positiva. La gran cantidad de regulaciones secundarias mexicanas crea confusión y los principios que guían la conducta de los soldados son difíciles de entender, ya que carecen de una estructura coherente. La Constitución debe incluir un capítulo organizado, dedicado a las fuerzas armadas, sus principales atribuciones y el poder que el Estado civil tiene sobre ellos. Está claro que hay una brecha de legalidad y desarrollo institucional en el actual despliegue público de las fuerzas armadas mexicanas, pero el foco principal de esta investigación es desarrollar un terreno teórico para una mejora en las relaciones cívico-militares.

## **Conclusión: relaciones cívico-militares en la era democrática**

El actual conflicto de seguridad en México es muy amplio y puede ser sometido a diversos análisis; aunque, con el fin de desarrollar un estudio profundo en un campo determinado, este documento se ha centrado en la actual crisis civil-militar en relación con los abusos contra los derechos humanos. El contexto actual en México se ha agravado en los últimos tiempos, ya que las fuerzas armadas han sido acusadas de participar en ejecuciones extrajudiciales y torturas en diferentes casos, siendo los casos Tlatlaya y Ayotzinapa los más relevantes. El desarrollo de nuevos mecanismos teóricos de rendición de cuentas, escrutinio público y control de las fuerzas armadas

es esencial para mejorar las condiciones actuales que han generado una crisis de derechos humanos en México desde que el ejército fue desplegado a finales de 2006.

La reforma del Código de Justicia Militar de 2014 trajo muchas expectativas con respecto a investigaciones futuras que involucraban abusos contra los derechos humanos por parte del ejército. Desafortunadamente, muy pocas cosas han cambiado a nivel de campo y la raíz del problema parece tener orígenes políticos, institucionales y legales. Podemos inferir que la ideología actual detrás de las fuerzas armadas es mantener el secreto, la impunidad jerárquica y la renuencia a someterse a los mecanismos de rendición de cuentas como parte de su cultura y valores.

El nivel de polarización entre segmentos importantes de la sociedad mexicana y el gobierno también afecta la forma en que los civiles interactúan con las instituciones militares, especialmente cuando los últimos realizan tareas de seguridad doméstica de forma regular. Ha sido imposible desarrollar un sistema democrático de control civil, ya que la Secretaría de la Defensa Nacional sigue siendo comandada por un militar en funciones. Esto ha impedido que el Estado mexicano logre lo que el Consejo de Europa ha definido como la supremacía civil ilimitada sobre el mando de las fuerzas armadas.

El análisis del militarismo mexicano ha mostrado las lagunas legales que existen dentro del sistema de justicia, pero también han mostrado una falta de voluntad política y compromiso institucional con las víctimas y sus familiares. Los investigadores militares no están capacitados para manejar casos civiles, ya que su trato con los ciudadanos (los que tienen un interés directo en el caso) que los cuestionan sobre sus familiares que han sido víctimas de abusos contra los derechos humanos o los casos mismos es grosero, poco profesional e intimidante en el mejor de los casos, y agresivo o criminal en el peor (Chabat, 2016: 49-52). Este comportamiento revela una institución que ha estado aislada de la sociedad civil durante décadas, y que la actual estrategia de segu-

ridad les ha obligado a abrir sus sedes y archivos a los civiles que los acusan de graves violaciones.

Hay dos puntos en los que esta investigación proporciona posibles soluciones para este problema: el primer punto está relacionado con la jurisdicción. Las averiguaciones en las que se violan los derechos fundamentales deben ser investigadas y probadas por las instituciones civiles. Cuando las fuerzas armadas están sujetas a jurisdicciones civiles a lo largo de todo el caso, desde el momento en que se recibe la denuncia a lo largo de toda la investigación y el enjuiciamiento, los civiles tienen acceso a un proceso de justicia más expedita y transparente.

En el caso del sistema de justicia militar en México, los fiscales han llegado al extremo de probar hechos que constituían crímenes como la desaparición forzada como sanciones administrativas disciplinarias militares. Podemos establecer que el secreto y el aislamiento de las investigaciones y juicios militares son la principal causa de impunidad, por lo que un sistema de justicia penal público como el civil es una opción adecuada para todos los casos en que un militar es sospechoso de un delito.

El otro punto principal es la creación de dos figuras institucionales: una que rinda cuentas ante el Congreso federal y otra que funcione como un organismo civil ante el cual la primera figura también sea responsable. La creación de esta primera figura puede adoptar los elementos más importantes del Comisionado Parlamentario Alemán para las Fuerzas Armadas. Esta figura, a la que podemos referirnos como el Comisionado del Congreso Federal para las Fuerzas Armadas, serviría como un vínculo entre el personal militar y el Estado, pero también la sociedad civil, ya que también trabajaría en cooperación con el organismo civil. El comisionado de las fuerzas armadas también cooperaría con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para discutir denuncias de abusos contra los derechos humanos en los que participan civiles, ya que actualmente el presidente no tiene atribuciones legales con respecto

a las fuerzas armadas, y él tampoco tiene una relación cercana con ellos (Ratner, Abrams y Bischoff, 2010: 67-68).

La segunda figura es importante debido al contexto social en México: los niveles alarmantes de corrupción en la clase política mexicana hacen que sea esencial otorgar poderes de voto y recomendaciones, en cualquier asunto militar y decisión sobre la seguridad de la nación, a un personal civil compuesto por representantes de todos los grupos sociales y ONG's. Esto permitiría a los representantes civiles que no forman parte del establecimiento político estar en contacto directo con el comisionado de las fuerzas armadas y tomar decisiones conjuntas con el Legislativo. Esto generaría una relación institucional más estrecha entre civiles y fuerzas armadas, lo que también contribuiría a una mejor cooperación con los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en todos los asuntos relacionados con el uso del ejército, tanto a nivel nacional como internacional.

En términos de reformas teóricas legales, esta investigación considera que la reforma más reciente del artículo 29 constitucional tiene un gran valor en términos de responsabilidad internacional, ya que uno de los principios que guía la reforma es la publicidad, que el legislador estableció como el deber del Estado de notificar a las organizaciones internacionales pertinentes sobre los casos que generaron la restricción o suspensión de derechos y garantías, la duración de las disposiciones de emergencia y las disposiciones legales que se modificarán. Si bien esta disposición abre la puerta para hacer que el Estado sea responsable en caso de que esta disposición se incumpla, el grado de detalles sobre el posible régimen de emergencia que el Estado debe presentar internacionalmente dependerá de su voluntad política. Por esta razón, un comisionado federal del Congreso para las fuerzas armadas y un personal civil a cargo de supervisar y votar asuntos militares son fundamentales, ya que estar tan cerca de los militares y los miembros del Legislativo les daría acceso a archivos y detalles que les sería difícil poder acceder y revisar a las organizaciones internacionales.

El despliegue actual de las fuerzas armadas dentro de México también debe ser regulado como parte de un régimen de emergencia, ya que actualmente están operando en un vacío legal. Esto crea varios problemas legales y sociales: no existen marcos legales para responsabilizar al Estado y a los comandantes militares por los actos cometidos por su personal, y los legisladores no han podido establecer límites y directrices para el uso del ejército en su actual situación y estado. Si la militarización de la estrategia de seguridad contra el crimen organizado pasa a formar parte de un conjunto de disposiciones de emergencia, entonces el Estado sería responsable internacionalmente por los casos de violaciones de los derechos humanos cometidos como consecuencia de los operativos de seguridad, especialmente los casos que involucraban el asesinato de civiles o su tortura, ya que los tribunales internacionales han establecido el carácter de *jus cogens* de su prohibición y también han atribuido responsabilidad a los Estados por no investigar, enjuiciar y castigar a las personas acusadas de estos crímenes. Las figuras propuestas del comisionado y el personal civil jugarían un papel relevante aquí, ya que estarían a cargo de investigar y defender los intereses de las partes que cada uno representaría. Además del establecimiento del despliegue militar actual como parte de un régimen de emergencia, hay otra reforma esencial que hacer: el desarrollo de un conjunto claro y definido de disposiciones constitucionales que regula y sirve como una guía para el uso del ejército en regímenes de emergencias.

Puede afirmarse que el artículo 57 del Código de Justicia Militar debe incluir también la facultad de jurisdicción civil para presentar denuncias, investigar y enjuiciar no sólo los casos en que se han violado los derechos humanos de los propios soldados, sino también cualquier caso que aparece en el Código Penal Federal y que se infringe. Los fiscales militares y los tribunales sólo deberían dejarse por violar las leyes de naturaleza militar estricta. Esto fortalecería y proporcionaría un sistema legal confiable de rendición de cuentas para los militares, no sólo para proteger a los civiles,

sino también para la protección de los propios derechos de los soldados. Esta es una reforma legal esencial que mejoraría la solidez de la responsabilidad legal de las fuerzas armadas.

Podemos concluir que una crisis severa es también una oportunidad para crear reformas profundas que puedan tener cambios cualitativos en la vida legal y política de una sociedad que vive en medio de la agitación. Las consecuencias de la crisis civil-militar que México está sufriendo en este momento deberían usarse como la plataforma para una renovación constitucional y política concerniente a la cultura militar de la nación azteca. Las víctimas merecen un acceso adecuado a la justicia y las fuerzas armadas deben dignificar su profesión a través de mecanismos democráticos; una vez que se hayan realizado los primeros pasos, una relación armónica proporcionará la fortaleza necesaria y la posición ética para enfrentar a los enemigos comunes: el crimen organizado y la corrupción política.

## Bibliografía

### *Artículos*

- Avant, D. (1998), "Conflicting Indicators of 'Crisis' in American Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society*, núm. 24.
- Baker, D.P. (2007), "Agency Theory: A New Model of Civil-Military Relations for Africa?", *African Journal of Conflict Resolution*, núm. 7.
- Bendor, A. L. y M. Sachs (2011), "The Constitutional Status of Human Dignity in Germany and Israel", *Israel Law Review*, núm. 44.
- Boyle, K., T. Hadden y P. Hillyard, (1979-1980), "Emergency Powers: Ten Years On", *Fortnight*.
- Cottey, A., T. Edmunds y A. Forster (2005), "Civil-Military Relations in Postcommunist Europe: Reviewing the Transition", *European Security*, núm. 14.
- Craig, R. (1980), "Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 11, núm. 3.

- Craig R. (1981), "Operation Interception: An International pressure policy", *Foro Internacional*, núm. 22.
- Donohue, L. K. (1998), "Regulating Northern Ireland: The Special Powers Acts, 1922-1972", *The Historical Journal*, núm. 41.
- Dunn, T. (2001), "Border Militarization Via Drug and Immigration Enforcement: Human Rights Implications", *Social Justice*, núm. 28.
- Ebert, R., Oduor, R. M. J. (2012), "The Concept of Human Dignity in German and Kenyan Constitutional Law", *Thought and Practice: A Journal of the Philosophical Association of Kenya (PAK)*, núm. 4.
- Enders, C. (2010), "The Right to have Rights: The concept of human dignity in German Basic Law", *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, núm. 2.
- Frye, C. E. (1966), "Carl's Schmitt's Concept of the Political", *The Journal of Politics*, núm. 28.
- Greene, A. (2011), "Separating normalcy from emergency: the jurisprudence of Article 15 of the European Convention on Human Rights", *German Law Journal*, vol. 12, núm. 10.
- Gross, O. (2003), "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crimes Always Be Constitutional?", *Yale Law Journal*, núm. 112.
- Huntington, S.P. (1995), "Reforming Civil-Military Relations", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 4.
- Klein, A. (1988), "A Theory for the Application of the Customary International Law of Human Rights by Domestic Courts", *Yale Journal of International Law*, núm. 13.
- Lenton, S. y E. Single (1998), "The definition of harm reduction", *Drug and Alcohol*, núm. 17.
- Longhurst, K. (2003), "Why aren't the Germans Debating the Draft? Path Dependency and the Persistence of Conscription", *German Politics*, vol. 12, núm. 2.
- Lopez Montiel, A. G. (2000), "The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City", *Latin American Perspectives*, vol. 27, núm. 2.



- Lowry, D. (1976), "Internment: Detention without Trial in Northern Ireland", *Human Rights*, vol. 5, núm. 3.
- Mercille, J. (2011), "Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the 'war on drugs' in Mexico", *Third World Quarterly*, núm. 32.
- Monroy Cabra, M. G. (1981), "Rights and Duties Established by the American Convention on Human Rights", *The American University Law Review*.
- Nielsen, S. C. (2005), "Civil-Military Relations: Theory and Effectiveness", *Public Administration and Management*, núm. 10.
- O'Boyle, M. P. (1977), "Emergency Situations and the Protection of Human Rights: A Model Derogation Provision for a Northern Ireland Bill of Rights", *Northern Ireland Legal Quarterly*, núm. 28.
- Recio, R. (2002), "Drugs and Alcohol: US Prohibition and the Origins of the Drug Trade in Mexico, 1910-1930", *Journal of Latin American Studies*, núm. 34.
- Reuter, P. y P. Ronfeldt (1992), "Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 34.
- Rodley, N. S. (1989), "Human Rights and Humanitarian Intervention: The Case Law of the World Court", *International and Comparative Law Quarterly*, núm. 38.
- Serrano, M. (1995), "The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, núm. 2.
- Spjut, R. J. (1986), "Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971-1975: Ministerial Policy and Practice", *The Modern Law Review*, núm. 49.

### *Libros*

- Agamben, G. (2005), *State of Exception* (trad. Kevin Attell), Estados Unidos, The University of Chicago Press.

- Ai Camp, R. (2010), *Mexico's Military on the Democratic Stage* (trans. Susana Guardado y del Castro), Siglo XXI Editores.
- American Law Institute (1987), *Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States*, St. Paul, Minnesota, American Law Institute Publishers.
- Amnesty International (2015), *Amnesty International Report 2014/2015: The State of the World's Human Rights*, Amnesty International Ltd.
- Amnesty International (2009), *Mexico: New Informs of Human Rights Violations at the Hands of the Army*, Amnistía Internacional.
- Arzt, S. (2003), *The militarization of the General Attorney of the Republic: Risks for Mexican democracy*, La Jolla, Center of U.S.-Mexican Studies.
- Asmal, K. (1985), *Shoot to Kill? International Lawyers' Inquiry into the Lethal Use of Firearms by the Security Forces in Northern Ireland*, Dublín, Mercier Press.
- Astorga, L. (2007), *Security, traffickers and military. The power and the shadow*, México, Tusquets.
- Benítez Manaut, R. G. (2008), *The Administration of Defence in Latin America Volume II: National Analysis*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia.
- Bew, P. y G. Gillespie (1999), *Northern Ireland: A Chronology of the Troubles 1968-1999*, Dublín, Gill and Macmillan.
- Bonner, D. (1985), *Emergency Powers in Peacetime*, Norwich, Reino Unido, Sweet & Maxwell.
- Born, H. e I. Leigh (2008), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, Ginebra, DCAF.
- Buckland, S. y W. McDermott (2012), *Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook*, Ginebra, DCAF.
- Bundeswehr (2002), *The Bundeswehr in 2002: The Current Situation and Perspectives*, Bonn, The Federal Ministry of Defence.
- Chuter, D. (2003), *War Crimes: Confronting Atrocity in the Modern World*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Coogan, T. P. (1995), *The Troubles: Ireland's Ordeal 1966-1995 and the Search for Peace*, Londres, Hutchinson.

- Cryer, R., H. Friman, D. Robinson y E. Wilmshurst (2014), *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Da Cruz, P. (2007), *Comparative Law in a Changing World*, 3a ed., Nueva York, Routhledge-Cavenish.
- Davidson, S. (1997), *The Inter-American Human Rights System*, Hants, Dartmouth Publishing Company.
- De Schutter, O. (2010), *International Human Rights Law*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- De Than, C. y E. Shorts (2003), *International Criminal Law and Human Rights*, Londres, Sweet & Maxwell Limited.
- Desch, M. C. (1999), *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (2015), *Joint Doctrine Publication 0-01 UK Defence Doctrine*, 3a ed., Wiltshire, Ministry of Defence.
- Diamond, L. (1999), *Developing Democracy toward Consolidation*, Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.
- Dyzenhaus, D. (2006), *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency* Cambridge, Cambridge University Press.
- Dyson, T. (2007), *The Politics of German Defence and Security: Policy Leadership and Military Reform in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Berghahn Books.
- Elliott, S., y W. D. Flackes (1999), *Conflict in Northern Ireland – An Encyclopaedia*, Oxford ABC-CLIO.
- Evans, M.D. y R. Morgan (1998), *Preventing Torture: A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Oxford, Clarendon Press.
- Farrell, M. (1998), *Northern Ireland: the orange state*, Londres.
- Feaver, P. D. (2003), *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Massachusetts y Londres, Harvard University Press.

- Fleck, D. (2010), “The Law of Non-International Armed Conflicts”, en D. Fleck (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2a ed., Oxford University Press.
- Frevert, U. (2004), *A Nation in Barracks: Modern Germany, Military Conscription and Civil Society* (trads. A. Boreham y D. Brückenhaus), Oxford, Nueva York, Berg Publishers.
- Gilly, A. (ed.) (2008), *Felipe Ángeles en la Revolución*, México, Ediciones Era.
- Ginsburg, R. B. y A. Bruzelius (1965), *Civil procedure in Sweden*, La Haya, Columbia University School of Law Project on International Procedure.
- Greenwood, C. (2010), “Scope of Application of Humanitarian Law”, en Fleck Dieter (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2a ed., Oxford University Press.
- Greer, S. (1997), “Powers of the Army”, en B. Dickson (ed.), *Civil Liberties in Northern Ireland* (3a ed.), Committee on the Administration of Justice.
- Gross, O. y F. Ní Aoláin (2006), *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hamhill, D. (1985), *Pig in the Middle: The Army in Northern Ireland 1969-1984*, Methuen London Ltd.
- Henkin, L. (1990), *The Age of Rights*, Nueva York, Columbia University.
- Hillyard, P. (1990), “Political and Social Dimensions of Emergency Law in Northern Ireland”, en A. Jennings (ed.), *Justice under Fire: The Abuse of Civil Liberties in Northern Ireland*, Londres, Pluto Press.
- Hofstede, G. (2001), *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*, 2a ed., California, Sage Publications.
- Hogan, G. y C. Walker (1989), *Political Violence and the Law in Ireland*, Manchester, Manchester University Press.

- Huntington, S. P. (1957), *The Soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*, Cambridge, Beknap Press of Harvard University Press.
- Independent Commission on Policing for Northern Ireland (1999), *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*, Norwich, Reino Unido, Her Majesty's Stationery Office.
- Jackson, J. y S. Doran (1995), *Judge without Jury: Diplock Trials in the Adversary System*, Oxford, Clarendon Press.
- Janowitz, M. (1971), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, Nueva York, The Free Press.
- Jeffrey, K. (1996), "The British army and Ireland since 1922", en T. Bartlett y K. Jeffrey (eds.), *A military history of Ireland*, Cambridge University Press.
- Jennings, A. (1990), "Shoot to Kill: The Final Courts of Justice", en J. Jennings (ed.), *Justice under Fire: The Abuse of Civil Liberties in Northern Ireland*, Londres, Pluto Press.
- Johnson, J. J. (1962), "The Latin-American military as a politically competing group in transitional society", en J. J. Johnson (ed.), *The Role of the Military in Under- Developed Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Joseph, S., J. Schultz y M. Castan (2004), *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary*, 2a ed., Oxford University Press.
- Karhu, J. (2004), "How to Make Comparable Things: Legal Engineering at the Service of Comparative Law", en M. Van Hoecke (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Estados Unidos, Hart Publishing.
- Kleiman, A. R., P. Caulkins y A. Hawken (2011), *Drugs and drug policy, what everyone needs to know*, Nueva York, Oxford University Press.
- Korff, D. (1984), *The Diplock Courts in Northern Ireland: A Fair Trial?*, Utrecht, Netherlands Institute of Human Rights.
- Korff, D. (2006), *The right to life: A guide to the implementation of Article 2 of the European Convention on Human Rights*, Bélgica, Council of Europe.

- Leigh, I. (2003), “Democratic Control of Intelligence and Security Services: A Legal Framework”, en A. Bryden y P. Fluri (eds.), *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Baden-Baden, Munich, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mansergh, N. (1965), *The Irish Question 1840-1921*, Londres, George Allen & Unwin Ltd.
- Mares, D. R. (2006), *Drug Wars and Coffeeshouses*, Washington D.C., CQ Press.
- McGoldrick, D. (1994), *The Human Rights Committee: It's Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford University Press.
- McVeigh, R. (1994), “*It's part of life here....*” – *The Security Forces and Harrasment in Northern Ireland*, Belfast, Committee on the Administration of Justice.
- Mégret, F. (2014), “Nature of Obligations”, en Shah Moeckli y Harris Sivakumaran (eds.), *International Human Rights Law*, 2a ed., Reino Unido, Oxford University Press.
- Miguel Agustín Pro Juárez Human Rights Centre (2015), *A Year from Tlatlaya: the Order was to Demolish*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
- Ministry of Defence (2015), *Joint Doctrine Publication 1-10 Captured Persons (CPERS)*, 3a ed., Wiltshire, Reino Unido, The Development, Concepts and Doctrine Centre.
- Mulcahy, A. (2006), *Policing Northern Ireland-Conflict, legitimacy and reform*, Willan Publishing.
- Ngoma, N. (2004), “Civil-military relations: Searching for a conceptual framework with an African bias”, en G. Chileshe, M. Chimanse, N. Ngoma, P. Lawndo y T. Mbewe (eds.), *Civil-Military Relations in Zambia: A review of Zambia's Contemporary CMR History and Challenges of Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, Sudáfrica, Institute for Security Studies.
- Nolte, G. y H. Krieger (2006), *Military Law in Germany*, W de G Recht, G. Nolte ed.

- Northern Ireland Human Rights Assembly (1993), *Broken Covenants: Violations of International Law in Northern Ireland*, Londres, National Council for Civil Liberties.
- Nunn, F.M. (1984), "On the role of the military in twentieth-century Latin America: The Mexican case", en D. Ronfeldt (ed.), *The modern Mexican military: A reassessment*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Peltzman, S. y G. Fiorentini (1995), *The economics of organised crime*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Perreau-Saussine, A. y J. B. Murphy (eds.) (2007), *The Nature of Customary Law: Legal, Historical and Philosophical Perspectives*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Pictet, J. S. (1958), *Commentary IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ginebra, International Committee of the Red Cross.
- Posner, E. A. y A. Vermeule (2017), *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ramos, J. M. (2011), "Performance in the security of the northern border and the Merida Initiative: background and challenges" en Armijo Canto (ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, CASEDE.
- Ratner, R., J. S. Abrams y J. L. Bischoff (2010), *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*, 3a ed., Reino Unido, Oxford University Press.
- Ronfeldt, D. (ed.) (1984), *The modern Mexican military: A reassessment*, La Jolla, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California.
- Rossiter, C.L. (1948), *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Rowe, P. (2006), *The Impact of Human Rights Law on Armed Forces*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roy Chowdhury, S. (1989), *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, Nueva York, St Martin's Press.

- Sandoz, Y., C. Swinarski y B. Zimmermann (1987), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Ginebra, Martinus Nijhoff Publishers.
- Schiff, R.L. (2016), *The Military and Domestic Politics: A Concordance theory of civil-military relations*, Nueva York, Routledge.
- Schmitt, C. (1976), *The Concept of the Political* (trad. George Schwab), New Jersey, Rutgers University Press.
- Shaw, M. (2014), *International Law*, 7a ed., Reino Unido, Cambridge University Press.
- Smith J, y B. Hogan (1983), *Criminal Law*, 5a ed., Londres, Butterworths.
- Steinhardt, R. (2004), "The Role of Domestic Courts in Enforcing International Human Rights Law", en H. Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, 4a ed., Nueva York, Transnational Publishers Lc.
- Sunga, L. S. (1992), *Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations*, Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers.
- Tewes, H. (2002), *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*, Nueva York, Palgrave.
- Tushnet, M. V. (2006), "Emergencies and the Idea of Constitutionalism", en T. E. Backer y J. F. Stack (eds.), *At War with Civil Rights & Civil Liberties*, Oxford, Rowan & Littlefield Publishers, Inc.
- Van Hoecke, M. (2004), "Deep Level Comparative Law", en M. Van Hoecke (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Estados Unidos, Hart Publishing.
- Vargas Casillas, L. y S. García Ramírez (2003), *Legislative Projects and Other Criminal Themes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Walker, G. (2004), *A history of the Ulster Unionist Party*, Manchester, Manchester University Press.
- Walsh, C. P. J. (1990), "Arrest and Interrogation", en A. Jennings (ed.), *Justice under Fire: The Abuse of Civil Liberties in Northern Ireland*, Londres, Pluto Press.



- Wolfrum, R. y D. Fleck (2010), “Enforcement of International Humanitarian Law”, en D. Fleck (ed.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2a ed., Oxford, Oxford University Press.
- Zirk-Sadowski, M. (2004), “Legal Epistemology and Transformation of Legal Cultures”, en M. Van Hoecke (ed.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Estados Unidos, Hart Publishing.
- Zweigert, Kötz (1998), *An Introduction to Comparative Law*, 3a ed., Nueva York, Oxford University Press.

*Otros documentos*

- Chabat, J. (2016), “Drugtrafficking in the Mexico-United States relations: The sources of the conflict”, núm. 193, Documentos de Trabajo del CIDE.
- Instructions by the Director of Operations for Opening Fire in Northern Ireland (1971), Restricted Document, LHLPC, Army Cuttings.
- International Criminal Law & Practice Training Materials (2011), *Crimes against Humanity*, Estados Unidos.
- Khakee, A. (2009), “Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe”, núm. 30, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Policy Paper.
- Robles, G., G. Calderon y B. Magaloni (2013), *The economic consequences of drug trafficking violence in Mexico*, Inter-American Development Bank (IDB).
- The Joint Doctrine & Concepts Centre (2004), *The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict*, Wiltshire, Joint Warfare Publications.

# Maternidad subrogada y la mujer gestante en México desde un enfoque jurídico

*Norma Angélica Callejas Arreguín*

## Prólogo

Estados Unidos fue el primer país del mundo en realizar un contrato de alquiler de vientre en 1976, por parte del abogado Noel Keane (Bartolini, 2014: 14), a quien se atribuye el término de *maternidad subrogada*; donde en un inicio los acuerdos de gestación eran de forma altruista, pensados en apoyar a las parejas donde la mujer no estuviera en condiciones de poder gestar por sus propios medios. Esta actitud cambió al paso del tiempo, pues se consideró oportuno ofrecer una compensación económica a la gestante por los servicios prestados, con lo cual la visión inicial se diluyó para dar paso a una perspectiva en la que actualmente convergen todo tipo de finalidades, especialmente de tinte económico.

Estos acontecimientos dieron un giro radical respecto de las finalidades iniciales de la maternidad subrogada, pensadas únicamente para ayudar a parejas heterosexuales con impedimentos de infertilidad o esterilidad, unidas en matrimonio o concubinato, pues a la aparición de las nuevas tecnologías reproductivas se abrió un nuevo horizonte para todas aquellas personas solas o en pareja homosexual que desearan de igual forma convertirse en padres.

La justificación de abordar este tema de estudio deviene al uso desmedido de las nuevas tecnologías aplicadas a la reproducción humana en la modalidad de vientre de alquiler, toda vez que se hace necesario conocer desde el punto de vista jurídico las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la realización de esta práctica reproductiva, las personas que intervienen, y en particular la participación de la mujer gestante, con miras a identificar la existencia de derechos y obligaciones que las rigen, disposiciones legales bajo las cuales se apoyan y mecanismos de protección legal a las gestantes sustitutas.

Se tiene como objetivo general estudiar el aspecto jurídico de la mujer gestante dentro de la modalidad reproductiva denominada maternidad subrogada, con el propósito de sistematizar la protección legal existente, limitaciones y alcances de éstos, a fin de prever posibles consecuencias no previstas por la ley, que permitan integrar una propuesta legislativa más integral y acorde a las necesidades que demanda la figura procreativa en comento.

Se ubica como planteamiento del problema que en México sólo cuatro estados han legislado sobre maternidad subrogada: dos prohibiéndola y dos permitiéndola, lo que da pie a que se puedan estar realizando dichas prácticas en el resto de los estados, sin contar con una regulación general que las limite y determine, cuyas consecuencias inmediatas son el nacimiento de un nuevo ser humano, carente de una regulación jurídica que considere esta forma de nacimiento y derechos de filiación, aunado a la desprotección legal para la mujer gestante, responsabilidades no claras de los padres contratantes, médicos responsables y demás intervinientes, decantándose este estudio por abordar de manera particular la situación de las mujeres gestantes, ya que sin su participación como tales esta modalidad reproductiva simple y sencillamente no existiría.

El tema elegido es pertinente porque aborda un problema social de actualidad, que es necesario y urgente atender, lo cual conlleva a revisar estructuras normativas nacionales: de derecho constitucional, de derechos humanos y de jurisprudencia, entre otras, donde

conceptos como *dignidad* deben ser confrontados con las pretensiones de dicha figura reproductiva.

Se parte de la siguiente hipótesis: la existencia de una inadecuada atención a la maternidad sustituta desde el punto de vista jurídico deviene en la violación de derechos humanos a la mujer que participa como gestante sustituta, al igual que para el menor gestado, preponderantemente, repercutiendo por igual al resto de intervinientes y de la sociedad en general, lo cual hace necesario implementar un estudio tendiente a analizar la viabilidad de la figura procreativa en comento.

Respecto de la metodología aplicada, por la naturaleza y objeto de estudio la presente investigación se realizó en el ámbito formal y fáctico, para lo cual se retomó legislación vigente tanto nacional como internacional, que abarcó estudios a tratados y acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano relacionados con el tema. Se analizó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con relación a los artículos 1° y 4° constitucionales, así como la doctrina, jurisprudencia y Declaración Internacional de los Derechos Humanos.

La maternidad subrogada es un tema emergente que se halla en casi todos los países del mundo, del cual se ha hablado poco y del que en su mayoría subsiste un rechazo por considerarla una práctica moralmente inaceptable, entre otras cosas por la fuerte carga utilitarista que conlleva, respecto del ánimo de lucro que puede motivarla y porque, de acuerdo con sus oponentes, puede dar lugar a una compra-venta de seres humanos a la carta, situación por la cual es procedente dar paso a su estudio.

## **Estado actual de la maternidad subrogada en México**

De los 32 estados que conforman la república mexicana, sólo cuatro abordan el tema de la maternidad subrogada: San Luis Potosí y

Querétaro la prohíben, el primero de ellos desde el año 2000, respecto de los numerales 236 al 246 de su Código Familiar. El estado de Querétaro, desde 2008, prohíbe contratar vientre de alquiler para la gestación<sup>1</sup> del embrión<sup>2</sup> donado, en los artículos 399 al 405 de su código civil. Por otra parte, los estados de Tabasco y Sinaloa la permiten desde 1997 y 2013, respectivamente. A continuación, daremos paso a abordar ampliamente estas dos últimas legislaciones.

## Maternidad subrogada en Tabasco

En este estado de la república mexicana, con las recientes reformas al Código Civil de la entidad, que entraron en vigor el 13 de enero de 2016, bajo el título: “De la gestación asistida y subrogada”, en los artículos 380 Bis al 380 Bis 7, se permite la gestación subrogada únicamente a ciudadanos mexicanos, unidos en matrimonio o concubinato, que enfrenten imposibilidad física o contraindicación médica que impida la gestación y conste en certificado médico, determinando un rango de edad para ser mujer gestante de los 25 a los 35 años de edad. No pudiendo ser gestante mujeres que padezcan alcoholismo, drogadicción, tabaquismo o alguna toxicomanía. Debiendo acreditar, mediante certificado médico esta situación, así como no embarazo dentro de los 365 días previos a la implantación

<sup>1</sup> Gestación (embarazo). Es el proceso de crecimiento y desarrollo fetal intrauterino; abarca desde el momento de la concepción (unión del óvulo y el espermatozoide), hasta el nacimiento. Diccionario médico [https://www.portalesmedicos.com/diccionario\\_medico/index.php/Gestacion](https://www.portalesmedicos.com/diccionario_medico/index.php/Gestacion).

<sup>2</sup> Artículos 401 y 402 del Código Civil de Querétaro, establecen que la adopción de embriones sólo procede respecto de los supernumerarios crioconservados preexistentes, que fueren fruto de la fertilización *in vitro* homóloga; cuando los padres biológicos hayan dado consentimiento para ello, cuando hayan fallecido éstos, o bien cuando los padres biológicos no hayan reclamado sus derechos dentro del plazo que les haya sido señalado para ello, permitiendo dicha donación únicamente a parejas casadas o en concubinato mayores de edad.

de la mórula,<sup>3</sup> aspectos que retomó de la legislación sinaloense y con los cuales, por tanto, es coincidente.

En Tabasco, de acuerdo con el artículo 380 Bis 3, la mujer gestante puede donar el óvulo o portar el producto fecundado. Los artículos 380 Bis 3, 380 Bis 4, 380 Bis 5 y 380 Bis 6 del Código Civil tabasqueño introducen por primera vez en las nuevas reformas participación activa de la Secretaría de Salud de la entidad, situación que retomó por igual de la legislación sinaloense, a efecto de controlar y vigilar los procesos de gestación por contrato y no a través de agencias, como acontecía anteriormente. Siendo este órgano (Secretaría de Salud) el encargado de determinar el perfil clínico, psicológico y social de las gestantes, autorizando por igual al personal médico, instituciones y clínicas de reproducción humana para llevar a cabo dicha práctica reproductiva, mediante la expedición de licencias sanitarias. Dicha ley prohíbe la participación de intermediarios, por lo que las partes interesadas pueden pactar personalmente los acuerdos de subrogación, pudiendo estar asesoradas únicamente por sus abogados si así lo desean, debiendo adquirir plena información del proceso previo a manifestar su consentimiento.

En Tabasco, con respecto de la *mujer contratante*, de acuerdo con los artículos 380 Bis 5, fracción III y 380 Bis 7, debe presentar certificado médico que acredite imposibilidad para la gestación y tener entre 25 y 40 años de edad; no señalándose rango de edad o restricción alguna para el esposo o concubino de ésta. Con estas nuevas reformas a la ley, la pareja solicitante debe, además, contratar un seguro médico de gastos mayores a favor de la mujer gestante, que cubra tanto embarazo, parto y puerperio.<sup>4</sup> Existe controversia sobre

<sup>3</sup> Mórula: masa de moléculas que se da como consecuencia de la segmentación de la célula inicial o cigoto, la cual sufre numerosas divisiones en forma de blastómeros que acaban por desencadenar esta forma característica, normalmente atribuida a aquella estructura que se compone de 12 a 16 células. Enciclopedia libre, retomado de <https://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%B3rula>.

<sup>4</sup> Puerperio. Periodo que dura la recuperación completa del aparato reproductor después del parto, que suele durar entre cinco y seis semanas. Retomado de <https://es.thefreedictionary.com/puerperio> (consulta: 19 de julio 2018).

este punto, toda vez que: “Los seguros médicos de gastos mayores únicamente cubren embarazo en caso de que el titular lleve al menos ocho meses con el seguro. Teniendo en cuenta que el embarazo no se considera una enfermedad, no hay seguros médicos exclusivos para la etapa de embarazo y el puerperio” (Salgado, 2017: 69). Situación que genera dudas en cuanto a cómo habrá de operar dicho seguro bajo este lineamiento legal; respecto a la contratación, cobertura y forma de respuesta hacia imprevistos de la salud o riesgos de enfermedades en la mujer gestante.

Por otro lado, los ahora denominados *acuerdos de gestación por contrato*, conforme al artículo 380 Bis 5 del CC, en Tabasco, deben suscribirse ante notario público, firmando los involucrados, identificados en: la pareja solicitante, mujer gestante, y de ser el caso, esposo o concubino de esta última; para posteriormente ser turnado dicho acuerdo al juez civil en turno de la entidad y ser aprobado a través de un procedimiento judicial no contencioso. Una vez aprobado el acuerdo de gestación, deberá ser notificado a la Secretaría de Salud del gobierno del Estado y del Registro Civil de la entidad. Para efectos de, según el artículo 380 Bis 5, del Código Civil, penúltimo párrafo: “se reconozca el vínculo entre los contratantes y el feto, a su vez que la gestante y, en su caso, su cónyuge o concubino, renuncien a cualquier derecho de parentesco con el recién nacido” (CCET, 2016: 72).

Los ahora llamados *acuerdos de gestación por contrato*, conforme al artículo 92, respecto del cuarto y quinto párrafo de la ley civil en Tabasco, reconocen dos tipos de mujer gestante, y define a su vez a la *madre contratante* como:

Se entiende por *madre gestante sustituta*, la mujer que lleva el embarazo a término y proporciona el componente para la gestación, mas no el componente genético. Por el contrario, *la madre subrogada* provee ambos: el material genético y el gestante para la reproducción. Se considera madre contratante a la mujer que convenga en utilizar los servicios de la madre gestante sustituta o de la madre subrogada, según sea el caso (CCET, 2016: 21).

Donde se desprende que: la *madre gestante sustituta* únicamente gesta el embrión que le es ajeno; la *madre subrogada* es quien dona el óvulo y además realiza la gestación de su óvulo fecundado con el esperma de otra persona, por lo cual es madre biológica de ese ser que se gesta en sus entrañas, al cual está dispuesta a renunciar en sus derechos de maternidad a favor de la *madre contratante*, que es la mujer que encargó el servicio de gestación por subrogación. Nótese que esta disposición sólo considera poder realizar este tipo de contratos de una mujer a otra, la gestante y la que solicitó el servicio, identificada como la *madre contratante*, pues no alude a otras personas.

Por otra parte, el citado artículo 92 del CCET, párrafo cuarto, reconoce de inicio el derecho de la madre contratante respecto del recién nacido en ambas modalidades de gestación, es decir, sea de *madre gestante sustituta* o *madre subrogada*. Sin embargo, en su párrafo quinto, especifica que: “En el caso de los hijos nacidos como resultado de la participación de una madre gestante sustituta, se presumirá la maternidad de la madre contratante que la presenta, ya que este hecho implica su aceptación (sic). En los casos en los que participe una madre subrogada, deberá estarse a lo ordenado para la adopción plena” (2016: 21).

Lo que significa, bajo este último supuesto, que la *mujer contratante* de la *madre gestante sustituta* no enfrentará mayor problema para adjudicarse el hijo legalmente, en razón del procedimiento efectuado *a priori*; mientras que, tratándose de una *madre subrogada*, la *madre contratante* debe iniciar el trámite de adopción plena para poder registrar a ese menor como su hijo, independientemente de haber realizado en un inicio el mismo trámite de *madre gestante sustituta*, consistente en la firma del acuerdo de gestación por contrato ante notario público y recabar la aprobación judicial correspondiente para luego notificarlo, una vez aprobado, a la Secretaría de Salud y Registro Civil de la entidad tabasqueña, correspondiendo ahora, de manera independiente a todo lo anterior, iniciar un segundo procedimiento de tipo judicial, denominado *procedimiento de adopción plena*.



Esta última disposición pretende la renuncia legal de maternidad biológica por parte de la *madre subrogada*, la cual proporcionó el óvulo y gestó al hijo, en favor de la *madre contratante*, quien deberá adoptar al menor en compañía de su concubino o esposo, para ser declarados padres legales una vez emitida la resolución de adopción plena.

Estos trámites pretenden una mayor protección legal a la ruptura del vínculo materno filial del menor respecto de su madre biológica hacia la *madre contratante*, sin embargo, y pese al novedoso ordenamiento jurídico, resulta poco claro el periodo o tiempo para realizar dicho trámite de adopción por parte de los solicitantes, pues no se establece límite o periodo específico para hacerlo ni prevé sanciones ni medios de aseguramiento para el menor ante la negativa, dilación o negligencia de los solicitantes para llevarlo a cabo. Por otra parte, no se señalan derechos ni obligaciones de las partes en la celebración de dichos contratos. De igual forma, no especifica si los acuerdos serán de tipo oneroso o altruista. Si bien hay novedosas aportaciones en las reformas de ley, consideramos que aún es débil respecto a la protección y derechos de todos los involucrados, preponderantemente hacia el neonato y la mujer gestante.

## Maternidad subrogada en Sinaloa

El Código Familiar para el estado de Sinaloa (en adelante CFES) regula la gestación subrogada respecto de los numerales 282 al 297, bajo el título “De la Reproducción Humana Asistida y la Gestación Subrogada”. Sinaloa fue el primer estado de la república mexicana en señalar un rango de edad para las *madres subrogadas gestantes*, que va de los 25 a los 35 años, condicionando la participación en dichas prácticas reproductivas a mujeres que hayan vivido la experiencia de ser madres y tengan al menos un hijo biológico sano, otorgando su consentimiento pleno para prestar su vientre, y se encuentren libres

de alcoholismo, drogadicción, tabaquismo o toxicomanía alguna. El médico tratante debe realizar exámenes previos necesarios para ello y para la continuación del tratamiento en caso de ser aceptada, efectuando el personal de la clínica tratante visitas domiciliarias a la mujer gestante, a fin de determinar si su entorno familiar está libre de violencia y valorar también su condición económica y social para el buen desarrollo de la gestación.

Con base en los artículos 284 y 287 del CFES, la maternidad por sustitución es permitida en Sinaloa, admitiendo que sea en modalidad altruista o de tipo onerosa, donde el acuerdo de voluntades debe expresarse ante notario público, de forma personal, sin representantes, firmando todos los involucrados y que, a diferencia del estado de Tabasco, incluye no sólo a los solicitantes y a la mujer gestante, concubino o esposo de esta última, sino también al intérprete, si hubiere, al notario público y al director de la clínica o centro hospitalario.

Una vez suscrito el instrumento público, éste debe notificarse a la Secretaría de Salud y al Registro Civil de la entidad dentro de las 24 horas siguientes a la firma. De acuerdo con el artículo 293: “[...] para que el estado de la persona menor nacida mediante esta práctica, sea contemplado en su filiación como hijo desde el momento de la fecundación de sus progenitores biológicos, es decir, madre y padre o madre subrogados” (Código Familiar para el Estado de Sinaloa, 2016: 63).

Este artículo es poco claro al señalar los derechos de filiación a los progenitores biológicos y, posteriormente, referirse al padre y madre subrogados, no habiendo congruencia de uno a otro, debiendo aludir a reconocer los derechos de filiación a favor de los padres contratantes, entendiendo que con dicha disposición jurídica se trata de brindar mayor protección al ser en gestación, respecto de determinar su filiación desde el momento de su concepción. Si bien agiliza el procedimiento a favor de los solicitantes en cuanto a la filiación del menor hacia éstos, ello no debe disculpar la ausencia de señalar

un procedimiento legal diferente respecto a casos donde haya donación de óvulo por parte de la mujer gestante y, con ello, ruptura al vínculo materno filial. La omisión denota una falta legal grave.

Al nacimiento del recién nacido, el médico tratante en Sinaloa, al igual que en Tabasco, debe expedir certificado de nacimiento, llenando el formato emitido para tal efecto por la Secretaría de Salud de la entidad, dando constancia que la maternidad fue producto de un acuerdo de maternidad subrogada, donde, de acuerdo con el artículo 295 del citado ordenamiento sinaloense: “Las alusiones o referencias que hace la normatividad vigente en el estado, relativas a la madre o a la identidad de la madre, se entenderán referidas a la madre subrogada gestante del nacido” (CFES, 2016: 63), situación ante la que se hace reconocimiento pleno de la maternidad legal de los padres solicitantes, toda vez que dicho documento será la base para el registro correspondiente de esos hechos ante el oficial del registro civil de la entidad, en la expedición del acta de nacimiento.

## **Análisis comparativo**

De un primer análisis comparativo entre los estados de Tabasco y Sinaloa, si bien encontramos semejanzas, es de destacar la diferencia notable respecto de cómo afronta cada uno de ellos el trámite en cuanto a la renuncia de maternidad, cuando la mujer gestante ha comprometido su material genético en la procreación. En Tabasco, el trámite a seguir se divide en dos procesos, como quedó visto: uno para el caso de *gestación sustituta* —donde la gestante sólo proporciona el útero—, y otro para el de *gestación subrogada* —donde proporciona el óvulo y el útero—; este último se torna complejo en trámites y gestiones, mientras que en Sinaloa ambas situaciones (gestación y donación de óvulo) se resuelven bajo un mismo procedimiento, de forma ágil y sencilla, no dando tanto

valor o importancia al trascendental acontecimiento de ruptura materno-filial, en comparación con la que ahora otorga el estado de Tabasco.

Ante el contraste de procedimientos, se observa que la nueva legislación tabasqueña determina un mayor control jurídico respecto de romper el vínculo materno filial de la madre biológica hacia la *madre contratante*; mientras que, por el contrario, en Sinaloa se facilita ampliamente que bajo un mismo trámite se lleve a cabo la gestación del embrión o la ruptura al vínculo materno filial en caso del óvulo donado por la mujer gestante, permitiendo incluso que exista o no remuneración económica hacia la mujer gestante, según lo convengan las partes, lo que puede dar lugar a la compra-venta de hijos.

Por otra parte, llama la atención que si bien dichas reformas introducen por primera vez en Tabasco un rango de edad para ser gestante sustituta, éste no considere que la mujer tenga experiencia en haber sido madre biológica, como sucede en Sinaloa, lo que demerita cuidado y protección a la salud de la mujer gestante; toda vez que cada embarazo implica en la mujer un desgaste físico y psicosomático que debería ser considerado en la realización de estas prácticas reproductivas, y que en el caso de mujeres que nunca han sido madres, puede representar una experiencia traumática que el legislador debió haber considerado, denotando una ausencia por igual a dicha protección a la salud de la mujer gestante, en razón de que si bien mientras la legislación sinaloense no permite que la mujer gestante participe en más de dos ocasiones en dichos procesos reproductivos, Tabasco señala que ello no es impedimento alguno para que la gestante done o realice la gestación del embrión. A pesar de estas diferencias, ambas legislaciones omiten señalar un tope máximo de embarazos para las mujeres que decidan participar en estas prácticas reproductivas.

Si bien Sinaloa no señala la contratación de seguro alguno a favor de la mujer gestante, en su artículo 296 del CFES otorga el derecho a reclamar a los solicitantes vía judicial el pago de gastos médicos en caso de patologías derivadas de una inadecuada atención

médica prenatal o postnatal, situación que consideramos se podría evitar si por ley estos gastos estuvieran determinados como obligatorios desde la propia ley sustantiva, como parte de los derechos de la mujer gestante y obligación de los solicitantes, pues recordemos que en Sinaloa la gestante sustituta es madre de familia, y por tanto debiera estar mayormente protegida ante posibles situaciones de riesgo en su salud, evitando llevarla a iniciar un juicio para reclamar pago y atención a su persona, pudiendo preverse con anticipación.

Las legislaciones en comento si bien son un intento por regular estas prácticas reproductivas, dejan casi todo a libre criterio de las partes, lo que ha generado desventajas contractuales, pues casos como el pago de gastos funerarios o indemnización a deudos para el caso de muerte o incapacidades derivadas de tratamientos, gestación o alumbramiento en la mujer gestante, no han sido abordados, aunado a sanciones civiles o penales para casos de incumplimiento por cualquiera de las partes, o bien por conductas contrarias a la práctica reproductiva en perjuicio de alguna de las partes, que no han sido determinadas con claridad. Hasta el momento la ley ha sido omisa en señalar derechos y obligaciones mínimos a observar en la celebración de este tipo de acuerdos (véase Tabla 1).

Ambas legislaciones presentan procedimientos distintos ante la donación del óvulo por parte de la mujer gestante. Tabasco presenta un pormenorizado tratamiento a la ruptura materno filial en comparación con Sinaloa, donde se observa que es relativamente sencillo.

En ambas legislaciones no se señala un límite de embarazos o cesáreas previos a las mujeres gestantes. No prevén el pago de gastos o indemnización a deudos por muerte o incapacidad de la mujer gestante durante o posterior al embarazo, pues se sabe de casos de mujeres gestantes que van por su quinto, sexto u octavo embarazo dentro de esta modalidad reproductiva (Santos, 2016; Blanco, 2017). Es notable en ambas legislaciones la ausencia de sanciones civiles y penales para casos de incumplimiento a los contratos pactados, lo que requiere establecer derechos y obligaciones más precisos en

**Tabla 1. Comparativa legislativa entre Tabasco y Sinaloa**

<i>Tabasco</i>	<i>Sinaloa</i>
Permitida a ciudadanos mexicanos unidos en matrimonio o concubinato, que acrediten por certificado médico imposibilidad para la gestación.	
La Secretaría de Salud controla y vigila el proceso de gestación.	
Permite gestación homóloga y heteróloga.	
Mujer gestante en edad de 25 a 35 años.	
La mujer gestante puede donar el óvulo.	
Permite hasta tres prácticas reproductivas a la mujer gestante.	Permite hasta dos prácticas reproductivas a la mujer gestante.
No especifica sobre pago a la mujer gestante.	Puede haber pago o no a la mujer gestante.
No exige experiencia en maternidad a la mujer gestante.	La mujer gestante debe ser madre de al menos un hijo biológico sano.
Denominaciones: Madre gestante sustituta (si sólo gesta). Madre subrogada (si donó óvulo y además gesta).	Denominaciones: Madres subrogadas gestantes (aplica dicho término en general a la mujer gestante que done o no el óvulo).
Acuerdo de gestación ante Notario, firmado por los involucrados. Se turna a juez competente para aprobación (juicio no contencioso); una vez aprobado, se turna a la Secretaría de Salud y al Registro Civil de la entidad para inscripción y reconocimiento de derechos de filiación.	Acuerdo de gestación ante Notario firmado por todos los involucrados, incluyendo al director de la clínica. Dentro de las 24 horas siguientes a la firma, debe notificarse al Registro Civil de la entidad para que opere la filiación del menor a favor de los solicitantes.
En caso de madre subrogada, realizar además trámite de adopción.	No especifica otro procedimiento para el caso de que la gestante haya donado el óvulo.
Los solicitantes pueden contratar un seguro médico a favor de la mujer gestante.	Derecho a reclamar vía judicial pago de gastos por daños a la salud de la mujer gestante.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos expuestos.

los acuerdos de gestación, estipulados en una ley general que evite omisiones en los contratos, así como implementar mayores filtros de control a estas prácticas reproductivas, respecto de la idoneidad y aptitud legal de todos los participantes.

## **Efecto de reformas a la ley civil de Tabasco**

Las reformas en Tabasco antes señaladas dieron lugar a una serie de reclamos y denuncias públicas por parte de los padres solicitantes, en su mayoría extranjeros, que anterior a la publicación de esta nueva disposición jurídica habían pactado acuerdos de gestación, y luego de la entrada en vigor de la ley en comento se encontraron con una negativa al reconocimiento de los hijos nacidos bajo esa forma reproductiva, toda vez que el nuevo ordenamiento prohibió que extranjeros y parejas del mismo sexo pudieran utilizar este procedimiento para ser padres.

Por ello enfrentaron la imposibilidad de salir del país en compañía de sus hijos recién nacidos, lo que generó una serie de amparos y batallas legales contra el Registro Civil de la entidad, así como diversas reacciones de presión por parte de consulados internacionales hacia las autoridades mexicanas, tendientes a exigir solución inmediata a los reclamos de sus connacionales. Con relación al tema, en la revista *Proceso* del 1 de febrero de 2017 se comentó respecto a los vientos de alquiler en México que:

De 2013 a 2015, cerca del 95% de quienes buscaban concebir bebés eran extranjeros [...] Hasta 2015, Tabasco estaba convertido en un santuario de parejas de extranjeros y nacionales infértiles que buscaban tener bebés mediante madres subrogadas [...] Con las nuevas medidas que entraron en vigor en enero de 2016, [...] alrededor de 20 parejas de extranjeros enfrentan conflictos porque no pueden sacar a sus bebés de Tabasco, por falta de actas de nacimiento (Guzmán, 2017: 13).

Ante la publicidad en medios de comunicación y los diversos reclamos por parte de los padres referidos, el Senado de la República se pronunció el 26 abril de 2016 respecto al tema en comento, aprobando cambios a la Ley General de Salud tendientes a prohibir la gestación subrogada,

El Pleno del Senado de la República aprobó nueve dictámenes de las comisiones unidas de salud y de Estudios Legislativos; entre ellos uno que adiciona los artículos 61 Ter y 262 Ter de la Ley General de Salud por el que se regula la gestación subrogada. [...] Señala que la gestación subrogada se entenderá por la práctica médica consistente en la transferencia de óvulos humanos fecundados en una mujer producto de un espermatozoide y un óvulo de terceras personas; determina que se realizará sin fines de lucro, habiendo un acuerdo entre las dos partes, permitiendo compensación de gastos médicos y otros derivados del embarazo, parto y puerperio, [...] estará permitida únicamente bajo estricta indicación médica, entre nacionales y sin fines de lucro (Senado de la República, 2016).

Respecto a la definición de gestación subrogada emitida por el Senado, ésta no es clara, ya que alude a la *transferencia de óvulos humanos fecundados*, lo cual conlleva a precisar como mejor término *transferencia de embriones* y no de óvulos fecundados como se pretende. Por otra parte, la propuesta en comento considera también la intención de imponer de seis a 17 años de prisión y multa por el equivalente de 8 mil a 17 mil veces la unidad de medida respecto de conductas tales que:

[...] obtengan consentimiento de una mujer mediante el pago de una contraprestación, el uso de violencia, o aprovechándose de una situación de pobreza o ignorancia, para que se transfieran uno o más embriones a su útero y después del nacimiento renuncie a los derechos y deberes que derivan de su maternidad, para entregar a los menores a los contratantes o terceras personas. [...] al que realice este procedimiento para entregar los hijos resultantes a una persona de nacionalidad distinta a la mexicana;



a quien promueva, favorezca, facilite, publicite o realice procedimientos de gestación subrogada con fines de lucro. [...] al contratante que omita cubrir gastos de atención médica de la mujer gestante, [...] al contratante que abandone a los menores resultantes del mencionado procedimiento [...] (Senado de la Republica, 2016).

Bajo esta propuesta subsiste la intención de permitir el acceso al cuerpo de una mujer para fines reproductivos, sin remuneración económica alguna, lo que sin lugar a dudas posiciona a las mujeres, específicamente al útero en disposición de uso legal.

[...] no obstante estas reformas carecen de validez, hasta en tanto obtengan la aprobación de la Cámara de Diputados, que la está analizando en comisiones (Rodríguez, 2016).

La propuesta emitida por el Senado de la República deviene de una reflexión que, entre otras cosas

[...] pretende evitar se lucre con el alquiler de vientres, pues advierten puede dar lugar a la trata de personas, reconociendo; sin embargo, que es una modalidad necesaria que requiere ser regulada. Para el presidente de la Comisión de Salud del Senado, Francisco López Brito, es importante que en México quede completamente aprobada la gestación subrogada (Rodríguez, 2016).

Estas son declaraciones que evidencian el vacío legal del que damos cuenta, y que de acuerdo con especialistas como la doctora Irene López Faugier, investigadora de la Facultad de Derecho de la UNAM, es urgente dar solución, pues “no hay una ley nacional que regule este método de reproducción asistida” (Rodríguez, 2016). Otros señalamientos, como los del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), en voz de su directora, Regina Tamés, indican que

El problema de fondo es que no existe una regulación nacional sobre el tema, y Tabasco esquivó esto a través de lo civil [...] No está controlada ni siquiera la donación de óvulos, espermatozoides, ni la transferencia, todo queda a la buena voluntad del médico (Reina y Porras, 2017).

En México la donación de óvulos y espermatozoides resulta también un negocio atractivo que no está regulado, significando para las mujeres un riesgo mayor en comparación con los varones, pues en el caso de éstas la obtención de óvulos es a base de tratamientos hormonales, con riesgos a su salud.

Lo llaman donación, y así figura en las páginas de todas las clínicas que ofrecen este servicio. Pero también es a cambio de dinero: a ella por cada extracción le pagaban 10,000 pesos. Que en México no exista una ley de reproducción asistida no sólo deja con vacíos legales a la maternidad subrogada, sino también a la donación de células reproductoras [...] (Santos, 2016).

Actualmente, en la Cámara de Diputados se encuentra el destino que habrán de tomar legalmente las prácticas relativas a la maternidad sustituta o subrogada; sin embargo, la demora resulta injustificada.

En la Cámara de Diputados nacional se encuentran estancadas desde el año pasado dos iniciativas que buscan legislar sobre reproducción asistida. La más avanzada es similar a la de Tabasco, tiene el objetivo último de acabar con el “negocio de los vientres de alquiler y restringir el acceso sólo a los ciudadanos mexicanos, además de requerir una indicación médica de infertilidad [...]. La senadora de Movimiento Ciudadano, Martha Tagle, conforme con estas propuestas, sospecha que los únicos beneficiarios de que no avance son las mismas clínicas: “les conviene que no haya regulación, que haya visiones encontradas, esto les permite operar sin sanción” (Reina y Porras, 2017).

Es evidente entonces para las autoridades legislativas el reconocimiento de clandestinidad y de posibles delitos e infracciones a las leyes vigentes al consentir su existencia sin regulación alguna. Si bien estos son puntos generales, consideramos importante el detalle referente a la condición de la mujer gestante, pues pareciera que la legislación está enfocada únicamente a evitar el negocio que rodea esta figura reproductiva, pero un negocio que no ha sacado de la pobreza a las mujeres que alquilan sus úteros. La ley no aborda a la mujer gestante como eje central, sino periférico, es decir, se da preferencia a los deseos y necesidades de los otros, pues su intención al parecer es continuar permitiéndolo, lo cual vuelve a poner en tela de juicio la desprotección hacia los más vulnerables, en este caso a la mujer gestante y al neonato.

Hasta este momento, como podrá observarse de todo lo expuesto, existe una pequeña porción de disposiciones jurídicas vigentes, las más ausentes y unas cuantas en proceso de discusión, debiendo atender todas ellas a los principios rectores de nuestra Carta Magna, a fin de preservar los derechos fundamentales, debiendo, en consecuencia, retomar estudio respecto a ello.

## **Constitución mexicana e instrumentos internacionales garantes de los derechos humanos**

El artículo 4º constitucional, párrafo segundo, señala que: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos” (CPEUM, 2017: 7), disposición jurídica sobre la que descansa la libre decisión para tener hijos. Asimismo, para los efectos de esta investigación, cobra importancia resaltar las trascendentales reformas realizadas a la Constitución política mexicana, publicadas el 10 de junio de 2011,<sup>5</sup> que obedecen a la intención de armonizar el

<sup>5</sup> Lo cual conlleva reformas a la modificación de los artículos constitucionales: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89 fracción X, 102 apartado B y 105 inciso g.

derecho interno con el derecho internacional de los derechos humanos, de los cuales, con relación al tema objeto de este estudio, retomaremos tan sólo lo relativo al artículo 1º, donde se aborda ahora el reconocimiento de los derechos humanos como inherentes a la persona, redimensionando su alcance y protección, no sólo a los contemplados en la Constitución, sino los que se contienen en los tratados internacionales de derechos humanos, acogiendo la figura de “interpretación conforme”, para referirse a todas las normas relativas a derechos humanos, del rango jerárquico que sean, las cuales deberán interpretarse a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, lo que implica, a decir del jurista Miguel Carbonell, la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (Carbonell, 2012), resaltando el principio *pro personae*, el cual implica que se deberá preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue un mayor nivel de protección a los derechos humanos.

En el contexto internacional se habló por primera vez de lo relativo a los derechos reproductivos en la primera conferencia de la ONU sobre derechos humanos celebrada en Teherán en 1968, declarando en su artículo 16 que: “los padres tienen el derecho fundamental para decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos”. Este derecho se reitera en la Conferencia Mundial de Población de Bucarest en 1974 (Alkorta: 2003: 294) y en la Declaración final de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo en 1994, así como en la Declaración de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing en 1995 y su Plataforma para la Acción (Declaración y Plataforma de Acción Beijing, 1995: 10, 11, 65 y 152).

Actualmente, bajo el cobijo de tales derechos, aunado a lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 —donde se reconoce el derecho de toda persona a “Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones”—, trata de encontrar

justificación el uso de las técnicas de reproducción asistida humana, particularmente en la modalidad relativa al vientre de alquiler. A pesar del reconocimiento de los derechos reproductivos y el derecho de gozar del progreso científico, éstos no están del todo definidos, no al menos con relación al tiempo presente y en particular cuando se aborda el tema de maternidad sustituta.

Los derechos reproductivos, como tales, no suelen estar expresamente formulados en las legislaciones nacionales ni en las principales declaraciones internacionales de derechos, a no ser que se visualicen como parte integrante del derecho a fundar una familia, del derecho a la libertad, a la intimidad, a la integridad y a la salud (Puigpelat, 2012: 150).

La argumentación internacional presentada respecto a los derechos sexuales y reproductivos si bien en un principio fue pertinente, en razón de concebir la reproducción humana como consecuencia directa de la relación sexual entre un hombre y una mujer, encontramos que en nuestros días esta situación ha cambiado, ha sido rebasada a la apertura e innovación de la ciencia reproductiva humana, que hace posible ahora que la concepción se realice sin que exista una relación sexual de por medio, acontecimiento que aún no estaba previsto en las conferencias y pactos internacionales expuestos.

[...] el surgimiento y posterior perfeccionamiento de las tecnologías reproductivas, los estudios sobre el genoma humano, el diagnóstico preimplantacional y prenatal, permiten de manera creciente que la procreación tenga una connotación de acto voluntario, lo que representa un desafío a las tradicionales regulaciones normativas, sobre la reproducción humana, [...] de modo tal que están provocando profundas transformaciones. Haciendo obsoletas instituciones jurídicas tradicionales [...] (Morales, 2010: 136).

El avance científico permite situaciones que antes jamás se hubieran imaginado:

Las técnicas de reproducción asistida han hecho posible que los gametos femeninos sean fecundados fuera del cuerpo de la mujer. Esto ha posibilitado, a su vez, que estos embriones puedan ser transferidos a mujeres distintas de las que aportan los óvulos, beneficiando con ello a mujeres que no pueden fecundar sus propios óvulos, haciendo uso de óvulos ajenos, o bien teniendo óvulos fecundos no pueden gestar, trasladando este paso a otro vientre (Puigpelat, 2012: 173).

Estos acontecimientos remiten a una realidad bastante compleja, el tema apunta a examinar nuevas situaciones en el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, donde hombres y mujeres solos, parejas de homosexuales y heterosexuales, aportando sus gametos o no, reclaman su derecho al uso de las técnicas de reproducción humana asistida para hacer posible su derecho a ser padres. El reclamo de nuevos derechos trae aparejado un conflicto de intereses entre las partes involucradas; en materia de derecho internacional, uno de ellos apunta a los derechos de los niños gestados mediante el vientre de alquiler.

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 7º, párrafo 1, establece que: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. El artículo 8º, párrafo 1, señala que: “Los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, nombre y relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”. El artículo 9º, párrafo 1, señala que: “Los Estados Parte velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación sea necesaria en el interés superior del niño [...]” (Rodríguez, 2010: 96).

La confrontación de derechos de los menores con maternidad homóloga<sup>6</sup> surge por el riesgo de estar en un vientre ajeno al de su verdadera madre, mientras que en la subrogación heteróloga<sup>7</sup> el problema radica en la participación de gametos ajenos a la persona o pareja solicitante del vientre de alquiler, pues bajo estos casos el menor suele nacer como resultado de la participación de un óvulo o espermatozoides de donantes, o de ambos gametos donados, lo que niega al menor el derecho de conocer sus verdaderos orígenes, pues bajo esta figura reproductiva del vientre de alquiler se pretende omitir todo vínculo con los donantes de gametos, a efecto de que prevalezcan los derechos de la persona o personas solicitantes que figurarán como padres legales.

El que una persona desconozca sus orígenes genéticos puede estar en contradicción con los derechos fundamentales, pudiendo causar perjuicios psicológicos al menor. Referente a los donantes de gametos, queda claro que éstos no desean establecer una relación de filiación con los menores obtenidos mediante el uso de estas prácticas reproductivas, mediando a su favor un contrato formal y secreto celebrado con las clínicas o bancos de semen, mismo que debería ser replanteado en aras de evitar el anonimato y evasión de responsabilidades frente a los menores gestados. “Es probable que con ello descienda la afluencia de donantes y la actividad del mercado de reproducción” (Puigpelat, 2010: 180), aspectos que por igual atentan al mismo espíritu que dio origen a la citada Convención sobre los Derechos de los Niños, pues en su preámbulo señala claramente:

El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como

<sup>6</sup> Subrogación homóloga, cuando se usan los gametos femenino y masculino de la pareja solicitante.

<sup>7</sup> Subrogación heteróloga, cuando se usa uno o ambos gametos ajenos a la pareja o personas solicitantes.

después del nacimiento. [...] Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad (Rodríguez y Rodríguez, 2010: 96).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en distintas resoluciones relativas a la Convención sobre los Derechos del Niño, se ha pronunciado respecto a las obligaciones de los Estados derivadas de los tratados internacionales, señalando que: “[...] niñas y niños poseen los derechos que corresponden a los seres humanos —menores y adultos— y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que les corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado” (CIDH, 2002: 54).

Respecto del interés superior del niño —a decir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— y la jurisprudencia en México, “implica el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos, que deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (Tesis: 1ª/ J.25/2012), los cuales están en severo riesgo de transgresión ante la figura del vientre de alquiler.

En opinión de la jurista Mónica González Contró, la consideración al interés superior del menor desempeña dos funciones fundamentales: primera, constituye un criterio de ponderación que ordena priorizar el derecho de niñas y niños frente a los adultos, lo que supone que si se encuentra en conflicto el derecho de una persona mayor de edad frente al derecho de una persona menor de edad, el segundo debe desplazar al primero; y segunda, supone entenderlo como un mandato dirigido a todas las autoridades y a la sociedad en general sobre la consideración de los derechos de niñas y niños en las decisiones públicas, tanto en el ámbito administrativo como en el Legislativo y Judicial (2013: 655).



Esta protección debe prevalecer y ampliarse en aras de garantizar a los menores la protección más eficaz frente a situaciones complejas como las que presenta el vientre de alquiler.

## Los derechos humanos

Los derechos humanos son un elemento indispensable en todos los individuos, necesarios para la convivencia y desarrollo común, tanto en lo social como en lo particular, sin ellos sería imposible la convivencia humana.

Los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana, superiores al poder del Estado. La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios, para que los individuos desarrollen íntegramente su personalidad; reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano que debe ser respetada y protegida íntegramente sin excepción alguna. Los derechos humanos son universales en tanto son inherentes a toda persona y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad (Ferrer y Caballero, 2013: 5).

El doctor Jorge Carpizo McGregor, fundador de la Comisión de los Derechos Humanos en México, sostuvo que “La base de los derechos humanos se encuentra en la dignidad de la persona, y nadie puede legítimamente impedir a otro el goce de esos derechos” (2011: 2). Actualmente el tema de la dignidad ha cobrado fuerza y relevancia en muchos países, a la par que ha sido objeto de discusión en México, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció al respecto emitiendo una tesis jurisprudencial constitucional en 2016:

DIGNIDAD HUMANA CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1º, último párrafo; 2º, apartado A, fracción II; 3º, fracción II, inciso c; y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta —en su núcleo más esencial— como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada (Tesis 1ª./J. 37/2016).

Los últimos aspectos mencionados dan mayor precisión respecto a la protección y cuidado que emerge del tema de la dignidad, dando rumbo y dirección en cuanto a los valores e intereses a proteger y preservar, a favor de toda persona, incluyendo por supuesto a las mujeres, y que bajo el tema que nos ocupa otorga mayor claridad y certeza respecto a la posición y respeto que debe prevalecer hacia la mujer identificada como gestante, con relación a “...no ser tratada como objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada”. Estas disposiciones jurídicas deben imperar al momento de legislar sobre el tema del vientre de alquiler.

Si bien todo ello son avances relevantes, pues se refiere a derechos fundamentales, es menester reiterar que aún falta por establecer los mecanismos a través de los cuales se hagan efectivos tales

derechos, es decir, garantizar su cumplimiento y respeto: “existen enormes lagunas en el conocimiento y uso del derecho tanto por quienes tienen la obligación de cumplirlos, esto es el Estado, como entre los propios destinatarios, en este caso las mujeres y las organizaciones que trabajan a favor de sus derechos humanos” (García, 2010: 82). Por ello es necesario sentar las bases de lineamientos claros y precisos para poder hacerlos efectivos.

La proclamación de derechos sin la provisión de garantías para hacerlos valer, queda en el vacío. Por ello es preciso establecer las garantías que permitan reclamar el reconocimiento de los derechos, recuperarlos cuando han sido desconocidos, establecerlos si fueron vulnerados y ponerlos en práctica cuando su ejercicio tropieza con obstáculos indebidos. A esto atiende el principio de acceso igual y expedito a la protección judicial efectiva (García, 2003: 37).

Por otro lado, es importante mencionar que respecto al tema del vientre de alquiler subsiste una línea muy delgada que divide los derechos fundamentales de los derechos patrimoniales, y bajo esta figura reproductiva pretende ser eludida, por ello la necesidad de dejar en claro que los derechos fundamentales presentan características relevantes, que en el ejercicio de la práctica de maternidad por contrato parecen ser olvidados, al grado de confundirlos con derechos patrimoniales. Es decir, en los derechos patrimoniales se permite que éstos puedan ser objeto de intercambio en la esfera del mercado; lo contrario debe ocurrir con los derechos fundamentales, pues de acuerdo con lo expuesto, se pretende que estén excluidos de dicha actividad económica y de intercambio, para lo cual se han dotado de características específicas como ser inalienables, indisponibles, inviolables, intransigibles, personalísimos, y; sin embargo, bajo la figura del vientre de alquiler se pretende destruir completamente esa inalienabilidad del cuerpo, y con ello el valor y respeto al ser humano como tal, al permitir ser usado por otros:

La maternidad subrogada cosifica a los seres humanos al convertir a los futuros bebés desde que son embriones en mercancía, [...] respecto a las mujeres que los gestan se convierten en una especie de incubadora puesta a la renta o disposición de los deseos de otras personas, [...] Los promotores de estas prácticas de vientres de alquiler suelen disfrazarlas como una opción para parejas que no pueden concebir y como un acto altruista en el que una mujer bondadosa acepta llevar al hijo de otra, [...] *o bien*, recurriéndose a jóvenes económicamente vulnerables, que ven en la renta temporal de su cuerpo una salida a sus condiciones de pobreza (Rodríguez, 2016).

Por lo cual si bien en México el Senado de la República se pronunció a favor de regular la maternidad subrogada, proponiendo, entre otras cosas, que sea de manera altruista, entre connacionales y por estricta indicación médica, a fin de evitar un mercado clandestino, con dicha postura sólo pretende evitar la permisión de lucrar con el cuerpo humano de la mujer, respecto de mediar un pago por el uso de su útero. Con esto en un primer momento evita el lucro, pero no impide que se continúe haciendo uso del cuerpo femenino como objeto indispensable para la gestación del hijo en favor de otras personas, propuesta que abre la puerta para acceder al cuerpo femenino de forma legal.

En este último aspecto no hay coherencia y, por el contrario, contraviene las disposiciones enunciadas por los derechos humanos, pues los principios amparados por éstos son claros al propugnar por la no disposición del cuerpo y que, bajo estas propuestas de ley próximas a discutirse, requieren analizarse con mayor conciencia y responsabilidad, propias del Estado constitucional de derecho del que forma parte la nación mexicana, donde, de acuerdo con la ley, deben prevalecer los derechos humanos como principios de interpretación para la aplicación de las normas positivas.

Esta posición sin lugar a dudas debe llevar a los legisladores a una exhaustiva revisión del tema, salvaguardando en todo momento los intereses y derechos de los involucrados, bajo los principios rectores

de nuestra Carta Magna, a fin de preservar los derechos fundamentales en ella consagrados, debiendo considerar además que:

Allí donde estuviere permitida su disposición, por ejemplo, admitiendo la esclavitud, o de cualquier modo la alienación de las libertades, de la vida, del voto, estos resultarían también degradados a derechos patrimoniales. Por ello, con aparente paradoja, los derechos fundamentales son un límite no sólo a los poderes públicos, sino también a la autonomía de sus titulares: ni siquiera voluntariamente se puede alienar la propia vida o la propia libertad, [...] la paradoja se produciría cuando faltando ese límite los derechos fundamentales fueran alienables. [...] Pues, todos los derechos fundamentales cesarían de ser universales, [...] comportaría el triunfo de la ley del más fuerte, el fin de todas las libertades y del mercado mismo, y en el último análisis, la negación del derecho y la regresión al estado de naturaleza (Ferrajoli, 1999: 48).

Esta situación explica en parte lo acontecido en Tabasco y ante tales circunstancias se corre el riesgo de continuar sucediendo, de permitirse la práctica de maternidad subrogada, con precio o sin precio, pues su mera existencia comporta una lesión y consecuencias a los derechos humanos, debiendo incluso considerar, a recomendación del jurista Ferrajoli, que ni siquiera la voluntad de las mujeres gestantes en su deseo por realizar esas prácticas debe prevalecer, pues no se puede hablar de libertad o autonomía cuando ésta se encuentra condicionada por una necesidad económica. Ante situaciones como éstas es que los derechos fundamentales deben ser protegidos y aclamados como vitales en todas las disposiciones jurídicas, pues su participación debe ser sinónimo de convivencia y respeto mutuo, aun cuando el Estado quiera sustraerlo al mercado como decisiones de la mayoría, debe prevalecer el interés de protección a la vida, a la libertad, dignidad y demás derechos fundamentales del ser humano.

Resulta así desmentida la concepción corriente de la democracia como sistema político fundado en una serie de reglas que aseguran la omnipotencia de la mayoría, [...] el principio de soberanía popular y la regla de mayoría, se subordinan a los principios sustanciales expresados por los derechos fundamentales, [...] de este modo los derechos fundamentales sancionados en las constituciones, operan como fuentes de invalidación y de deslegitimación más que de legitimación (Ferrajoli, 1999: 51).

Por tanto, los derechos fundamentales representan un sistema de límites al poder del Estado, ya que ellos mismos son normas que regulan la relación entre los sujetos y los poderes de éste. Por ello se busca que tales normas estén dotadas de rigidez absoluta, a efecto de hacerlas inviolables, donde todos y cada una de las personas sean sus titulares. Esta situación toma fuerza a partir de la firma y reconocimiento en la aprobación de cartas y convenciones internacionales, pero, como hemos apreciado, no es suficiente si se carece de lineamientos que especifiquen con mayor claridad cómo se van a hacer efectivos tales derechos.

Falta mucho camino por recorrer sobre el tema aludido, pues las discusiones legislativas nacionales pretenden dar inicio, siendo por ello importante tomar en cuenta lo modestamente aquí referido, tomando conciencia del momento histórico que vivimos y de los intereses que sobre la mesa pretenden conjugarse para afrontarlo.

## **Conclusiones**

Luego del análisis comparativo a las legislaciones existentes en México, se observa que no hay correspondencia de derechos conforme a la obligación contractual que le toca vivir a la mujer gestante, en quien, por cierto, recae el objeto de la obligación, consistente en gestar y entregar un hijo por contrato, con respecto de las escasas o nulas garantías legales existentes en cuanto a protección a su per-

sona, pues del estudio comparado se aprecia una evidente falta de previsión a situaciones de riesgos, enfermedades e incluso el deceso de esta mujer, sea durante la gestación o alumbramiento, o posterior a éste.

En México el Senado de la República pretende dar los primeros pasos a una discusión legislativa respecto al tema, tendiente a regularlo desde un plano nacional, con intención de evitar los errores del pasado vividos concretamente en el estado de Tabasco, donde, ante la falta de una puntual regulación, se llegó a ver a México como el “edén de la maternidad subrogada para el mundo”, lo cual si bien se trata de evitar con las recientes reformas a la ley civil de dicho estado, éstas no son suficientes para la complejidad de situaciones que aún continúa presentando el vientre de alquiler, siendo por ello necesario que el Senado proponga aprobar la figura de maternidad subrogada de tipo altruista, únicamente para nacionales unidos en matrimonio o concubinato que presenten imposibilidad para la gestación.

Esta propuesta si bien pretende regular más ampliamente la figura en comento, enfrenta contradicción respecto de las leyes nacionales y lineamientos jurídicos internacionales que rigen al Estado mexicano, toda vez que ante las reformas constitucionales publicadas el 10 de junio de 2011, se reconoce que los “derechos humanos” alcanzan la más alta jerarquía normativa en materia constitucional e internacional y se impone a toda autoridad nacional en el ámbito de sus respectivas competencias la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar en beneficio de todos.

Al hablarse de un contrato de vientre de alquiler o de prestación de servicios de gestación con precio o sin precio, se hace evidente que en ambas figuras jurídicas el objeto recae sobre la disposición del cuerpo humano, debiendo estar afectado de nulidad el contrato referido, pues en estricto derecho el objeto señalado resulta ser no lícito, por estar fuera del comercio. El cuerpo humano, así como los elementos que lo componen, no pueden ser objeto ni materia de nin-

gún tipo de enajenación o transacción porque no pueden calificarse como una “cosa”, en virtud de que son parte esencial de los individuos, cuyo respeto es presupuesto de su dignidad, y bajo la intención de esta figura reproductiva pretenden oponerse a tales principios, no siendo lícito disponer del cuerpo humano ni de la capacidad reproductiva de una mujer, siendo aún más complejo abordar que el verdadero sentido del contrato es la obtención de la vida humana, requiriéndose para ello del cuerpo femenino para la gestación, en la obtención de un hijo por encargo.

Si bien los defensores del alquiler de úteros pretenden hacer valer un derecho individual en su deseo de ser padres, atendiendo al derecho de reproducción, es menester aclarar que este derecho en realidad lo que atribuye a toda persona es el derecho de decidir particularmente los tiempos de actividad procreativa, mas no la obligación de tener hijos, por lo que el derecho a procrear, si existiera, significaría la exigencia a tenerlos, lo cual estaría en contradicción a toda estructura moral y legal.

El deseo de ser padre o madre, si bien es anhelo de muchas personas, no puede imponerse sobre toda una sociedad a costa de lo que sea, no sin antes valorar a profundidad las consecuencias éticas y jurídicas que el cumplimiento de ese deseo trae consigo. El deseo de ser padre o madre por maternidad subrogada no debe existir si se opone al derecho de otras personas, en particular de las gestantes y de los niños gestados. No puede hablarse de un derecho basado en usar a una mujer para satisfacer los deseos de otros. Un deseo comprensible, legítimo, pero un deseo.

Pretender comprar un embarazo, óvulos, espermias, no debe ser derecho de nadie, por mucho que alguien lo quiera, partiendo de que alguien más será afectado con ello. Los derechos que sólo existen mediante precio son en realidad privilegios de los que muy pocas personas pueden gozar.

El tratar de reivindicar un derecho para comprar algo en un mundo globalizado, marcado por la desigualdad económica, es



hacer exigible que alguien venda eso que se desea. En el caso del vientre de alquiler, su devenir histórico nos muestra que éste abrió un mercado que fijó su atención en las mujeres más pobres, incitándolas a entrar en él, basado en una necesidad económica y no por una elección consciente, rentando o vendiendo “eso” que nunca venderían, un útero, un hijo, en caso de no haberse visto en la situación de tener que hacerlo.

En México se pretende hablar ahora de maternidad subrogada altruista, en sentido de evitar ver esta práctica como compra-venta de hijos por contrato; sin embargo, datos disponibles hasta el momento confirman la existencia de un mercado emergente en ascenso, donde ya no es posible sostener que la figura en su conjunto atienda a un quehacer solidario, cuando este acontecimiento está rodeado de agencias y clínicas en reproducción asistida, despachos de abogados especializados en el tema, notarios públicos, todos ellos beneficiándose de la disposición de la mujer gestante, que en su calidad de altruista se pretende lo dé todo a cambio de nada.

Si bien el Senado de la Republica opta por maternidad sustituta sin precio, es claro que impide el lucro para la gestante, pero no impide que se continúe haciendo uso de su cuerpo como objeto indispensable para la gestación del hijo en favor de otras personas, propuesta que además abre la puerta para acceder al cuerpo de las mujeres de forma legal, lo cual no es congruente con las disposiciones enunciadas en los derechos humanos.

Si bien hay intenciones de regular este polémico tema desde la Cámara de Diputados a nivel nacional, es necesario hoy más que nunca estar atentos y advertidos de las situaciones que se viven dentro de esta modalidad de procreación, las escasas condiciones de legalidad que al momento la ley ofrece, los intereses que subyacen al interior de dichas prácticas, así como las contradicciones que esta figura enfrenta respecto al tema de derechos humanos, a fin de mantener una postura que permita particularmente a los legisladores

establecer bajo opiniones informadas, hacia un verdadero estado de derecho, tomando como eje rector los derechos fundamentales y el interés superior del menor. Debiendo recordar que, como señala Mary Robinson:<sup>8</sup> “La violación de los derechos humanos de hoy, serán las causas de los conflictos del mañana”.

## Bibliografía

- Blanco, Silvia (18 de febrero 2017), “Gestación subrogada, el dilema de gestar al hijo de otros”, *El País*. En [http://politica.elpais.com/politica/2017/02/17/actualidad/1487346402\\_358963.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/02/17/actualidad/1487346402_358963.html).
- Bartolini Esparza, Marcelo, Cándido Perez Hernández y Adrián Rodríguez Alcocer (2014), *Maternidad subrogada. Explotación de mujeres con fines reproductivos (EMFR)*, México, Capricho.
- Bartolini Esparza, Marcelo y Profesionales por la Ética (2015), *Vientres de alquiler. Maternidad subrogada*, México, Women of the World, Early Institute.
- Carbonell, Miguel (2012), “La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades”. En <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml> (publicado 6 de septiembre de 2012).
- Carpizo, McGregor Jorge (2011), “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, pp. 2-4.
- Código Civil para el Estado de Tabasco (2016), México, Sista.
- Código Civil para el Estado de Querétaro (2016), México, Sista.
- Código Familiar para el Estado de San Luis Potosí (2016), México, Sista.
- Código Familiar para el Estado de Sinaloa (2016), México, Sista.

<sup>8</sup> Ex presidenta de Irlanda y ex Alta Comisaria de la ONU para los derechos humanos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016), México, Porrúa.
- CIDH (2015), *Situación de derechos humanos en México*. Informe de País: México, Washington, OEA.
- CIDH (2002), Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párrafo 54.
- Ferrajoli, Luigi (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Ferrer Caballero, Steiner (coord.) (2013), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, UNAM/ Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- García Ramírez, Sergio (17 de septiembre 2003), *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, opinión consultiva. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie A, núm. 18.
- González Contró, Mónica (2013), “Derechos de las niñas, niños y adolescentes”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo I, México, SCJN/UNAM/ Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica.
- Guzmán, Armando (2017), “Podrán parejas gays en Tabasco tener hijos vía maternidad asistida o subrogada”, *Proceso*. En <http://www.proceso.com.mx/472792/podran-parejas-gay-en-tabasco-tener-hijos-via-maternidad-asistida-subrogada> (publicado 1 de febrero de 2017).
- Morales Aché, Pedro (2010), “Los derechos reproductivos desde la perspectiva constitucional”, en Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, SCJN/Fontamara.
- Programa de Acción (1994), *Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo*. ONU, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2004.

- Puigpelat, Francesca (2012), “Los derechos reproductivos de las mujeres: interrupción voluntaria del embarazo y maternidad subrogada”, en Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, SCJN/Fontamara.
- Reina, Elena y Jaime Porras Ferreyra (22 de febrero de 2017), “México y Canadá, dos modelos antagónicos de maternidad subrogada”, *ElPaís*. En [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/22/actualidad/1487766069\\_653081.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/22/actualidad/1487766069_653081.html)
- Rodríguez Calva, Patricia (2016), “Polemizan por vientres de alquiler; reforma pendiente en Congreso”, *Excelsior*. En <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/15/1122548> (publicado 15 de octubre de 2016).
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús (2010), *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos. Comentados*, México, CNDH.
- Salgado, Sara (2017), *Maternidad subrogada en Reino Unido*. En <https://www.babygest.es/reino-unido/> (publicado 9 de marzo 2017).
- Santos, Yaiza (2016), “Retrato de la maternidad subrogada en México”, *ElPaís*. En <http://elpaissemanal.elpais.com/documentos/maternidad-subrogada-en-mexico/> (publicado 17 de diciembre de 2017).
- Senado de la República (2016), “Senado aprueba reforma para regular gestación subrogada”. En <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/28267-senado-aprueba-reforma-para-regular-gestacion-subrogada.html> (publicado 26 de abril de 2016).
- Tesis 1ª/ J.25/2012. Semanario Judicial de la Federación; Tesis de Jurisprudencia; Décima Época, noviembre 2012.
- Tesis 1ª./J. 37/2016. Semanario Judicial de la Federación; Aislada, Constitucional; Décima Época, octubre 2014.
- Tesis P./J. 7/2016. Semanario Judicial de la Federación; Jurisprudencia Constitucional; Décima Época, septiembre 2016.



# La economía política del secuestro: caso de estudio sobre México

*Reynaldo Lecona Esteban*

## **Resumen**

El presente documento tiene el objetivo de estudiar los factores institucionales que afectan la incidencia del secuestro en México. De manera específica se aborda la relevancia de contar con un sistema de contrapesos estable y tener bajos costos de transacción interinstitucionales para que la política nacional antisequestro sea más efectiva. Adicionalmente, se sostiene que la interacción de ciertas variables estructurales tiende a modificar la incidencia de este delito, dentro de las que se encuentran la competencia entre cárteles, el número de efectivos militares destinados al combate del crimen organizado, el uso de recursos públicos en materia de seguridad y la cantidad de detenidos por delitos federales.

La metodología está basada en la revisión de literatura en materia de política criminal y, en una segunda etapa, se apoya del análisis econométrico para el caso de estudio sobre México. En este sentido, la evidencia sugiere que la coordinación gubernamental, entendida como la existencia de contrapesos y bajos costos de transacción, representa un elemento significativo para disminuir la incidencia del secuestro. En conjunto, se espera que el análisis integral

de estos factores sea de utilidad para que las próximas decisiones gubernamentales en materia de seguridad y crimen cuenten con mayor evidencia empírica al momento de ser diseñadas.

## Introducción

La privación ilegal de la libertad es uno de los delitos que más lastiman al ser humano. De acuerdo con el CIDAC (2013), el secuestro es considerado como la actividad delictiva que mayor impacto negativo tiene en la ciudadanía debido a las afectaciones psicológicas y económicas que produce en su comportamiento. Su comisión representa la pérdida de tranquilidad en los hogares, además de generar modificaciones en el comportamiento individual y colectivo de las víctimas directas e indirectas.

El patrón geográfico y socioeconómico del secuestro no es homogéneo. Este delito está latente en zonas rurales y urbanas del país, en regiones costeras y centrales, así como en colindancias con fronteras internacionales. Asimismo, ha permeado en varios estratos económicos, observando que las víctimas no sólo corresponden a los sectores con mayor ingreso, sino prácticamente en cualquier decil poblacional. Junto con ello, las estrategias para llevarlo a cabo se han diversificado y actualmente se cuenta con distintos tipos de secuestro cometidos cotidianamente.

Las causas del secuestro son variadas y la historia demuestra que los móviles no necesariamente son económicos, sino que existen otros factores relevantes como el interés personal o político de los delincuentes. Sin embargo, estos móviles no explican la incidencia por sí misma, sino que existen factores institucionales, geográficos, culturales y estructurales que incrementan la proclividad para ser cometidos. En otras palabras, al igual que los demás tipos de delitos, el secuestro parte del interés por parte del delincuente, pero también de la capacidad del Estado que inhiba este comportamiento.

Debido a la importancia que tiene este debate en el contexto de seguridad en México, el presente documento tiene el objetivo de estudiar el impacto de la coordinación interinstitucional en la disminución del secuestro. En este sentido, se enfatiza que el concepto de *coordinación* hace referencia al andamiaje institucional que representan los pesos y contrapesos para que cada nivel de gobierno se responsabilice y cuente con las herramientas necesarias para intervenir en la reducción del delito.

La hipótesis de esta investigación es que la coordinación gubernamental tiende a reducir el número de secuestros cometidos a nivel estatal. El mecanismo causal subyace en que disminuir los costos de transacción y generar contrapesos entre distintos niveles de gobierno traerá consigo mayor eficiencia, debido a que se esclarecen las responsabilidades de los agentes gubernamentales, así como los incentivos para maximizar el bienestar social agregado. En otras palabras, la cooperación intergubernamental disminuye la incidencia del secuestro debido a que existen menores barreras organizacionales para operar eficientemente.

La estructura del texto se divide en dos secciones. Primero, el marco teórico presenta la literatura predominante sobre el comportamiento criminal. En él se hace referencia a las principales teorías que circunscriben los motivos por los cuales se delinque, dentro de las que se encuentran explicaciones biológicas, psicológicas, sociológicas y económicas. De manera particular se enfatiza el espectro teórico de la economía política, en la que se retoman las bases de elección racional que subyacen al comportamiento criminal. Asimismo, se abunda en las dificultades para poner en marcha una estrategia de coordinación, que también resulta relevante para el análisis racional.

El segundo apartado analiza los factores institucionales que detonaron el incremento en la comisión de este delito en México, refiriendo especialmente las intervenciones armadas del gobierno federal a partir de 2007 por la puesta en marcha de la estrategia



de combate al crimen organizado. Posteriormente se retoma la experiencia de la política antisequestro en México y, a través de un análisis econométrico, se contrastan empíricamente las diversas hipótesis del estudio. Consecuentemente se desarrollan los resultados de la investigación, así como sus conclusiones, para que se continúe con la disminución del secuestro o, en su caso, abonar a la reducción de otros delitos.

## **Marco teórico sobre crimen y coordinación gubernamental**

### *Causas del crimen*

El análisis de las causas y consecuencias del crimen, así como las estrategias para erradicarlo, ha sido abordado académicamente por diversas ramas de estudio, como la biología, psicología, sociología y economía. A lo largo de los años, cada una de estas explicaciones se ha diversificado, consolidando esquemas teóricos integrales que combinan el pensamiento de elección racional, predisposiciones biológicas, condiciones institucionales y situaciones estructurales.

El estudio sobre crimen tiene sus principios fundacionales en el siglo XVIII con Cesare Beccaria (1764), quien retoma el concepto del *castigo* como un factor relevante para inhibir la comisión del crimen y prevenirlo en el largo plazo. El planteamiento central es que las leyes deben ser claras en la definición de los crímenes, para que los jueces solamente se acoten a decidir si la ley ha sido quebrantada, y a partir de ello definir la magnitud del castigo de acuerdo con la gravedad de los delitos.

Las bases teóricas de Bentham dieron lugar a la escuela de orden positivista, la cual estaba basada en el desarrollo del método científico y el estudio del comportamiento humano. Su desarrollo se enfoca en los siglos XIX y XX, donde se buscó explicar la crimi-

nalidad a partir de evidencia empírica desde tres principales ramas: biológica, psicológica y social. En años subsecuentes, cada una de estas aristas sentaría las bases para los estudios de criminología y justicia criminal.

Las perspectivas biológicas y psicológicas se centraron en analizar la comisión de crímenes desde las características físicas y mentales de las personas, su inteligencia y factores químicos. El principal representante es Cesare Lombroso, quien defendió la existencia de una relación entre las características físicas de los individuos y su propensión a cometer crímenes (Lombroso, 2006). Asimismo, otros académicos (Goring, 1913; Hooton, 1939; Sheldon, 1949) continuaron con su legado, al profundizar en la importancia de estos aspectos en la actividad delictiva.

Otra arista de interés es el positivismo sociológico. En este caso particular se argumenta que existen variables estructurales que hacen más proclive la comisión de crímenes en cada persona, como son el desempleo, la pobreza, la desigualdad o la falta de educación. Dentro de los principales referentes en el rubro están Mayhew (1861), Quetelet (2013) y Lochner (2010; 2011), quienes argumentan que la pobreza, género, edad, consumo de alcohol, densidad poblacional y origen étnico tienen relevancia en la propensión a delinquir.

Como tercer corriente de pensamiento en materia criminal se tiene la escuela de Chicago. En esta se forjan las bases de una teoría macro-sociológica —denominada “desorganización social”— para determinar por qué algunos vecindarios son más violentos que otros. Su mecanismo causal subyace en analizar cuáles variables económicas afectan la calidad de instituciones —como los vecindarios y familias— y la manera en que afecta el entorno cercano de las personas. En la actualidad se usan los cimientos en la materia para generar hipótesis y teorías sobre espacialidad y probabilidad de observar o inhibir los delitos.

En términos generales, el estudio del crimen se acota a perspectivas sociales, individuales o biosociales. En la primera se retoman

investigaciones a nivel macro, donde la cultura y las variables estructurales afectan el comportamiento de los individuos. La individual se enfoca en analizar el impacto que tienen las experiencias personales en la probabilidad de cometer delitos, teniendo como ejemplo la violencia doméstica que pudo haber sufrido un asesino mientras era menor. La biosocial aborda la combinación de la escuela positivista sociológica y su relación con disciplinas como la genética y neuropsicología.

Desde la perspectiva institucional, uno de sus principales promotores es Gary Becker (1968). Su contribución más importante fue sentar las bases de la elección racional y la teoría económica en la comisión de crímenes. De acuerdo con Becker, los criminales ponderan sus acciones entre los costos (castigos) y beneficios (recompensas) en los que incurren al llevar a cabo cierta actividad. Junto con Polinsky y Shavell (2000) y Levitt y Miles (2007), señala que las medidas más eficaces para disminuir la incidencia no son el aumento en el tamaño de las penas, sino la probabilidad de que éstas puedan ejecutarse. Tal como lo plantea, “manteniendo todo constante, la persona que perciba un incremento en la probabilidad de ser castigado generalmente va a reducir la cantidad de ofensas que cometa” (Becker, 1968: 7).

Aún más, Becker (1968) debate hasta qué punto es conveniente para las autoridades destinar recursos humanos y materiales para el cumplimiento de la ley. Con base en su investigación, la cantidad óptima de ejecución depende del costo de atrapar y condenar a los infractores, la naturaleza de los castigos —por ejemplo, si son multas o penas de cárcel— y las respuestas de los delincuentes a los cambios en la ejecución. Su principal aportación radica en demostrar que las políticas óptimas para combatir el comportamiento ilegal son parte de una asignación óptima de recursos.

Al igual que Becker, Stigler (1970) sostiene que “el ofensor deja de cometer crímenes debido al castigo esperado. Asimismo, profundiza en el debate sobre la importancia del *enforcement* al destacar

que el equilibrio entre la cantidad de delitos y los recursos destinados para castigarlo o inhibirlo están en función del daño que la sociedad pensaría que puede financiar. Es decir, el *enforcement* tiene un efecto disuasorio sobre el crimen, pero también trae consigo costos asociados que deben considerarse a la hora de intervenir públicamente.

Para profundizar en la “importancia que tiene la probabilidad de castigo sobre el tamaño de la pena, Smigel-Leibowitz e Isaac Ehrlich usaron distintos modelos de regresión para estudiar el efecto de la probabilidad y severidad del castigo sobre la tasa de crimen en Estados Unidos durante 1960” (Ehrlich, 1976: 522). En particular, el análisis de Ehrlich (1975) sugiere que, dada la probabilidad de castigo y la temporalidad del encarcelamiento, la educación es una variable que limita crímenes contra la propiedad, pero sobre todo que incrementa el costo relativo de los delitos realizados.

El legado de Becker (1968) se basa en que las acciones gubernamentales —o privadas— deben estar enfocadas a incrementar los costos esperados de cometer un crimen, de tal forma que reduzca la incidencia agregada. Esta literatura se ha orientado a debatir cómo se mejora la relación costo-beneficio por medio de las tasas de arresto y encarcelamiento, cantidad de policías en la zona y capacidad para actuar, así como los castigos implementados por autoridades judiciales como la pena de muerte. Para robustecer esta idea, los académicos interesados en la materia han utilizado herramientas econométricas para modelar el efecto de las variables en la tasa de crímenes.

Como es posible observar, la discusión sobre cambios en el comportamiento de los individuos derivado de las acciones gubernamentales no es reciente. De hecho, esta es la base de las intervenciones en materia de crimen: si se incrementan los costos relativos del delito, entonces se observará una disminución en la incidencia agregada. Aunque el debate basado en evidencia empírica aún continúa, la literatura sugiere que un Estado robusto di-

suade el comportamiento delictivo, por lo que acciones policíacas y cambios institucionales son relevantes en la política de reducir la incidencia.

### *Problemas de coordinación gubernamental y su solución teórica*

Uno de los principales problemas que identifican las instancias gubernamentales para operar de manera eficiente en materia de seguridad son los temas relacionados con la coordinación. Su importancia radica en que los distintos niveles de gobierno cuenten con herramientas para lidiar con delitos concurrentes y que se complementen entre ellas a nivel estatal y federal, obteniendo entonces actores con responsabilidades claras para combatir el crimen.

En este documento se plantea que la coordinación conlleva un debate sobre costos de transacción y eficiencia. Para ello existen diversos mecanismos que esclarecen las funciones y reglas bajo las que se orientan los agentes, resaltando como principal componente el marco jurídico que rige a la sociedad. En otras palabras, las decisiones y los resultados en materia de secuestro están en función de los incentivos que generan las instituciones para actuar, aunado a que la disminución de los costos de transacción será imprescindible para que los agentes gubernamentales tengan mejores resultados en términos de coordinación.

La coordinación gubernamental no se refiere únicamente a la capacidad de transferir información y actuar de manera conjunta, sino responsabilizar a los agentes y generar los contrapesos para que cada organización cumpla las funciones planteadas. Por ello, se establece que una estrategia de coordinación enfocada a reducir los costos de transacción entre dependencias produce resultados más eficientes en la persecución y castigo del crimen. De esta forma, es posible aseverar que la tendencia del secuestro será distinta cuando se tenga claro quiénes son los agentes que participan en el delito, cuál es su responsabilidad y cómo son orientados.

El comportamiento de los individuos y las agencias responsables de combatir este delito puede ser modelado a través de la teoría de juegos, debido a que esta rama de la economía estudia las decisiones tomadas por los agentes a partir de los beneficios y costos en los que incurren al llevar a cabo cierta acción. Un ejemplo tradicional sobre escasa cooperación, aun y cuando el beneficio sería mayor al trabajar conjuntamente, sin contar con mecanismos de comunicación, es el modelo denominado “dilema del prisionero”.

El dilema del prisionero puede ser representado con agencias gubernamentales bajo un escenario en el que no se coopera para maximizar la eficacia de sus acciones. Esto implica que si las normas no son claras al plantear responsabilidades, se crearán ciertas distorsiones para reducir el crimen. Es decir, en términos prácticos, se tendrán agentes que no compartan información, dejen de participar en ciertos procesos o se involucren de más en los mismos, además de no realizar adecuadamente las investigaciones, entre otras.

Es importante tomar en cuenta que un dilema implica transacciones de creación de bienestar que no están siendo utilizadas eficientemente (Froeb, 1996). Para lidiar con esta problemática existen tres posibles soluciones. Primero, es deseable mejorar la comunicación entre los agentes involucrados (lo que implica romper uno de los supuestos del modelo). Segundo, de forma alternativa, comunicar indirectamente qué es lo que se tiene planeado hacer para que los individuos tomen decisiones en función de esa información. Tercero, desarrollar una reputación para que en el largo plazo sea más predecible la acción que va a tomar el otro agente.

Para atender transversalmente las tres soluciones, es posible facultar a un tercer individuo que regule o dirija el comportamiento de los involucrados, con la intención de mejorar los canales de comunicación y paralelamente identificar claramente cuáles son las responsabilidades de cada dependencia. Por medio de estas es-

trategias se incrementan los beneficios conjuntos al obtener mejores resultados en la materia y, por otra parte, aumentan los costos en el bienestar social cuando se toman decisiones desde una perspectiva centralista.

Los mecanismos de coordinación no son eficientes simplemente por estar descentralizados. Por ello, una política encaminada a reducir los costos de transacción —y esclarecer las responsabilidades de cada agente— traerá consigo una estrategia más efectiva para disminuir el crimen, debido a que las distintas dependencias persiguen el mismo fin: contribuir en la reducción del secuestro. Esto; sin embargo, requiere contar no sólo con incentivos adecuados, sino con las herramientas necesarias para trabajar de manera eficiente e integral.

Con base en el razonamiento de coordinación gubernamental y eficiencia económica desarrollado a lo largo del documento, es necesario que en México se persigan dos objetivos para ser más eficientes en prevenir o castigar el crimen en México: primero, reducir los costos de transacción; y segundo, fortalecer la responsabilidad creando controles y equilibrios entre las organizaciones que participan, de tal forma que se establezcan metas y criterios similares para atender cada delito.

La primera característica está relacionada con la capacidad de contar con mecanismos de comunicación y responsabilidades claramente delimitadas entre los diferentes niveles de gobiernos y agencias de seguridad. El segundo aspecto se refiere a un esquema institucional que evalúe y premie el desempeño de las instituciones encargadas de disminuir el crimen. En conjunto, ambas acciones tienden a incrementar la probabilidad de tener mejores resultados en la investigación del secuestro.

En conclusión, los costos de transacción y estructuras verticales representan un impedimento para que los actores involucrados trabajen de forma eficiente. Es importante señalar que existen otras variables involucradas en los cambios del crimen; sin embargo, el

andamiaje institucional de estos agentes es factor imprescindible para lograr los cometidos planteados. Independientemente de las variables explicativas que deben considerarse en el análisis multifactorial, es fundamental la existencia de reglas claras que responsabilicen a los agentes y mejoren los canales de coordinación para obtener mejores resultados en el combate al secuestro.

## Caso de estudio sobre México y sus lecciones

### *Tendencia del secuestro en México*

El secuestro representa un reto importante en materia de seguridad. La información disponible del SESNSP establece que de 1996 a 2005 se tuvo un decremento en el número de averiguaciones previas relacionadas con la privación ilegal de la libertad, mientras que de 2007 a 2013 se tuvo una tendencia incremental. Durante el periodo se tienen variaciones considerables en la cantidad de secuestros observados, siendo 2005 el año con menos casos y 2013 el de mayor incidencia.

Con el tiempo se ha modificado la metodología para recabar la información sobre secuestros, por lo que las mediciones no necesariamente han sido las más consistentes. No obstante, los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) permiten observar que sus tendencias coinciden con los cambios observados del SESNSP. Es decir, las series de datos de INEGI y SESNSP, que contienen información sobre percepción e incidencia respectivamente, concuerdan en cuanto a tendencias, por lo que se tendrían razones suficientes para sustentar la validez de la información provista por el SESNSP.

Según la ENVIPE, la cifra negra del secuestro asciende a 98%; es decir, solamente 2% de las víctimas realiza denuncias o inicia alguna averiguación previa ante el Ministerio Público. En términos gene-



rales, esta actividad delictiva es la segunda con mayor cifra negra, solamente por debajo de la extorsión. Nominalmente, la diferencia implica que en 2016 hubo más de 66,800 víctimas según la encuesta, mientras que el SESNSP contara con poco más de 1,000 averiguaciones previas iniciadas en materia de fuero común.<sup>1</sup>

A lo largo de los últimos años se han tomado acciones en materia de seguridad que influyen directamente en la incidencia del secuestro. El caso más emblemático es la estrategia de combate al crimen organizado lanzada en 2006 por el gobierno federal. Desde su inicio se pensó en dicha intervención para lidiar con la presencia de grupos criminales y cárteles en diversas zonas del país, la cual inició en Michoacán y se extendió a otras entidades como Guerrero, Tamaulipas, Nuevo León y Morelos.

La estrategia se basó en combatir directamente a los grupos criminales por medio de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal. El argumento era que las organizaciones policiales locales estaban coludidas con los grupos criminales y que se requería atender estos delitos a través de instituciones más confiables y preparadas. Los casos de éxito sobresalieron en el corto plazo al detener a líderes criminales, además de erradicar laboratorios de droga y cultivos de amapola; sin embargo, junto con la política de continuidad impulsada por la administración que la sucedió, esta acción trajo consigo repercusiones en los indicadores de violencia observados hasta la actualidad.

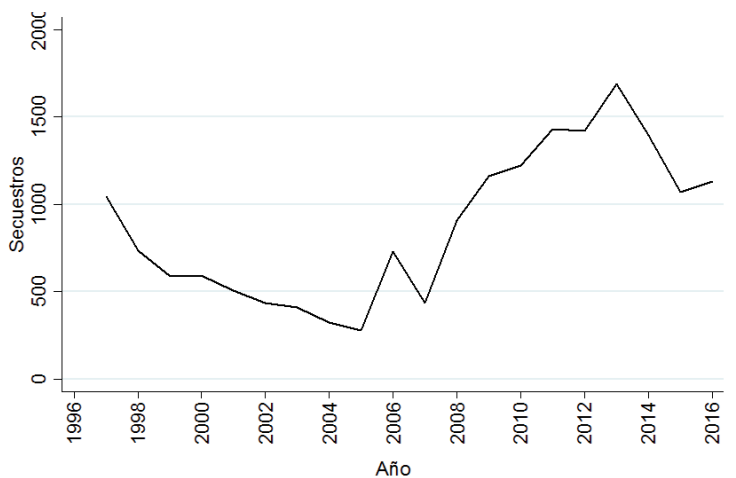
De acuerdo con Eduardo Guerrero (2012), el fracaso de la estrategia obedeció a dos razones: desapareció el factor sorpresa y las organizaciones estaban preparadas para responder a la ofensiva del gobierno. Por otra parte, la capacidad de combate de la autoridad disminuyó a medida que los focos de atención se multiplicaron a lo largo del país. Su argumento es que se cometieron cuatro errores en

<sup>1</sup> Es importante destacar que esta comparación solamente se usa para fines ilustrativos, ya que el intervalo de confianza para la estimación del secuestro en la ENVIPE es considerablemente amplio.

el diseño de la intervención: primero, fijó objetivos generales, pero no métricas que permitieran corroborar si se avanzaba en su consecución; segundo, los objetivos estratégicos cambiaban constantemente; tercero, se confundieron medios con fines; y cuarto, no se tomó en cuenta la fragmentación de grupos criminales (Gráfica 1).

Desde el comienzo de dicha estrategia, los delitos del fuero común y federal aumentaron considerablemente. En relación con el secuestro, tal como se observa en la Gráfica 1, a partir de 2007 se tiene una tendencia incremental que apenas tuvo una reducción considerable en 2014. En este caso se sostiene que existe un impacto directo entre el combate a los cárteles y la comisión del secuestro, lo cual se fundamenta en la diversificación de actividades delictivas debido a la competencia para acaparar el mercado y así poder maximizar ganancias.

**Gráfica 1. Secuestros a nivel nacional en México, 1997-2016**



Fuente: SESNSP

La intervención de las fuerzas armadas trajo consigo un aumento en la cantidad de secuestros. El motivo deriva de la necesidad de los grupos criminales por diversificar sus fuentes de financiamiento debido a que la intervención mermó parte de sus principales ingresos. Asimismo, la fragmentación de cárteles ocasionó que diversas células —que antes dependían de las grandes organizaciones criminales— aumentaran su participación en delitos como el secuestro o la extorsión, puesto que disminuyó su capacidad para incidir en el mercado de drogas y, por ende, el secuestro se convertía en un delito asociado a menores costos.

La evidencia sugiere que el número de efectivos militares asignados a tareas contra el crimen organizado incrementó la tasa de crímenes ajenos al narcomenudeo (como se muestra con el aumento de la incidencia de los secuestros). Este argumento se sustenta con lo planteado por Bailey y Taylor (2009), Williams (2012) y Merino (2011), quienes argumentan que el combate directo a grupos criminales incrementa la violencia en el territorio (traducida en homicidios dolosos). Si bien es cierto que no tratan el efecto de esta variable en el comportamiento del secuestro, en este documento se sostiene que puede extrapolarse a una situación en donde la violencia se relacione con la incidencia de este delito.

Derivado del incremento en la presencia de militares, marinos y policías federales, además de la estrategia implementada por el gobierno, diversas estructuras del crimen organizado se ven atenuadas. Junto con ello, los grupos criminales se debilitan y por ende comienza una competencia para acaparar el mercado y así maximizar ganancias. La respuesta a estas acciones no es homogénea en cada grupo; al contrario, la estructura financiera de cada organización define la respuesta en los siguientes periodos. Dada la fragmentación y competencia, las organizaciones dedicadas a la extracción de rentas serán igualmente violentos porque prefieren moverse a algún mercado donde ellos tengan el monopolio, mientras que los cárteles se volverán más violentos

porque existen ciertas rutas y puntos estratégicos que son clave para el trasiego de droga (Ruiz, 2016).

En consecuencia, la intervención de las fuerzas federales y la competencia entre organizaciones criminales trajo consigo un aumento en la comisión de delitos ajenos a los de la salud. El secuestro no es la excepción, debido a que tiene costos relativos similares a los de otros crímenes, como tráfico de estupefacientes, trata de personas o robo de vehículos. Es decir, en momentos de alta fragmentación, es posible que el secuestro sea considerado una actividad redituable, puesto que puede ejecutarse sencillamente sin correr riesgos mayores.

El combate al crimen organizado es sólo uno de los diversos factores que influyen en la incidencia del secuestro, pero indudablemente puede considerarse de los más relevantes. Algunas variables que afectan también su desempeño son la incapacidad organizacional de las autoridades, los incentivos que genera el marco legal, las condiciones geográficas que permiten mejores rutas de escape y decisiones burocráticas, entre otros aspectos. La mejor forma de sustentarlo se basa en los cambios normativos que trajeron consigo los códigos penales locales y federal, además de la creación o reformulación de normas relevantes en la materia, las cuales son independientes de la estrategia lanzada por el gobierno federal en 2006.

### *Medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno*

Ante este escenario, el gobierno federal planteó la creación de un organismo que robusteciera la coordinación entre los actores involucrados en la persecución del secuestro. Como se desarrolló en párrafos anteriores, se esperaba que la política de seguridad mejorara con la inclusión de contrapesos y la reducción en costos de transacción. Para ello, los distintos niveles de gobierno impulsaron una estrategia nacional que mejorara la comunicación entre organizaciones, definiera atribuciones y responsabilidades, monitoreara

las diversas intervenciones operativas y mejorara las investigaciones judiciales.

En este sentido, el gobierno federal y la sociedad civil organizada acordaron que “para enfrentar este delito era necesario consolidar acciones con mecanismos de coordinación más eficaz, con objetivos y metas medibles y sujetas a la participación ciudadana, a partir de una visión integral que asocie todas las actividades y fenómenos que inciden en [el secuestro]” (Segob, 2014). Para lograrlo presentaron seis acciones encaminadas a robustecer las capacidades estatales y federal:

1. Crear la Comisión Nacional Antisecuestro;
2. Evaluar, capacitar y certificar las Unidades Antisecuestro Estatales, en conjunto con la PGR, CISEN y Policía Federal;
3. Homologar protocolos de Unidades Estatales y CDMX con los de las Unidades Antisecuestro de la PGR;
4. Adquisición de equipo tecnológico y de inteligencia necesarios para la operación de las Unidades Antisecuestro en las entidades;
5. Acompañamiento operativo con Unidades de la Policía Federal y la PGR, en tanto se consolidan las capacidades de las unidades locales;
6. Promover un trabajo alineado de programación y aplicación de recursos de seguridad pública en entidades federativas.

Estas acciones estaban diseñadas para mejorar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, monitoreo, evaluación y mejora de las acciones entre las dependencias responsables de la seguridad pública a nivel nacional. En particular, las estrategias fortalecieron el funcionamiento de las Unidades Estatales de Combate al Secuestro (UECS), con lo que mejoró sustancialmente su capacidad técnica, táctica y operativa. Es decir, con base en lo mencionado en párrafos anteriores, este conjunto de acciones potencialmente resultaría en una mejora sustantiva en materia de coordinación.

Los ejemplos prácticos que trajo consigo el nuevo esquema normativo se resumen en la Tabla 1.

De acuerdo con la información institucional, este cambio administrativo resultó en la liberación de víctimas, detención de secuestradores y desintegración de bandas criminales (Tabla 2). Aunque no se tiene información desagregada, es posible resaltar que el periodo con mejores cifras es el de 2013-2014, cuando se llevaron a cabo las modificaciones organizacionales a los agentes encargados de combatir el secuestro. Asimismo, en los años subsecuentes se notaron mejores resultados en comparación con 2012.

Adicionalmente, una variable prioritaria que debe incluirse para medir el éxito de la coordinación gubernamental es la tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes. En sí, el objetivo que persiguen conjuntamente las dependencias es reducir la incidencia delictiva, por lo que esta cifra sirve como atajo informativo sobre el éxito o fracaso de la intervención gubernamental. En este sentido, el documento retoma dicha variable para contrastar empíricamente los resultados de robustecer los contrapesos institucionales y disminuir los costos de transacción.

**Tabla 1. Cambios en el esquema de coordinación**

<i>Reducción en costos de transacción</i>	<i>Contrapesos entre las agencias</i>
Un solo ente coordina la política antisequestro.	Asignación de recursos contempla resultados obtenidos en periodos previos.
Atribuciones claras entre agentes.	Monitoreo y evaluaciones a las UECS.
UECS operan inmediatamente ante secuestro.	Capacitaciones y certificaciones de las UECS.
UECS son responsables de llevar operativo e investigación de los casos.	Fortalecimiento de sus protocolos.

**Tabla 2. Descriptivos sobre actividades operativas realizadas en el marco de la ENA**

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Víctimas liberadas	538	838	585	475
Secuestradores detenidos	260	581	454	291
Bandas criminales desarticuladas	32	83	65	43

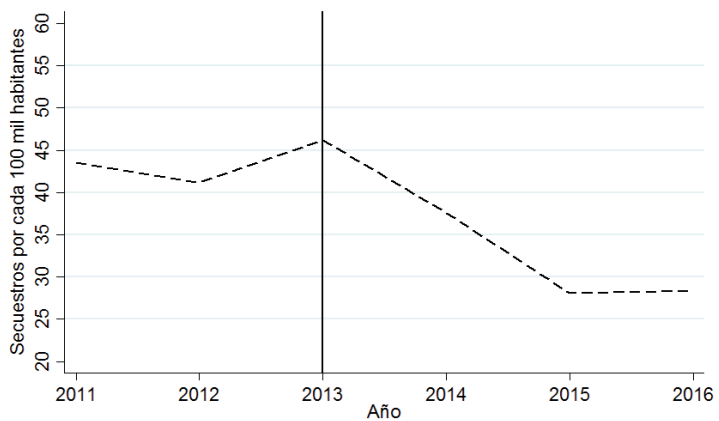
## Datos, hipótesis y metodología

La información está desagregada a nivel estatal y el periodo contempla de 2011 a 2016, por ser un lapso con información confiable y comparable. Se descarta otro nivel de medición debido a la escasez de datos relacionados con el número de cárteles que operan en cada territorio, el personal militar destinado a tareas contra el crimen organizado en cada municipio o la certeza sobre recursos destinados a seguridad pública en el ámbito municipal.

La primera variable relevante por estudiar es la tendencia en los secuestros cometidos durante el periodo de 2011 a 2016.<sup>2</sup> Como se desprende de la Gráfica 2, la cantidad de secuestros por cada 100 mil habitantes se encontraba por arriba de los 1.2 puntos en 2011, situación que se mantuvo estable hasta 2013. A partir de dicho año, coincidente con el lanzamiento de la ENA y creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro (Conase), la incidencia disminuyó a 1.17 secuestros por cada 100 mil habitantes en 2014 y 0.88 en 2015, lo que prácticamente fue constante en 2016.

<sup>2</sup> Los datos obtenidos del SESNSP se refieren a los presuntos delitos registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas que son reportados por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las entidades federativas.

**Gráfica 2. Secuestros cometidos a nivel nacional  
2011-2016**



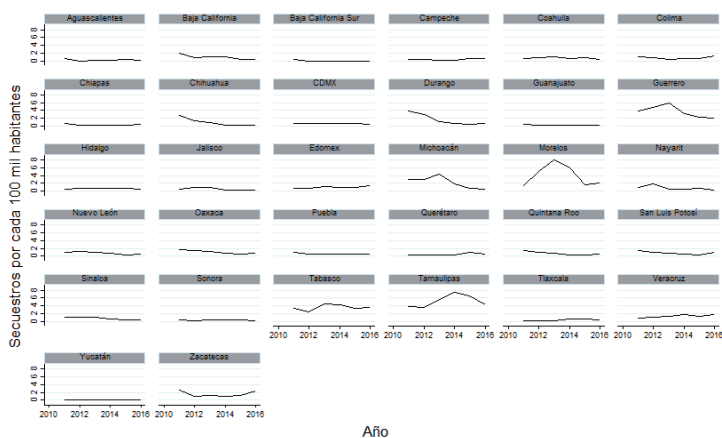
Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

En la Gráfica 3 se observa que la reducción de los secuestros se explica principalmente por su comportamiento en tres entidades: Guerrero, Morelos y Tamaulipas. El común denominador entre ellos es que la tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes se encontraba por arriba de los seis puntos. La tendencia creciente tuvo un punto de inflexión a partir de 2013 en los dos primeros estados, ya que en el caso de Tamaulipas se reflejó el cambio hasta 2014. Otras entidades en las que cambió la tendencia —aunque no de la misma magnitud que los anteriormente descritos— son Coahuila, Sinaloa y Baja California.

Las entidades que continuaron con tendencia decreciente fueron Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y San Luis Potosí. En dichos casos no se tienen cambios abruptos como en Morelos o Guerrero, sino que cuentan con disminuciones paulatinas y sostenibles a lo largo de los años. Ante ello, es posible que los mecanismos de coordinación institucional contribuyeran a profundizar la tendencia a la baja.



**Gráfica 3. Secuestros por entidad federativa  
2011-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Además de las tendencias mencionadas, algunas entidades que mantuvieron bajos niveles de secuestro son Baja California Sur, Aguascalientes, Guanajuato y la Ciudad de México. Su estabilidad se puede deber a factores de diversa índole, aunque en su mayoría se trata de marcos institucionales más sólidos o especializados en la materia. No obstante, es importante destacar que para estos casos se han observado variaciones importantes en otro tipo de delitos, lo que no debe dejarse de lado al mantener investigaciones en la materia.

### *Hipótesis del estudio*

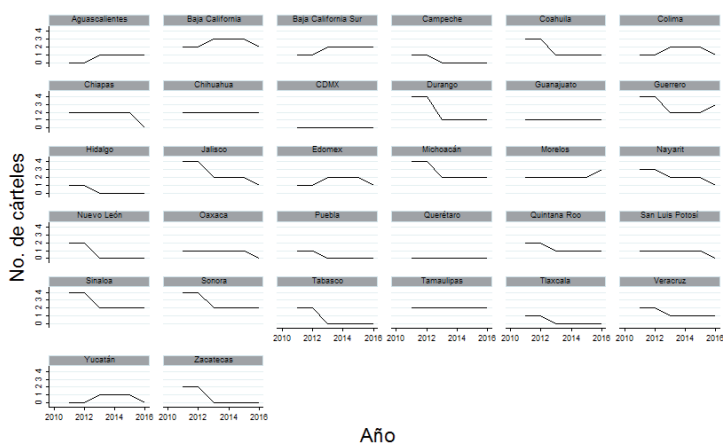
Para dar paso a la investigación cuantitativa se debe establecer claramente cuáles son las hipótesis que habrán de contrastarse empíricamente. A continuación, se detalla cada una de ellas junto con sus respectivos mecanismos causales:

Hipótesis 1. *El fortalecimiento del esquema de coordinación disminuye el secuestro.* El planteamiento toral establece que el fortalecimiento institucional en materia de coordinación trae consigo mejores resultados para combatir el secuestro. En particular son dos factores que inciden en mejores niveles de coordinación: primero, la existencia de un agente que facilite la comunicación entre distintas dependencias y organizaciones; y segundo, las facultades de monitoreo y evaluación sobre las UECS incentiva que entidades y federación trabajen hacia el mismo objetivo.

Hipótesis 2. *La competencia delictiva aumenta la cantidad de secuestros cometidos.* Al respecto, diversos autores, como Williams (2012), sostienen que las organizaciones delictivas diversifican sus fuentes de financiamiento a medida que existe mayor “competencia criminal” en el mercado, por lo que pudieran incrementarse otros delitos como el secuestro, extorsión o trata de personas. En este sentido, el secuestro es un delito con menores costos asociados a su comisión, por lo que es una alternativa potencialmente conveniente para seguir generando recursos sin incurrir en grandes riesgos.

Para integrar esta variable se usa información de NarcoData, que a su vez se nutre de documentos presentados por la PGR a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (NarcoData, 2014). Con base en esa información, en la Gráfica 4 se observa que el promedio de cárteles por entidad tiene relativa estabilidad a lo largo del periodo, además de no haber reducido significativamente en términos agregados.

Hipótesis 3. *La presencia armada del Estado incrementa la cantidad de secuestros.* Otra variable es el promedio de militares asignados a combatir el crimen organizado, la cual merma la estructura financiera delictiva y ocasiona un aumento en otras actividades delictivas. El fundamento de su inclusión es lo sostenido por Bailey y Taylor (2009), Williams (2012) y Merino (2011), quienes argumentan que el combate directo a los grupos criminales incrementa la violencia en el territorio (medida a través de homicidios dolosos). En ese senti-

**Gráfica 4. Número de cárteles por entidad federativa, 2011-2016**

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

do, como un claro síntoma de la violencia en el territorio, se espera que la presencia de esta variable incremente la tasa de secuestros.

Con base en la información provista por la Sedena a través de Transparencia, se cuenta con un promedio de efectivos mayor a 1,360 individuos. Tamaulipas es la entidad con más personas destinadas a combatir el crimen organizado, con 7,690 efectivos, los cuales se desplegaron durante 2011. En este caso se debe destacar que la contabilidad de personal se realizaba por entidad federativa previo a 2013, situación que cambió para llevarse a cabo por medio de regiones militares.<sup>3</sup>

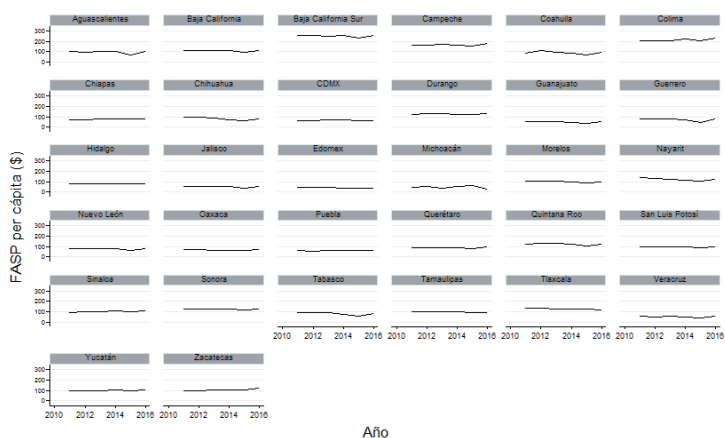
*Hipótesis 4: El financiamiento a seguridad pública disminuye el secuestro.* La cuarta hipótesis establece que los recursos entregados por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) reduce la tasa de secuestros. Si bien es cierto que no se trata del monto destinado para combatir este delito, debe afirmarse que parte de los recursos se destinan al fortalecimiento de las UECS y

<sup>3</sup> Debido al cambio en las unidades de medición, la estimación de personal a nivel estatal se aproximó linealmente de acuerdo con la población total histórica de la entidad.

otros aspectos de prevención situacional que tienen injerencia en la comisión del crimen. En este caso se espera que la dirección del efecto persista positivamente al tratarse de financiamiento público dirigido a inhibir delitos relacionados del fuero común.

Para estimar el efecto del financiamiento público en la incidencia delictiva se utiliza el recurso ejercido por el FASP, el cual se representa en la Gráfica 5. De manera paralela, se considera que estos indicadores son útiles para aproximar las variaciones en el recurso otorgado a las UECS<sup>4</sup> de 2011 a 2016. Las áreas de oportunidad con respecto a esta variable se refieren a que no se trata del monto exacto destinado al combate contra el secuestro, sino a las variaciones en ejercicio total de los recursos federales y estatales.

**Gráfica 5. Recurso ejercido por el FASP 2011-2016**



El monto incluye recurso otorgado por la federación y entidades.

Fuente: Elaboración propia con datos del SESNSP.

<sup>4</sup> El SESNSP cuenta con información sobre los recursos específicos destinados a las UECS a partir de 2016. La escasez de información sobre años previos ocasiona que la base de datos no se integre adecuadamente y, por tanto, es difícil realizar un estudio adecuado. Debido a ello se toman los datos completos del FASP, de tal manera que se aproximen las variaciones —no los totales— del financiamiento en torno a las UECS.

Hipótesis 5. *La amenaza de castigo por parte del Estado disminuye el secuestro.* Se incluye el número de detenidos por ilícitos federales como *proxy* del *enforcement* por parte de las autoridades responsables para perseguir los delitos y así inhibir su comisión en periodos posteriores. La hipótesis es que un incremento en la cantidad de detenidos podría afectar el comportamiento de los delincuentes, al generar incentivos —basados en la sanción y su amenaza creíble— para que decidan no cometer crímenes (Becker, 1968; Polinsky y Shavell, 2000; Levitt y Miles, 2007).

La fuente “personas detenidas por ilícitos federales” proviene del Sistema Institucional de Información y Estadística (SIIIE) de la PGR. Este conjunto de datos es generado por distintas áreas de la PGR y contempla lo reportado para cada estado, además de lo perteneciente a las áreas centrales.<sup>5</sup> El estado con más personas detenidas es Baja California en 2011, mientras que Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, todos durante 2016, tuvieron reportes de no contar con ningún probable responsable detenido por ilícitos de orden federal (Gráfica 6).

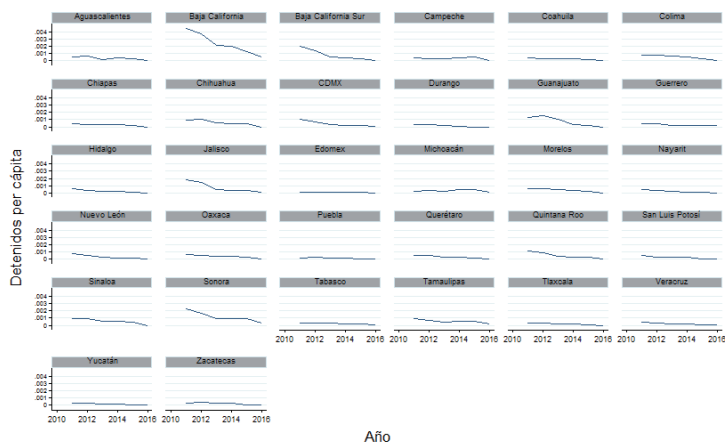
Por último, se añade como variable de control la transformación logarítmica de la población total estatal. Aunque no forma parte del conjunto de hipótesis, se espera que su efecto sea positivo en la tasa de secuestros debido a su relación con urbanización y producción económica. Adicionalmente, podría contribuir a conocer más sobre el fenómeno demográfico de la privación ilegal de la libertad.

### *Metodología*

Para cuantificar el impacto de esta política, la teoría establece que deberían llevarse a cabo asignaciones aleatorias para conocer

<sup>5</sup> La información relativa a áreas centrales se deja de lado debido a que no se tiene certeza sobre el lugar en el que se cometió el ilícito o el territorio donde la persona fue detenida.

### Gráfica 6. Personas detenidas por ilícitos federales, 2011-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la PGR.

cómo variaron los secuestros en cada estado; sin embargo, este ejercicio es imposible de llevarlo a la práctica. Adicionalmente, es posible afirmar que existe una relación entre el nuevo mecanismo de coordinación con los niveles de secuestro previos, por lo que restar la incidencia delictiva entre los periodos anteriores y posteriores a la implementación de esta política no sería efectivo en términos estadísticos. En este sentido, Merino y Torreblanca (2017) plantean que una alternativa conveniente para este tipo de casos es la técnica conocida como *Coarsened Exact Matching* (CEM).

La manera de lidiar con esta dificultad metodológica radica en robustecer la comparabilidad entre los distintos estados, de acuerdo con la existencia del nuevo mecanismo de coordinación. En este sentido, el efecto de los nuevos contrapesos y reducción en costos de transacción se modela en dos etapas. La primera consiste en parear las observaciones con base en características observables, como la violencia detectada en años anteriores y las condiciones económicas de cada estado, lo que permite generar un estimador estadístico que pondere este equilibrio con las observaciones ori-

**Tabla 3. Efecto de la coordinación gubernamental en la tasa de secuestros**

Resultados de la CONASE	
	(1) MCO
CONASE	
No. de cárteles	-0.563*
Efectivos militares	0.258**
FASP ejercido	0.000306**
Personas detenidas	-0.000101**
Log. de población	0.598*
Constant	-7.042*
Observations	188

\*  $<0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Vardep: secuestros por cada 100 mil habitantes.

ginales.<sup>6</sup> El segundo paso consiste en utilizar los pesos generados, y llevar a cabo un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS), seleccionando como variable dependiente el número de secuestros por cada 100 mil habitantes.

### *Resultados de la investigación*

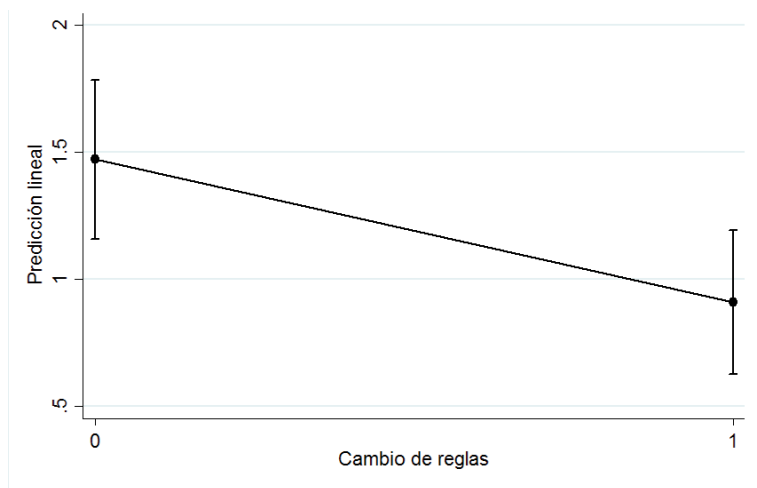
Los resultados del modelo —reflejados en la Tabla 3— sostienen que el nuevo esquema de coordinación contribuyó a reducir los

<sup>6</sup> Esta técnica es conocida como *Coarsened Exact Matching* (Lacus *et al.*, 2011). El experimento contó con 12 paresos y solamente se perdieron cuatro observaciones después del uso de este procedimiento. El indicador de distancia L1 multivariado fue de 0.1137 puntos. Es importante destacar que, a diferencia del caso de Merino y Torreblanca (2017), esta estrategia tiene la intención de generar un ponderador que balancee la muestra, más allá de generar conclusiones sobre causalidad. Debido a que todos los estados formaron parte de esta modificación en materia de coordinación, es imposible dividir según unidades que hayan sido objeto de tratamiento o de control.

secuestros por cada 100 mil habitantes en 0.563 unidades; es decir, dado que el promedio general de la variable dependiente es 1.17, dicha intervención se relaciona con una disminución en la incidencia del secuestro en 48% a nivel nacional.<sup>7,8</sup> En ausencia a esta intervención gubernamental, manteniendo otras variables constantes, se obtiene un promedio de 1.47, considerando un intervalo de confianza del 95% que abarca de 1.21 a 1.78, mientras que su presencia está relacionada con un promedio de 0.90 secuestros y un rango de 0.63 a 1.19 unidades (Gráfica 7).

El efecto de la ENA no es el mismo para cada entidad. Inclusive, un estado que explica en buena medida el efecto de esta variable es

**Gráfica 7. Efecto de CONASE en el secuestro.**  
**Predicción de secuestros por cada 100 mil habitantes**  
*Intervalos de confianza al 95%*



<sup>7</sup> Las pruebas de pareo y el modelo de regresión completo se encuentran en la Tabla 4.

<sup>8</sup> Es importante destacar que la reducción de 48% es relativa a la Conase, ya que existen otros factores que ocasionan variaciones en la incidencia del secuestro, dentro de las cuales hay algunas que están incluidas en el modelo de regresión.



Morelos, donde se observó una disminución de 25% en el periodo 2013-2014 y de 80% durante 2014-2015. En ese sentido, es importante destacar que su desempeño genera que el coeficiente sea mayor que en otros casos donde no se incluye dicha entidad; no obstante, la significancia del modelo persiste cuando no se contabiliza ese territorio (inclusive también es aplicable al eliminar Michoacán y Tamaulipas). Para demostrarlo basta con correr el mismo modelo, sin integrar esas observaciones, y notar que el dato del valor-p para la prueba  $F$  es menor a 0.001 en todos los casos.

El resultado del modelo establece que la creación de la Conase en 2014 incide en el comportamiento de los secuestros, lo que sustenta el planteamiento de la hipótesis 1: la coordinación intergubernamental disminuye la incidencia del secuestro. Como puede observarse en la Gráfica 7, existe evidencia suficiente para señalar que dicha alternativa contribuye a disminuir el número de averiguaciones previas relacionadas con privación ilegal de la libertad. Al no existir nuevos contrapesos y manteniendo constantes las demás variables, se obtiene un promedio de 1.38 casos por cada 100 mil habitantes, considerando un intervalo de confianza significativo al 95% de confianza.

El éxito de la política antisequestro radica en las acciones de coordinación que se llevan a cabo conjuntamente por diversas organizaciones. El monitoreo de las UECS, participación en capacitaciones y seguimiento a casos específicos trae consigo mejores posibilidades para enfrentar la comisión del delito. A la par, la Conase presiona la profesionalización de las UECS, dadas las intervenciones en materia de evaluación que lleva a cabo. Es decir, la reducción de secuestros no sólo se explica por variables relacionadas con fuerza policiaca o prevención, sino con herramientas de coordinación e inteligencia que realizan diversas instituciones federales y estatales.

Las acciones de la nueva estrategia de coordinación pueden tener efectos distintos entre sí, ya que la reducción de secuestros no se explica de la misma forma cuando se revisan las UECS o, por otro

lado, ante la homologación de protocolos de investigación con el orden federal. En ese tenor, no se cuenta con la posibilidad de conocer cuánto aporta específicamente cada factor, pero sí se puede plantear que la interacción entre todas las acciones produce resultados favorables. Por ello no se debe descartar que algunas cuestiones como seguimiento y coordinación de acciones de capacitación, avance en la implementación de mejores prácticas ministeriales, policiales y periciales, y seguimiento a la implementación del Sistema Único de Información Criminal, hayan sido útiles para disminuir el secuestro.

La estrategia de fortalecimiento de capacidades locales fungió como parte toral, además del acompañamiento de unidades de inteligencia y reacción a nivel federal. Con base en los resultados presentados, estas medidas también tuvieron efecto positivo en el objetivo planteado por dicha intervención gubernamental. La prueba de ello es que el lanzamiento de la estrategia redujo drásticamente la incidencia, sobre todo en entidades como Morelos, Michoacán y Tamaulipas, lugares donde la participación de la federación fue más intensa.

Durante el periodo de estudio, diversas entidades focalizaron esfuerzos para reducir el secuestro. Aunque los resultados nacionales se explican en gran parte por las tres entidades con mayor variación, la homologación de protocolos, adquisición de equipo tecnológico y el acompañamiento operativo con Unidades de Policía Federal y PGR fueron factores importantes para disminuir la tendencia del delito. En promedio, este efecto ha perdurado en los tres años de implementación, a pesar del incremento observado en 2016 (lo que pudiera deberse a la salida de instituciones federales de las UECS en tanto se consolidaban las capacidades locales).

En conclusión, esta evidencia es de utilidad para sustentar que la coordinación intergubernamental produce mejores resultados en el combate al secuestro. El mecanismo que subyace a este planteamiento es que la estrategia conjunta redujo los costos de tran-

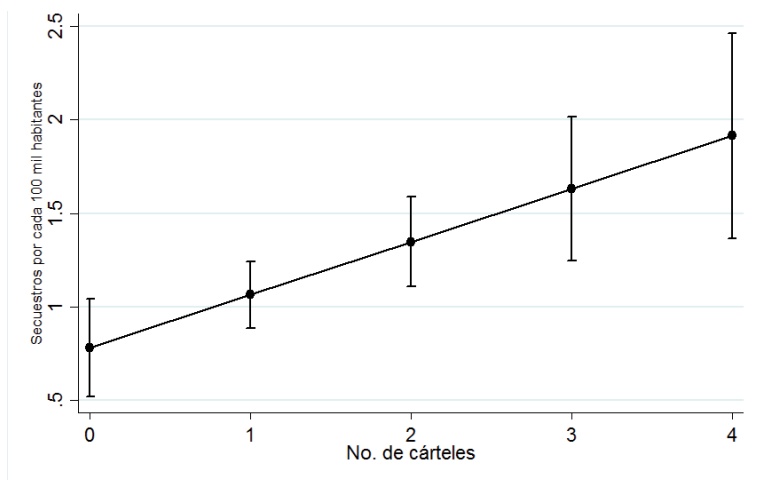
sacción entre las agencias de investigación y, a la par, generó los contrapesos necesarios para que cada entidad robusteciera las UECs y retomara los protocolos para operar eficientemente. Sin duda, la reformulación del andamiaje institucional en materia de coordinación es un aspecto prioritario para mejorar las condiciones de bienestar de la población.

Otro factor que tiene participación importante en el modelo econométrico es la cantidad de cárteles que operan en las diversas entidades federativas. El coeficiente promedio de esta variable es 0.258, pero la distribución del efecto no es homogénea a lo largo de sus distintos valores. Tal como se observa en la Gráfica 8, la diferencia entre segmentos es considerable cuando se comparan las entidades con uno o ningún cártel, en relación con los estados donde hay tres o cuatro. En otras palabras, en promedio, la competencia criminal tiende a generar mayores niveles de secuestro en comparación con aquellas entidades donde existe el monopolio criminal.

Estos resultados coinciden con la hipótesis 2, en los que se sostiene que las organizaciones delictivas van a diversificar sus fuentes de financiamiento —en actividades como secuestro y extorsión— a medida que existan más grupos en la zona. Con base en dicha evidencia, las organizaciones criminales en México tienden a cometer más secuestros cuando se encuentran en entidades con mayor competencia criminal. Este aumento no sólo es atribuible a los grandes cárteles de droga, sino a las células delictivas, bandas locales o criminales organizados de menor capacidad. Lamentablemente, la escasez de datos confiables no permite desglosar el impacto de cada tipo de organización, pero sí que se generalice sobre la importancia de la competencia criminal en la comisión del secuestro.

Para el estudio de la hipótesis 3, los resultados sugieren que el número de efectivos militares asignados a tareas contra el crimen organizado incrementa la tasa de secuestros. Para el primer caso se sostiene lo planteado por Bailey y Taylor (2009), Williams (2012) y Merino (2011), quienes argumentan que el combate directo a gru-

**Gráfica 8. Efecto del número de cárteles  
en la tasa de secuestros**  
*Intervalos de confianza al 95%*



pos criminales incrementa la violencia en el territorio. Si bien es cierto que no tratan el efecto de esta variable en el comportamiento del secuestro, sí puede extrapolarse a una situación en la que la violencia se relacione con la incidencia de este delito.

De forma similar a la teoría de competencia delictiva, los grupos criminales tienden a diversificar sus fuentes de financiamiento cuando el Estado pone en peligro sus actividades. La presencia militar pretende mermar el desarrollo de los cárteles u organizaciones criminales de alta importancia. Por ello, aunque sus actividades no se enfocan en disminuir el secuestro, se puede argumentar que la intervención militar incrementa la incidencia de este delito al hacer necesario que los delincuentes diversifiquen sus negocios en actividades de menor riesgo.

Para profundizar en el análisis de la hipótesis 4 y conocer el efecto del financiamiento público en la reducción de la incidencia, se tomó como variable *proxy* el monto total ejercido por el Fondo de Aporta-

ciones para la Seguridad Pública (FASP). Su importancia radica en que se puede utilizar para estimar el impacto de la inversión en UECS para cumplir con el objetivo planteado. Por ello, debido a que no se cuenta con información desglosada sobre el dinero utilizado en inversión o mantenimiento de las UECS, se usa información del fondo con el que se sustenta dicho financiamiento.

De acuerdo con los resultados, el FASP contribuye a disminuir la incidencia del secuestro. A pesar de contar con evidencia en la que se sostiene la ineficiencia de otras intervenciones que funcionan como mecanismos de transferencia (Merino y Torreblanca, 2017), estos datos sugieren que un incremento en el monto ejercido por las entidades ocasiona que disminuya la tasa de secuestros. En términos del presente estudio, el financiamiento a las UECS se refleja en menor incidencia delictiva.

La principal razón por la cual esta cuestión se diferencia del Pronapred se debe a los objetivos planteados en la norma y los mecanismos utilizados para hacerlo valer. En el caso del Pronapred se trataba de una intervención gubernamental que carecía de líneas de acción enfocadas a lidiar con los distintos tipos de violencia, asignaciones presupuestarias ambiguas, estrategias no basadas en evidencia y escasez de mecanismos enfocados a monitorear o evaluar los resultados. Al contrario, el FASP tiene reglas relativamente claras y focalizadas.

Por último, un aspecto fundamental que contribuye a explicar la incidencia del secuestro es el *enforcement* de la ley, reflejado en la cantidad de personas detenidas por ilícitos federales. Con base en los modelos referidos, tal como se planteó en la hipótesis 5, la tasa de secuestros reduce a medida que aumenta el número de personas detenidas. Detrás de este fenómeno es posible que los criminales tiendan a disminuir sus actividades debido a que el costo-beneficio de cometer el delito aumenta. Esta explicación estaría relacionada con lo expuesto por Becker (1968), Polinsky y Shavell (2000), y Levitt y Miles (2007), quienes argumentan que los delincuentes

tendrían menos incentivos para operar porque la probabilidad de sanción es mayor y su amenaza es más creíble.

Este resultado coincide con la teoría económica del crimen analizada en la primera sección. Si bien es cierto que la relación no es totalmente certera debido a que se trata de personas detenidas por cualquier ilícito federal, sí contribuye para sustentar que las amenazas de castigo y sus sanciones son relevantes para inhibir el delito. Para corroborarlo sería deseable contar con información más desagregada en materia de secuestro, de tal forma que el sesgo sea menor. No obstante, en conjunto con la teoría descrita, se cuenta con elementos adecuados para asegurar que la amenaza de encarcelamiento disminuye la tasa de secuestros.

## Conclusiones generales

La evidencia empírica sugiere que la coordinación intergubernamental es un factor relevante para reducir la incidencia del secuestro. En el caso de México se diseñaron e implementaron esquemas organizacionales para que las entidades operen de manera más eficiente, además de fungir como canal de comunicación entre diversas dependencias y organizaciones relacionadas con la materia. En específico, los resultados sostienen que la reducción de costos de transacción y creación de contrapesos redujo en más de 45% la tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes observada en periodos previos.

La disminución en los costos de transacción y contrapesos del andamiaje institucional están orientados a maximizar el desempeño de las Unidades Estatales de Combate al Secuestro, las cuales se erigen como organizaciones que supervisan y fortalecen la capacidad institucional en cada etapa que conforma la práctica del delito. Junto con la implementación de la Estrategia Nacional Antisecuestro, su contribución en materia de coordinación, homologación de

protocolos y acompañamiento operativo con Unidades de la PF y PGR sirvieron como parte toral para cumplir el objetivo.

El estudio de caso retoma la relevancia de la arista económica en el análisis del crimen, al resaltar la importancia de las instituciones y los incentivos en el resultado de las políticas públicas. Asimismo, sostiene que la coordinación intergubernamental es un factor que trasciende a la estructura administrativa, ya que se requiere de reglas adecuadamente diseñadas para que los agentes operen eficientemente. En ese tenor, junto con la interacción de otras variables, la política criminal será más efectiva y contribuirá en mayor medida al bienestar social cuando se reduzcan los costos de transacción y se creen contrapesos en la estrategia gubernamental.

Por otro lado, el documento abona al entendimiento del fenómeno delictivo tras estudiar la implicación de otras variables, como la competencia criminal y las amenazas de castigo por parte del Estado. Los resultados sugieren que no existe una sola estrategia para erradicar el secuestro, sino que se requiere de la armonización de diversas actividades, de tal forma que se ataquen todas las esferas que componen este crimen. Es decir, la acción gubernamental debe concentrarse en inhibir los incentivos para cometer el secuestro, desde las ópticas preventivas y punitivas. A partir del fortalecimiento de estas aristas, se esperaría que la política de combate al secuestro sea cada vez más eficaz.

A pesar de la disminución en los costos de transacción y en la imposición de contrapesos entre distintos niveles de gobierno, existen otras variables que hacen más proclive la variación en la tasa de secuestros. Los casos más relevantes son la intervención de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado y la competencia delictiva en la región, variables que incrementan la incidencia. Mientras prevalezca la existencia de estos factores será difícil observar una reducción sustantiva en la comisión de los secuestros.

En relación con las deficiencias metodológicas del estudio, se desprende que la información en materia de secuestros cuenta con

problemáticas considerables en cuanto a la frecuencia del delito. De acuerdo con la ENVIPE 2016, durante 2012 se registraron alrededor de 80 víctimas por cada 100 mil habitantes, en 2013 aproximadamente 103, en 2014 fueron 83 y en 2015 casi 51 casos. En todo sentido, estas cifras se encuentran por arriba de los datos del SESNSP y son relevantes para resaltar la importancia que tiene el uso de esta información.

Con base en esa misma encuesta, algunas razones por las cuales se presenta el fenómeno de subregistro son pérdida de tiempo, miedo al agresor, escasez de pruebas, desconfianza en la autoridad o actitud hostil de la misma, así como complejidad y periodos largos de espera en los trámites. Las repercusiones prácticas de esta problemática conllevan a que la conceptualización o magnitud del problema no se atienda con la prontitud necesaria. Asimismo, inhibe la eficacia de la intervención gubernamental debido a que no se focalizan adecuadamente los recursos para prevenir y atacar este delito.

En segundo lugar, otra área de oportunidad con la que se trata en el presente documento es el nivel de medición. Las variables que componen el modelo se forman a partir de observaciones estatales, lo que disminuye la variación al interior de éstas. Una vez que se estudia el fenómeno municipal, se observa que la concentración del secuestro no es homogénea a lo largo de cada estado, sino que se aglomera en un reducido número de municipios. Particularmente, esta cuestión ocasiona que la estimación esté sesgada. Sin embargo, el nivel de desagregación municipal dificulta que se incluyan otras variables como el número de cárteles que operan en el territorio y personal militar desplegado en la zona para combatir la delincuencia organizada.

En cuanto a las áreas de oportunidad concernientes al modelo econométrico se encuentra la posible endogeneidad de la variable de interés. No es posible atribuir causalidad o descartar que el lanzamiento de la estrategia esté correlacionado con la tasa de secuestros, a través de otra variable que no haya sido considerada. Si bien es cierto que existen herramientas estadísticas alternativas para lidiar con esta problemática, como lo son instrumentación de



variables, cuasi experimentos o el modelo de Heckman, también es importante destacar que la estructura de datos no es la más favorable para llevar a cabo tales acciones. Indudablemente con información de calidad desagregada a nivel municipal se tendrán mejores estimaciones y conclusiones sobre la problemática.

Es importante que el debate sobre la coordinación intergubernamental esté apegado a discusiones prácticas de índole local. Esto quiere decir que existen otras variables que intervienen en la realidad para disminuir los costos de transacción entre los agentes involucrados en el intercambio. Por ejemplo, la corrupción de algunas organizaciones policiales o el marco jurídico que las rige puede limitar diversos aspectos de la coordinación interinstitucional. En ese sentido, no se debe dejar de lado el análisis multifactorial que gira en torno a la reducción de costos de transacción o creación de contrapesos en la política de combate al crimen.

Para mejorar las condiciones de seguridad es necesario robustecer los mecanismos institucionales orientados a contar con un estado de derecho eficaz. Esto implica que las adecuaciones administrativas y normativas traigan consigo un cambio en el comportamiento de los individuos, de tal forma que sus acciones se encaminen al cumplimiento de la legalidad en el actuar cotidiano. En la realidad, este esfuerzo requiere de la participación de diversos actores que van más allá del solo desempeño de las agencias de seguridad pública. Es decir, una política integral de largo plazo para disminuir la incidencia delictiva necesita de intervenciones específicas en rubros relacionados con justicia, desarrollo social y crecimiento económico.

## **Reflexión final**

El éxito de la política antisecuestro en el largo plazo está en función del robustecimiento de contrapesos institucionales y la re-

ducción de costos de transacción; es decir, que los distintos agentes involucrados se responsabilicen de sus acciones y cuenten con facultades claras para realizar eficazmente su trabajo. De manera paralela se debe garantizar que cada organización cuente con las herramientas necesarias para sus funciones, ya sea en términos materiales o humanos.

Bajo la línea de investigación abordada en el documento, se considera conveniente avanzar en tres vertientes para los siguientes periodos: primero, mejorar la capacidad de prevención y reacción a través de la concentración de funciones policiales en menos órdenes de gobierno; segundo, crear mayor corresponsabilidad entre federación y autoridades locales para que el ejercicio del presupuesto público sea más eficiente; y tercero, consolidar la reasignación de capital humano especializado, así como su continua profesionalización, en cada una de las áreas que intervienen para reducir el secuestro.

La experiencia en materia de secuestro en México demuestra que no existen recetas mágicas para alcanzar los objetivos planteados; sin embargo, también sugiere que hay casos de éxito que deben rescatarse para consolidarse como proyectos transexenales.

El robustecimiento de la coordinación institucional debe superar el discurso político y materializarse en cada uno de los niveles de gobierno. Con ello, sería posible esperar que el secuestro continúe la tendencia decreciente y, al extrapolarse a otras vertientes de seguridad, que mejore la situación nacional para otro tipo de delitos.

## Bibliografía

- Bailey, John y Matthew M. Taylor (2009), “Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, núm. 2, pp. 3-29.

- Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <https://www.casede.org/BibliotecaCasede/38-38-1-PB.pdf>
- Beccaria, Cesare (1872), “An essay on crime and punishments”, Albany, W. C. Little & Co. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: [http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2193/Beccaria\\_1476\\_Bk.pdf](http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2193/Beccaria_1476_Bk.pdf)
- Becker, Gary (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2, pp. 169-217.
- CIDAC (2013), “8 delitos primero: índice delictivo CIDAC”, Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. México. Disponible al 22 de agosto de 2018 en: [http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012\\_8\\_delitos\\_primerio\\_1.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012_8_delitos_primerio_1.pdf)
- Ehrlich, Isaac (1975), “On the Relation between Education and Crime”, en Thomas Juster (ed.), *Education, Income, and Human Behavior*. NBER. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <http://www.nber.org/chapters/c3702.pdf>
- Ehrlich, Isaac (1976), “Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation”, University of Chicago and National Bureau of Economic Research.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Froeb, Luke (1996), “How to escape from a prisoner’s dilemma”, en *Lecture Notes: Introduction to Game Theory*, Vanderbilt University. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en la siguiente liga: <http://www2.owen.vanderbilt.edu/lukefroeb/2003/mgt722/topics/game/game.html>
- Goring, Charles (1913), “The English Convict: A Statistical Study”, Londres, HMS. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <https://archive.org/details/englishconvictst00goriuoft>
- Guerrero, Eduardo (2012), “La estrategia fallida”, *Nexos*. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <https://www.nexos.com>.

- mx/?p=15083 Hooton, Earnest A. (1939), *The American Criminal*, Cambridge, Harvard University Press.
- Levitt, Steven y Thomas J. Miles (2007), “Empirical Study of Criminal Punishment”, en A. Mitchell Polinsky y Steven Shavell (eds.), *Handbook of Law and Economics*, vol. 1, Elsevier Science & Technology.
- Lochner, Lance (2010), “Education Policy and Crime”, en P. Cook, J. Ludwig y J. McCrary (eds.), *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs*, cap. 11, Chicago, University of Chicago Press.
- Lochner, Lance (2011), “Education and Crime”, en B. McGraw, P. Peterson y E. Baker (eds.), *International Encyclopedia of Education*, 3a ed., Amsterdam, Elsevier.
- Lombroso, Cesare (2006), *The Criminal Man*, Estados Unidos, Duke University (versión original publicada en 1876).
- Mayhew, Henry (1861), “London Labour and the London Poor”, *The London Street Folk*, vol. 3, Londres, Griffin, Bohn, and Company. Disponible al 22 de agosto de 2018 en: <https://archive.org/details/londonlabourand01mayhgoog>
- Merino, José (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, *Nexos*, núm. 402, pp. 47-50.
- Merino, José y Carolina Torreblanca (2017), “Dinero gastado en Pronapred: 10 mil millones de pesos. Relación con cambio en violencia: nula”, *Nexos*. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <http://parentesis.nexos.com.mx/?p=76>
- NarcoData (2014), “40 años de crimen organizado en México”, *Animal Político*. En <http://narcodata.animalpolitico.com/40-anos-de-crimen-organizado-en-mexico/>
- Polinsky, A. Mitchell y Steven Shavell (2000), “The Economic Theory of Public Enforcement of Law”, *Journal of Economic Literature*, vol. 38, núm. 1, pp. 45-76.
- Quetelet, L. (2013), “Of the Development of the Propensity to Crime”, en T. Smibert (ed.), *A Treatise on Man and the Development of his Faculties* (trad. R. Knox), Cambridge, Cambridge University Press.

- Ruiz, Esteban (2016), “Calentar la plaza: determinantes de la violencia criminal en México”, tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Documento disponible al 22 de agosto de 2018 en: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1682/153041.pdf?sequence=1>
- Segob (2014), “Mensaje del secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, durante la presentación de la Estrategia Nacional Antisecuestro”, Secretaría de Gobernación. Disponible al 22 de agosto de 2018 en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-secretario-de-gobernacion-miguel-angel-osorio-chong-durante-la-presentacion-de-la-estrategia-nacional-antisecuestro>
- Stigler, George (1970), “The Optimum Enforcement of Laws”, en Becker, Gary y William M. Landes (eds.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, NBER, University of Chicago and National Bureau of Economic Research. Documento disponible al 22 de Agosto de 2018 en: <http://www.nber.org/books/beck74-1>
- Williams, Phil (2012), “The terrorism debate over Mexican drug trafficking violence”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 24, núm. 2, pp. 259-278.

# Las trampas de las instituciones, la pobreza y la desigualdad en México. Un modelo alternativo para enfrentar la trampa del ingreso medio

*Alex Covarrubias V.*

## Resumen

México ha sido ubicado como un país presa de la trampa del ingreso medio (TIM) (Wade, 2003-2016; Marcano, 2018; Parente *et al.*, 2002; Barro, 2015; Arias y Wen, 2015), esto es, lo que Gill y Kharas (2007) conceptualizaron como la situación de un país estancado entre los países pobres de bajos salarios y aquellos países que han progresado hacia el estadio de ingreso alto. En 2017 México exhibió un ingreso per cápita por encima del piso de la franja de países de ingreso medio (7,250 dólares), pero aún distante de los 11,750 dólares que constituyen el portal de ingreso a la franja de países de ingreso alto (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). La brecha de este nivel de ingreso respecto a los países líderes de la OCDE exhibe escasa variación en cuanto a la brecha que mantenía hace tres décadas. Algo similar ocurre con relación a la brecha actual y la que se mantenía con Estados Unidos hace más de medio siglo. He aquí la TIM de México.

La TIM ha enriquecido los estudios y el debate del desarrollo, así como los factores condicionantes del crecimiento económico. La

OCDE y otras agencias de desarrollo señalan la baja productividad como una de las claves para explicar la TIM en México y subrayan la necesidad de profundizar sus reformas estructurales para superarla. Esta investigación se dirige a hacer una contribución al estudio de la TIM, arguyendo que en México son las trampas de la pobreza (Sachs, 2006; Bonds *et al.*, 2010) y la desigualdad (Rao y Walton, 2006; Costas y Stachurski, 2005), retroalimentadas por la trampa de las instituciones (Do, 2004) las que explican mejor la TIM. Estas trampas que el estudio muestra, están asociadas a la disfuncionalidad de las instituciones del trabajo y a la moral económica de la desigualdad prevalente. También determinan que en el país una industria estratégica y altamente productiva como la automotriz —que la misma literatura identifica como necesaria para superar la trampa— pierda capacidad de arrastre.

## Prólogo

### *Objetivos, problema de investigación*

México se encuentra presa de la trampa del ingreso medio (TIM) (OCDE/CEPAL/CAF, 2018; Wade, 2016; Parente *et al.*, 2002; Barro, 2015; Arias y Wen, 2015). Los países bajo la TIM experimentan una desaceleración de crecimiento después de alcanzar estatus de renta media estimulado por tasas de crecimiento rápidas. Son atrapados por una espiral en la que no pueden competir con economías de trabajo barato estacionados en el sector primario o en industrias básicas, como tampoco pueden con economías avanzadas, pues carecen de las instituciones, capitales y capacidades tecnológicas para hacerlo (Gill y Kharas, 2007).

En el marco del fracaso de los modelos neoclásicos, estructuralistas, modernistas y neoliberales para explicar y orientar el desarrollo, el análisis de la trampa del ingreso ha abierto una nueva perspectiva para el estudio de los determinantes del crecimiento económico y alentado

un debate fecundo sobre políticas públicas e instituciones en posición de afectar dicha evolución en países en desarrollo y emergentes (Glawe y Wagner, 2016). Ello no significa que exista un consenso respecto a la TIM, mucho menos que estemos frente a un paradigma formado. Hacen falta mayor evidencia y desarrollos conceptuales para sustentar una teoría de alcance intermedio sobre la TIM.

Por una parte, el grueso de los estudios compara grupos de países en escala global, lo cual, mientras apoya la generalización de argumentos, impide capturar las realidades de regiones y países específicos. Por otra parte, en América Latina, y México en particular, los análisis apenas han iniciado como derivaciones del debate público y académico que resultan de investigaciones regionales inspiradas por organismos especializados del hemisferio —como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan)— y entidades financieras como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Marcano, 2018; Foxley, 2012; Barro, 2015).

Así, el informe de OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas para América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo*, nota que la calidad de las instituciones y la apertura comercial con el exterior son claves para superar la trampa. Subraya también que, de acuerdo con la experiencia internacional, hay condiciones precisas para superar la TIM y de las cuales los países de la región carecen. Dentro de ellas: “... un Estado de derecho y una democracia fuertes, suficientes ingresos fiscales, educación y competencias de alta calidad, sólidos niveles de inversión y mercados de capital desarrollados... así como elevada integración comercial” (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 20-33). A pesar de tales visiones más comprensivas, que aluden a las instituciones y las capacidades de gobierno y educativas, estas entidades siguen colocando el acento en las variables de ajuste económico. El objetivo principal de este estudio es mostrar que, en el caso de países como México, el acento precisa cambiarse a las *trampas de la pobreza* (meca-



nismos auto-mantenidos que causan la persistencia de la pobreza a través del tiempo), *la desigualdad* (mecanismos auto-mantenidos que causan la persistencia y/o incremento de la brecha de ingreso entre pobres y ricos), y las instituciones (mecanismos auto-mantenidos de corrupción e ineficiencia de las agencias de regulación), pues son ellas las que más influyen en su TIM.

Un problema con el enfoque de TIM es que aun cuando una de sus bases conceptuales remite al tipo de industrias que acoge cada país —i.e. de básicas o tradicionales a las de base tecnológica e innovación—, no se observan las industrias nacionales desde dentro. Esta es una limitación que puede superarse con investigaciones a nivel de país e industrias específicas tratadas como estudios de caso en el concierto de los estudios agregados de TIM. Es un camino prometedor para enriquecer el espectro teórico y empírico del enfoque de la TIM con la diversidad de factores institucionales que condicionan la evolución industrial nación tras nación. Avanzar por este camino con el caso de México, su industria automotriz y sus instituciones del trabajo, es un objetivo específico de este estudio.

México y la industria automotriz en México (LAM) ofrecen un escenario muy apropiado para efectuar esta contribución. Cuatro razones de peso abonan para ello. Primera razón: México tiene décadas aplicando medidas de apertura de mercados, atracción de inversión externa y desregulación que la literatura dominante de la TIM —i.e. del Banco Mundial al FMI y la OCDE— considera como primarias para superarla. El apego de México a estas medidas ha sido tal que provee un desafío para las teorías del desarrollo y crecimiento para explicar por qué el país se mantiene en la TIM (Wade, 2016; Arias y Wen, 2015). Segunda, la misma literatura señala que la automotriz corresponde a ese tipo de industrias vastas en conocimiento y de vocación exportadora que es necesario que los países emergentes atraigan y desarrollen para estimular el crecimiento y/o superar la TIM (Dutrenit *et al.*, 2017; Ruiz Durán, 2016; Basave y Rivera Ríos, 2009; Vergara Reyes, 2017). Más aún, la automotriz

(IA) no sólo es definida como una industria de alta tecnología sino, como ilustra el *Center for Automotive Research*, como un líder en desarrollos tecnológicos y aplicaciones científicas (CAR, 2014).<sup>1</sup> Su posición de vanguardia tecnológica crece hoy que la IA transita hacia un sector de nuevas movi­lidades, conectadas e inteligentes, en el contexto de la revolución digital (Attias, 2017; Covarrubias, 2018).

Tercera razón, la automotriz tradicionalmente ha sido una industria estratégica para los países por sus conocidas capacidades de arrastre sobre la inversión y el empleo, y su articulación con grupos completos de cadenas de valor manufacturero. Así, se estima que por cada empleo directo generado en la IA terminal, se generan alrededor de ocho empleos en el resto de sectores conexos (Mcalinden *et al.*, 2003; Stanford, 2010; OICA, 2014).<sup>2</sup> Sus articulaciones siguen una doble vía. De un lado se encuentran los enlaces productivos —“hacia adelante”— con la red de manufactureros de partes y componentes automotrices. Se trata de una red productiva amplia compuesta por cientos de proveedores de primer, segundo y tercer nivel —principales—, cuyo destino depende directamente de lo que acontece con los mercados de vehículos.<sup>3</sup> A ellos se suman las redes de distribución de vehículos que emplean a miles de

<sup>1</sup> Como CAR ilustra, la IA invierte un promedio de 100 mil millones de USD por año en investigación y desarrollo (i&d) (16% aproximadamente del total industrial), de los cuales una sexta parte provienen de Estados Unidos. Cada nuevo vehículo supone alrededor de 1,200 millones de USD en i&d (CAR, 2014).

<sup>2</sup> OICA (The International Organization of Motor Vehicle Manufacturers) estima que existen 9 millones de obreros empleados directamente en el ensamblaje de vehículos en el mundo. Bajo el efecto multiplicador citado deriva que más de 70 millones de personas se emplean en el sector en el mundo (OICA, 2018).

<sup>3</sup> La clasificación de proveedores por niveles o “expresa la distancia que los separa de la firma ensambladora automotriz. De ahí que mientras los nivel 1 son un selecto grupo de firmas propietarias de tecnologías originales y componentes integrados críticos que suministran directamente, los 2, que trabajan sobre diferenciación tecnológica, les suministran a ellos para enseguida ser suministrados por los nivel 3, que trabajan sobre nichos específicos.

trabajadores, así como una amplia red de talleres de mantenimiento de autos. De otro lado la IA se enlaza con cadenas de industrias de bienes de consumo intermedios, como la siderúrgica, metalurgia, hule, vidrio, construcción, comunicaciones y energética.<sup>4</sup> Adicionalmente, la IA genera efectos sobre el consumo privado (empezando con el gasto de sus trabajadores), las arcas públicas y el gasto de gobierno (a través de impuestos que aporta a la hacienda y demanda de infraestructura y servicios para su funcionamiento).

Cuarta razón, en los últimos 10 años la IAM se ha convertido en la industria más dinámica del país, y en uno de los tres polos de mayor atracción de inversión extranjera directa en el mundo (Carrillo, 2016). En tanto que la economía nacional ha crecido modesta e inestablemente, la IAM ha crecido a tasas promedio de 8% en estos años. Ha devenido como la principal fuente de empleos manufactureros, la primera generadora de divisas y de equilibrios comerciales, y la variable principal, explicando el crecimiento de regiones enteras del país. Sobre su capacidad de arrastre se ha dicho que "... ha sido uno de los motores que ha activado la economía en los momentos de recesión" (PwC, 2013: 20-21).

Las agencias del desarrollo proponen que la baja productividad del trabajo es uno de los factores que explica la TIM en países como México (por ejemplo OCDE, 2018a). Por las razones expuestas sobre la IAM, un problema de investigación relevante es cuestionar qué ha pasado con la productividad y los salarios de sus trabajadores, poniendo a prueba la proposición sobre la productividad de dichas agencias. Responder esta pregunta para efectuar dicha prueba desde el sector terminal de la IAM es el segundo objetivo específico del estudio.

<sup>4</sup> La IA es de las industrias que consume mayores cantidades de aluminio, cobre, hierro, plomo, plástico, caucho, textiles, vinil, acero y semiconductores. Hoy, conforme avanzan las industrias de reciclaje y de biotecnologías, más sectores se conectan a la producción de autos. Del reciclado de botellas de plástico se producen alfombras; de latas de aluminio se producen estructuras de puertas; de semillas de soya se hacen cojines de asientos y de la biomasa se manufacturan llantas.

### *Hipótesis y diseño de investigación*

La hipótesis es que la disfuncionalidad de las instituciones del trabajo en el país corresponde a una trampa institucional que propicia que los salarios no aumenten, incluso en industrias estratégicas como la automotriz, donde la productividad del trabajo sube. Esto limita su capacidad de arrastre y alimenta los mecanismos reproductores de la pobreza de una generación a otra de trabajadores (trampa de la pobreza), al igual que los mecanismos que impiden su ascenso en la escalera de ingreso (trampa de la desigualdad). Se postula que estas trampas producen un ciclo de pobreza cuyo correlato es una moral económica de la desigualdad que otorga consentimiento a las desigualdades en la distribución del ingreso, propiciando que los salarios puedan descender en un concierto de auge productivo.

La organización y diseño metodológico del estudio es como sigue. La exposición se estructura en los apartados de desarrollo y conclusiones, en adición a este prólogo. Los dos primeros apartados constan de secciones y subsecciones. El apartado de desarrollo se divide en cuatro secciones. En la primera de ellas se presenta el estado del arte de los estudios sobre la TIM y los resultados de tres décadas de ajustes estructurales en México. Elabora enseguida el modelo analítico del estudio basado en teorías de *las cuatro trampas*, del ingreso medio, la pobreza, la desigualdad e institucional, así como en la teoría de la moral económica de la desigualdad. La segunda exhibe el auge adquirido por la IAM y enfrenta la pregunta de cómo se han comportado la productividad y los ingresos del trabajo en su sector terminal, habiendo encontrado que mientras la productividad sube, los salarios han caído en la IAM. La sección tercera elabora un análisis sobre la disfuncionalidad de las instituciones del trabajo y muestra la manera en que actúan las trampas de la pobreza y la desigualdad. La sección cuatro lleva el análisis a los impactos de las trampas en el crecimiento y en la reproducción de la TIM, y muestra cómo los ciclos de pobreza alcanzan a los trabajadores del

auto; es decir, a los trabajadores de una industria estratégica de alta tecnología. Aborda enseguida la existencia de una moral económica de la desigualdad que legitima las disparidades y los bajos salarios. El apartado final formula conclusiones y recomendaciones para el estudio de la TIM y su eventual superación. Al final del texto se incluyen las referencias y una sección de anexos con las gráficas y los cuadros citados en la exposición.

El diseño de investigación se basó en métodos cuantitativos y cualitativos apropiados para generar y trabajar con una amplia evidencia y acceso a fuentes primarias de información de directivos y trabajadores de la industria. El trabajo de campo se efectuó entre 2016 y 2018. Adicionalmente se utilizó una gama de fuentes secundarias de acredita solvencia, incluyendo bases estadísticas del INEGI, Banco Mundial, OCDE, Latinobarómetro y CEPAL. Cuantitativamente se construyeron series de tiempo para determinar la productividad del trabajo en la IAM. Se formularon índices de valor de la producción y del personal ocupado para derivar el de productividad. Se midió la evolución de los salarios en la industria procesando los tabuladores salariales registrados en los contratos colectivos de trabajo firmados por las 18 plantas armadoras existentes en la IAM y sus sindicatos a diciembre de 2016.<sup>5</sup> Para ahondar en la legitimidad de los contratos de trabajo efectuamos entrevistas con dirigentes sindicales y trabajadores de (un promedio de cinco entrevistas por planta) BMW, Mazda, Honda, Kia, Ford Hermosillo, Nissan Aguas Calientes, GM San Luis y Coahuila, correspondientes a los *clústers* de la IAM Bajío, noroeste y noreste. Las entrevistas indagaron si habían participado en la determinación de sus sindicatos y contratos colectivos de trabajo.

Para el análisis del ingreso subjetivo se condujeron 110 entrevistas con una muestra de trabajadores de plantas automotrices terminales de los *clústers* norte y centro del país. Las entrevistas se efectuaron en 2016

<sup>5</sup> El sector terminal se integra por estas plantas armadoras, las cuales funcionan como el núcleo articulador de toda la IAM y sus extensas redes de suministro, distribución y servicios.

e indagaron sobre la capacidad percibida de los ingresos para satisfacer las necesidades del hogar y ahorrar (i.e., los elementos esenciales del concepto).<sup>6</sup> Los resultados obtenidos se confrontaron con los datos de un ejercicio similar conducido por el autor en 2003, con 114 trabajadores de las mismas empresas y regiones.<sup>7</sup> Ello habilitó una comparación diacrónica a fin de poner a prueba la hipótesis sobre la existencia de un ciclo de pobreza. Se condujeron también nueve grupos focales con grupos sociales estratificados en clase baja, media y alta entre 2017 y el primer semestre de 2018, para indagar sobre su *moral económica de la desigualdad*. Cada grupo focal estuvo integrado por ocho y siete participantes, respectivamente, en promedio. Siempre que se acordó con los grupos (dos terceras partes de ellos), se grabaron las sesiones y el conducto se acompañó de un observador independiente. Ello habilitó cruzar impresiones y procesar datos finales. Con el programa NVivo 11 se obtuvieron mapas ramificados de la moral por grupo social, en las dimensiones de noción/concepto de desigualdad y pobreza, visión normativa y causas de éstos, así como vías para progresar y obtener riqueza.

## Desarrollo

*Estado del arte. Tres décadas de ajuste  
en México y modelo de análisis*

### Los estudios de la TIM

En las últimas décadas, las agencias internacionales y los estudiosos del crecimiento llamaron la atención de un fenómeno peculiar de

<sup>6</sup> Conforme a la definición de ingreso subjetivo propagada en América Latina y el Caribe por el Latinobarómetro (2017). Por otra parte, por acuerdo de secrecía con los participantes en los grupos se reserva el nombre de sus empresas.

<sup>7</sup> Los productos de ese estudio fueron reportados en Covarrubias (2009).

los países en desarrollo: desde los años de posguerra, aunque un grupo de ellos avanzaron de niveles de pobreza a nivel de ingreso medio, pocos progresaron al nivel de países de ingreso alto.

En América Latina, en la década de 1980, la crisis de la deuda y del petróleo contribuyó a la instalación de los postulados neoclásicos y a la crisis de las teorías estructuralistas de la CEPAL y de la dependencia. Los resultados generados por la sustitución de importaciones, el cierre de fronteras y la rectoría económica del Estado pasaron a revisarse y cuestionarse con severidad (Briseño *et al.*, 2014). Mas tampoco los postulados del Consenso de Washington de apertura externa, ajuste estructural y equilibrios macroeconómicos traerían los resultados previstos y en cambio la desigualdad y la pobreza se agravaron en estas dos últimas décadas del siglo xx (Rodrick, 2016). De ahí que en los albores del nuevo siglo, la economía del crecimiento y la teoría del desarrollo pasaron a enfatizar las “trampas” de la pobreza (Sachs, 2006; Bonds *et al.*, 2010), de la desigualdad (Rao y Walton, 2006; Costas y Stachurski, 2005, Temple, 2009), de las instituciones (Do, 2004), tanto como las “ausencias” o limitaciones de las mismas instituciones (Acemoglu *et al.*, 2013) y de buenos gobiernos (North, 1986). Ganaron preminencia también los subrayados vertebrales de las nuevas teorías del crecimiento: no hay convergencia entre países pobres y ricos, y la política económica es sumamente importante en tanto se asuma que el fin último del crecimiento es expandir las capacidades humanas, la libertad y las oportunidades de elección (Sen, 1997; UI Haq, 1995).

Mientras ninguna de estas contribuciones se ocupó del fenómeno singular de los países de ingreso medio, Gill y Kharas (2007) lo hicieron y con ellos la TIM capturó la atención sobre el evento puntual de que la mayoría de los países en desarrollo se encuentran atrapados en ese nivel, después de haber sido capaces de superar la franja que identifica a las naciones de ingreso bajo.<sup>8</sup> La lógica es que

<sup>8</sup> En 1978 el Banco Mundial introdujo la distinción entre países de ingreso bajo y medio. En 1983 introdujo la distinción entre países de ingreso medio bajo y me-

en la franja de ingreso bajo el crecimiento se acelera por la reasignación de recursos de actividades y empresas de limitada productividad a otras de alta y mayor rentabilidad. Pero adquirido el nivel de ingreso medio, no se tiene la misma solvencia para emigrar a manufacturas y servicios de mayor valor agregado, porque no se poseen las capacidades tecnológicas ni las instituciones para ello (Felipe *et al.*, 2012; Eichengreen, 2014; Zhuang *et al.*, 2012; Aiyar *et al.*, 2013).

Si bien no existen parámetros únicos para ubicar estos niveles de desarrollo, de donde los recuentos varían de unos autores y agencias especializadas a otros,<sup>9</sup> algunos de los estudios y sus criterios más citados son:

- El Banco Mundial (2013), con parámetros de ingreso per cápita, nota que sólo 13 países de 101 ubicados como de medio ingreso evolucionaron al escalón de ingreso alto.<sup>10</sup> Ellos son Grecia, Hong Kong, Irlanda, Israel, Japón, Guinea Ecuatorial, Mauricio, Portugal, Puerto Rico, Corea, Singapur, España y Taiwán.
- Cherif y Hasanov (FMI, 2015), con parámetros en términos de porcentaje del ingreso per cápita de Estados Unidos, identifican 167 países de ingreso medio y bajo en 1970, de los cuales sólo nueve evolucionaron a ingreso alto.<sup>11</sup>

---

dio alto. En paralelo, la referencia a los países por su nivel de ingreso se generalizó a la par de nuevas aproximaciones conceptuales que intentan aportar caminos para conducir al desarrollo a las economías emergentes y en pobreza.

<sup>9</sup> Para un debate de estos parámetros véase Arias y Wen (2015).

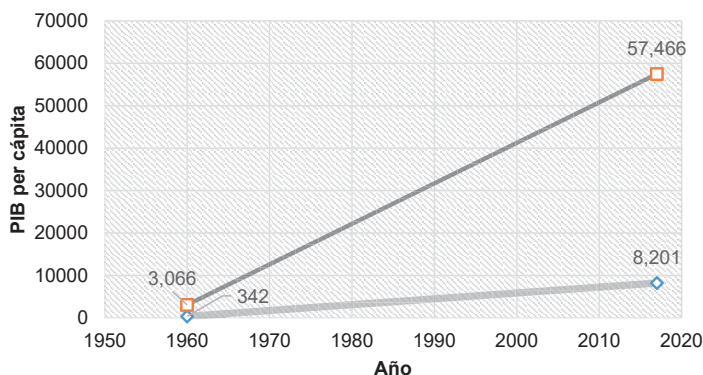
<sup>10</sup> Basado en ingreso per cápita ajustado por el poder de paridad cambiaria (PPC). Sus parámetros a 2015 indican que economías de ingreso bajo son aquellas que logran menos de 1,045 USD per cápita; las de ingreso medio van de ese nivel hasta menos de 12,736 USD; y las de ingreso alto se ubican por encima de éste. En (<http://data.worldbank.org/news/new-countryclassifications-2015>).

<sup>11</sup> Basado en rangos de ingreso definidos en términos de porcentaje del ingreso per cápita de Estados Unidos (con PPC a 2005). Ingreso alto mayor o igual al 46% del ingreso per cápita de EUA; ingreso medio igual o mayor al 16% del de EUA. Menos de éste, ingreso bajo.



El estudio de OCDE/CAF/CEPAL (2018) advierte que en América Latina sólo Uruguay, Chile y Trinidad y Tobago han escapado de la TIM, en tanto el resto ha visto estancados sus ingresos desde la década de 1980. Para el caso de México, de la Gráfica 1 se puede observar que en 1960 Estados Unidos multiplicaba por nueve el ingreso per cápita del país, en tanto para 2016 lo multiplica por siete. El punto nodal de la TIM y en torno al cual crece el debate internacional es el de los factores que explican la trampa del ingreso medio y/o que pueden ayudar a superarla (Barro, 2015; Im y Rosenblatt, 2013; Wen, 2015; Allen, 2009; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; Foxley, 2012; entre otros). Los factores identificados por esta literatura caen en cinco categorías: 1) factores relacionados con el crecimiento económico: baja productividad, competitividad, nivel de exportaciones y escalamientos locales; cierre de mercados al exterior y pobre atracción de inversiones en sectores intensivos en capital y ciencia; deficiencia en la asignación de recursos y en infraestructura física; 2) factores sociales y laborales: elevada desigualdad y exclusión; elevada criminalidad e inseguridad; informalidad de los mercados de trabajo; 3)

**Gráfica 1. PIB per cápita. México/Estados Unidos  
(USA a precios actuales)**



Fuente: elaboración propia con datos del banco Mundial



factores de innovación y capital humano: déficits de educación profesional y técnica, conocimiento e innovación; déficits en desarrollo y difusión tecnológica; 4) factores institucionales: baja calidad de las instituciones y el sistema político; déficits para proteger la propiedad, la transparencia y la rendición de cuentas, y 5) factores de política industrial o su ausencia, así como de agencias especializadas efectivas que dirijan los procesos.

No obstante que la mayoría de escuelas y entidades de desarrollo en la actualidad aprueban una aproximación multifactorial y multinivel a la TIM, para lo cual retoman elementos unas de otras, persiste una diferenciación clara entre ellas por la prioridad que otorgan a una u otra categoría de factores. La OCDE, el Banco Mundial y otras agencias de desarrollo hacen énfasis en que los problemas provienen y deben resolverse dando prioridad a la primera categoría; la escuela de desarrollo sustentable y combate a la pobreza, la segunda (Sachs, 2006; Bonds *et al.*, 2010; Rao, 2006; entre otros); la escuela de capital humano y construcción de capacidades, la tercera (Sen, 1997; entre otros); los neo-institucionalistas y economistas evolucionistas, la cuarta (Do, 2004; North, 1986; entre otros); los neo-desarrollistas y de nuevas teorías del crecimiento, la quinta (Wade, 2006; Wen, 2015; entre otros).

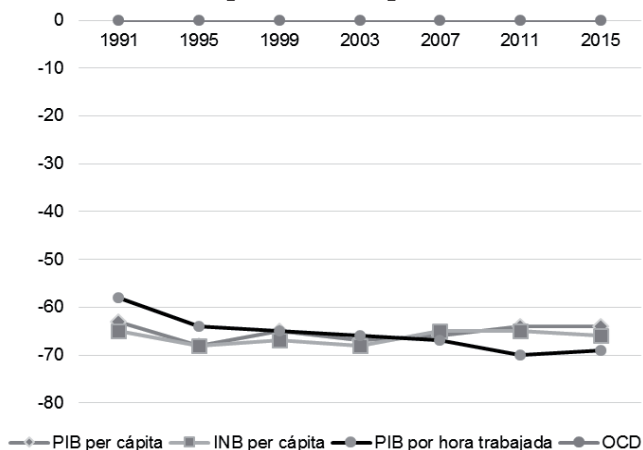
### *Tres décadas de ajustes estructurales en México*

Desde la segunda mitad de la década de 1980, México viene aplicando políticas de ajuste estructural y de reorientación hacia una economía abierta (Dutrenit *et al.*, 2007; Ruiz, 2016; Vergara, 2017; Basave y Rivera, 2009; Martínez y Carrillo, 2016). Esto es, políticas correspondientes a la primera de las cinco categorías que enunciarnos. Incluso el progreso del país en términos de dichas políticas se cita como ejemplo de lo que debe hacerse en esta categoría. Así, el grado de apertura de la economía mexicana (exportaciones más importaciones como porcentaje del PIB) fue de 62% a 2014, *versus*

40% promedio para la región de América Latina y el Caribe. Con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) como insignia, México ha creado una red de tratados y acuerdos comerciales integrada por 10 tratados de libre comercio con 45 países, 32 acuerdos recíprocos de promoción y protección de inversiones firmados con 33 países, y nueve acuerdos comerciales de complementariedad económica dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración.<sup>12</sup> A ello se suma la presencia del país en la Organización Mundial del Comercio, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, y en la OCDE.

La Gráfica 2 anexa permite derivar que de 1991 a 2015 —i.e., el periodo en el que el país ha mudado su modelo económico—, la brecha de ingreso entre México y los 17 países mayores de la OCDE se ha mantenido prácticamente inalterada.

**Gráfica 2. México. Brecha respecto a la mitad superior de los países de la OCDE**



Fuente: OCDE national Accounts and Productivity Dtabase.

Nota: OCDE. “Diferencia porcentual con respecto al promedio ponderado, usando ponderaciones de la población de los 17 países de la OCDE que ocupan los puestos más altos del PIB (PPC de 2010).

<sup>12</sup> Disponible en [www.promexico.mx/es/mx/tratados-comerciales](http://www.promexico.mx/es/mx/tratados-comerciales)

Con la perspectiva comparativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la región logramos una visión más comprensiva. Aprendemos que el liderazgo de México en apertura externa en la región de América Latina y el Caribe no se tradujo en crecimiento. Sólo en una década el país sumó 14 puntos menos de PIB acumulado que la región (acumulado promedio de 38%). El análisis extendido a las dos primeras décadas de TLCAN revela que el rezago de México en términos de PIB en la región fue una constante, por lo que su ingreso per cápita promedio bajó a 0.9, contra 1.6 de la región (Weisbrot *et al.*, 2014).

Otros indicadores macroeconómicos son de claros oscuros. México tiene una menor deuda como porcentaje del PIB que el resto de los países (29 *vs.* 75%) y un menor desempleo (3.2 *vs.* 7.7%), pero su sistema de crédito al sector privado hace apenas la mitad que lo que logran esos países (18.7 *vs.* 37.2%).

Al mismo tiempo, sus indicadores sociales son más débiles que el promedio de América Latina y el Caribe en materia de educación (finalización de nivel secundaria: 36 *vs.* 47%), empleo de mujeres (40 *vs.* 42%), población en situación de pobreza (20 *vs.* 15.5) y coeficiente Gini (54 *vs.* 51, a 2012) (con datos de BID, 2018). Laboralmente, la caída de los salarios y del poder adquisitivo ha sido continua (Garavito, 2013).

Por eso la pregunta emerge de nuevo: ¿cómo explicar estos magros resultados de México después de tres décadas de cambios estructurales?

La OCDE (2018a) nota que el problema se relaciona centralmente con la productividad: “La amplia y persistente brecha del PIB per cápita en relación con los países más avanzados de la OCDE se debe principalmente al bajo nivel de productividad laboral...”. En similar sentido se pronuncian OCDE/CAF/CEPAL: “La escasa contribución de la productividad al crecimiento en América Latina es la causa principal de la brecha del crecimiento entre la región, la OCDE y las economías asiáticas...” (2018: 118).

La Gráfica 2 exhibe cómo la brecha de productividad del trabajo entre México y los países líderes de la OCDE se amplió en alrededor de 10 puntos en estas tres décadas.

Sin embargo, esta perspectiva genérica impide ver lo que ha ocurrido al interior de sectores estratégicos como el automotriz y con ello sesgar el origen de los problemas.

*Un modelo analítico para ver la TIM  
en México con base en las trampas*

Este estudio mostrará que la IAM no es sólo un caso de éxito mayor, sino que su progreso se ha acompañado de crecimientos constantes de la productividad. Por tanto, la nota de OCDE *et al.* no aplica en su caso. Desde esta premisa y la premisa de que en la IAM los salarios no han aumentado incluso cuando la productividad ha crecido, se sostiene que se necesita otro modelo para explicar la TIM en México y ayudar a su superación. Las proposiciones del modelo son:

Proposición 1. Existe una trampa institucional que determina que los salarios no suban en una industria estratégica como la IAM, en auge y crecimiento de productividad.

Do describió la situación de pequeñas élites que influyen en las instituciones de gobierno para inclinar las regulaciones a su favor, restringir las barreras de entrada, y adquirir una posición de mayor poder en el mercado. La trampa de las instituciones significa que pequeñas coaliciones triunfan en esos propósitos vía corrupción de las instituciones. Surge así un mecanismo de reforzamiento mutuo entre ineficiencia de gobierno (instituciones de desempeño pobre) y desigualdad, pues acentúan la brecha entre élites en poder y masas desposeídas (2004: 26).

Debe haber una trampa profunda en las instituciones del trabajo en México para que los salarios caigan en la IAM, pues no está presente ninguna de las condiciones que la teoría económica y social ha identificado como causas de ello: contracción económica/fase recesiva del ciclo, desplome de la productividad, y ausencia de

estructuras y regulaciones de protección al trabajo (Keynes, 1930; Hicks, 1932; Leibenstein, 1957; Solow, 1979; Shumpeter, 1934; Polanyi, 1989; Bernaciak, 2014).

Proposición 2. La trampa de las instituciones alimenta los mecanismos auto-reforzantes de reproducción de la pobreza de una generación a otra de trabajadores (trampa de la pobreza), al igual que los mecanismos que impiden su ascenso en la escalera de ingreso (trampa de la desigualdad). La interacción de estas trampas, en turno, limita su capacidad de arrastre de una industria estratégica como la IME.

La trampa de la pobreza, describe Sachs (2006), entraña una situación en la que las personas parten de una situación de bajo ingreso y experimentan su caída de generación en generación. Esta persistencia en el tiempo genera un ciclo de pobreza en tanto produce un mecanismo sostenido de auto-reproducción, que necesita de intervención externa para formarse (Bonds *et al.*, 2010). Si los mecanismos se traducen en otros mecanismos o estructuras que impiden que se cierre la brecha entre ricos y pobres, sea porque la escalera de movilidad social de los pobres está rota, sea porque la concentración de la riqueza entre pocos sigue creciendo, entonces se superpone una trampa más. Es la trampa de la desigualdad (Rao y Walton, 2006; Esquivel, 2015; Costas y Stachurski, 2005; Temple, 2009). La desigualdad se hace persistente porque dispone ya de sus propios sistemas de reproducción.<sup>13</sup> Una población más pobre y desigual tiene un mercado interno disminuido, pero el efecto combinado de las trampas disminuye también los capitales físicos, humanos y sociales disponibles (Cingano, 2014).

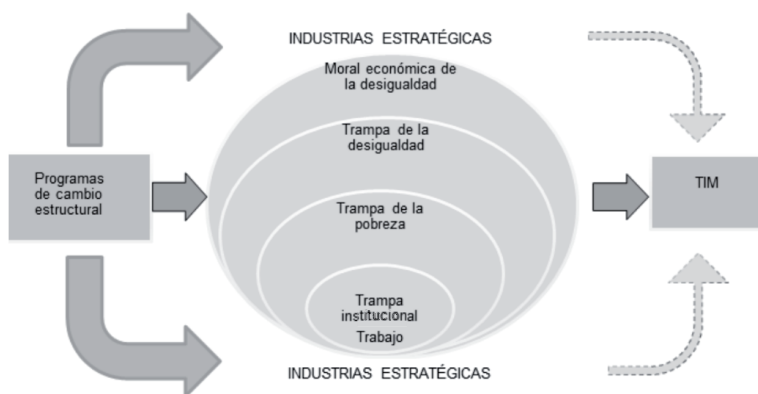
Seguir el ingreso subjetivo de un grupo social en el tiempo proporciona una manera de observar si son presas de la trampa y el ciclo de pobreza, en la medida en que son los mismos *sujetos del*

<sup>13</sup> La trampa de la desigualdad no es sólo de riqueza, como el estudio se ocupa, sino que puede ser también de estatus y poder.

*desarrollo* (Sandoval, 2015) los que definen cómo experimentan la relación ingreso-nivel de vida, su alcance para cubrir sus satisfactores cotidianos, su capacidad o no de ahorro, etcétera. Y todo ello sin las restricciones de los valores monetarios y las paridades cambiarias de un tiempo a otro o de una geografía a otra. El estudio mostrará el ingreso subjetivo de dos generaciones de trabajadores para discutir la presencia de las trampas citadas.

Proposición 3. Estas trampas y su traducción en un ciclo de pobreza tienen su correlato en una moral económica de la desigualdad que propicia que los salarios pueden descender en un concierto de auge de inversiones y empleos productivos. Las sociedades poseen una forma de relación con las desigualdades en el nivel de ingreso y el nivel de pobreza existentes, que se expresa en un grado de aprobación o aquiescencia de la misma. La moral económica de la desigualdad designa dicho grado (Sachweh, 2012; Thompson, 1991; Hochschild, 1979). Sociedades con una elevada tolerancia a la desigualdad normalizan su existencia y aceptan o no conflictúan la presencia de amplias brechas entre ricos y po-

### Modelo analítico con base en las tres trampas



Fuente: Elaboración propia.

bres. Sociedades con una baja tolerancia rechazan o cuestionan las brechas, sobre todo si las perciben como injustas o ilegítimas (Sachweh, 2012). La moral de la desigualdad puede ser tasada por la noción/conceptos, visión normativa y causas de desigualdad y pobreza que una sociedad posea o atribuya, así como las vías para progresar y obtener riqueza que contemple. Nuestro modelo analítico queda representado a continuación.

## **La IAM. Auge, productividad y salarios**

### *La industria modelo de la apertura del país*

En tanto la economía nacional ha tenido un crecimiento modesto e inestable, la IAM ha crecido constantemente, en un concierto de aumento de inversiones y empleos, para colocarse como la industria más dinámica del país. En efecto, tomado el periodo de 2000 a 2016, la IAM ha multiplicado casi por tres el crecimiento del PIB, por cinco el de la industria y por cuatro el de las manufacturas. La IAM es la gran ganadora del TLCAN. Al cumplirse dos décadas del mismo, la producción de autos en la región se incrementó el 16% (de 15.6 millones en 1994 a casi 17 millones en 2014).

Situados en el periodo post-crisis 2008-2009, las cifras son más impresionantes: la IAM multiplica por más de tres el crecimiento del PIB y por seis el de la industria en conjunto. Es el resultado de que la IAM ha devenido en uno de los tres polos de mayor atracción de inversión extranjera directa en el mundo. En 2013, por ejemplo, la IAM captó más flujos de inversión que ninguna otra industria en el globo (Kyngge, 2015). Sólo China e India han crecido más que México en la manufactura automotriz después de la pos-crisis financiera global.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> De 2007, año pre-crisis, a 2014 la producción de autos en China se disparó 166%, en tanto la de India y México lo hicieron el 70 y 60%, respectivamente (estimaciones propias con datos de OICA.net). Entre las naciones emergentes principa-



En 2015, sumando las nuevas armadoras desde 2008, superó lo captado durante su historia industrial. En 2017 la producción alcanzó 3.7 millones de vehículos, afianzando al país como líder en América Latina, el séptimo productor y el cuarto exportador del mundo, así como el primer exportador hacia Estados Unidos, sumando autos y partes. A este paso al inicio del 2020 México estará manufacturando un tercio del producto vehicular de Norteamérica y se convertirá en la capital automotriz de la región entera (Muller, 2014).

El relieve de la IAM para el país es considerable. Es la primera fuente de divisas y de equilibrios comerciales: en 2015 captó alrededor de 90 mil millones de USD (es decir, más que las divisas captadas por petróleo, turismo y remesas juntos) y mantuvo un superávit de 47,500 millones. Generó por tanto 23.5% de las divisas captadas por el país y 33% del total de las manufacturas.

Las tres de Detroit, cinco líderes asiáticos y cinco europeos, operan 22 fábricas armadoras en 10 estados, seguidos de 2,550 fábricas proveedoras distribuidas en 21 estados, conformando los *clústers* noroeste, noreste, centro y Bajío. Así, la IAM es ya la principal fuente de empleos manufactureros y la variable principal explicando el crecimiento de regiones enteras del país (ProMéxico, 2016; Chávez y García, 2015). La región del Bajío —con Guanajuato, Aguascalientes y San Luis Potosí al frente— pasó a convertirse en el gran eje automotriz de México. Ocho de las principales armadoras globales están ahí; en el último lustro llegaron al Bajío BMW Mazda, Daimler AG y VW.

En tanto Honda, GM y Nissan se expandieron con nuevas factorías. Su producción conjunta de 1.5 millones de autos la ha convertido en una de las 15 economías automotrices del mundo (Covarrubias, 2016).

Por todo ello, la IAM es el gran caso de éxito de los cambios estructurales y la apertura externa de la economía.

---

les en la industria, sólo Tailandia se acerca a este ritmo, pues en el mismo periodo incrementó el 48% su producción.

### *Productividad y salarios*

El retroceso de los salarios y la pérdida de poder adquisitivo ha sido una constante en México desde los programas de ajuste y la reorientación de su modelo económico. El estudio de Garavito (2013) sobre los salarios mínimos muestra que entre 1976 —punto donde alcanzaron su mayor nivel— y 2013 los trabajadores perdieron 72.4% de poder adquisitivo. Puesto en precios de 2010, los salarios fueron de 214 pesos en 1976 a 57 pesos 37 años más tarde. Una caída que, si bien se detiene a finales de la década de 1990, como indica la autora, no ha significado recuperación alguna sino sólo estancamiento salarial. Suponiendo que esta caída salarial responde a niveles bajos de productividad como sugieren las agencias citadas, ¿la IAM cae bajo estos criterios?

El empleo automotriz ha crecido sostenidamente. En particular a lo largo de la última década el mercado de trabajo se ha incrementado año con año, por lo que ahora la IAM es el mayor empleador manufacturero con 765,706 empleos directos (datos EMIM-INEGI, 2016). Considerando los empleos indirectos asociados a la IA las estimaciones suman hasta 1.8 millones de empleos; 561 mil asociados al comercio automotriz y 490 mil en servicios de reparación y mantenimiento (datos de INEGI-AMIA, 2016). La pregunta es cómo ha sido la productividad de estos empleos.

El Cuadro 1 —construido con información oficial de INEGI— permite responder lo previo con suficiencia. El Índice de Personal Ocupado (IPO) en la IAM en estos años (tomando como base 2007) ha crecido hasta 1461; el Valor de la Producción (IVP) mucho más —i.e., 285— y el de Índice de Productividad del Trabajo (IPT), producto de las relaciones entre los dos índices previos—alcanza hasta 177 puntos.<sup>15</sup> Es decir, de 2007 a 2016 la productividad de los trabajadores mexicanos se elevó en 77%, un promedio anual de 8% en números gruesos.

<sup>15</sup> El IPT se define como el cociente del IVP a precios constantes en el periodo definido por el año base y el IPO para el mismo periodo.

**Cuadro 1. Subsector de equipo de transporte.  
Índices de personal ocupado, valor de la producción,  
productividad del trabajo 2007-2016 (2007=100)**

Año	IPC	IVP	IPT
	100	100	100
2008	96	102	106
2009	77	89	115
2010	88	126	144
2011	100	148	145
2012	116	178	153
2013	127	191	150
2014	138	216	157
2015	147	258	176
2016	161	285	177

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera. INEGI.

¿Qué ha pasado con los ingresos de los trabajadores? El estudio de Stanford (2010) sobre la geografía de la auto-globalización reveló que a 2007 México ya ofrecía los costos laborales más bajos entre los países líderes del sector: 3.95 dólares por hora para los obreros en las líneas de producción.<sup>16</sup> *Sensu contrario* del auge productivo y del empleo en estos años, los salarios de los trabajadores han disminuido. La evidencia se puede resumir así: 1) la remuneración de los asalariados dentro de la estructura del valor agregado bruto ha descendido desde 2007, de 22.4 a 14.3%;<sup>17</sup> 2) las remuneraciones (salarios sin prestaciones) de los obreros en

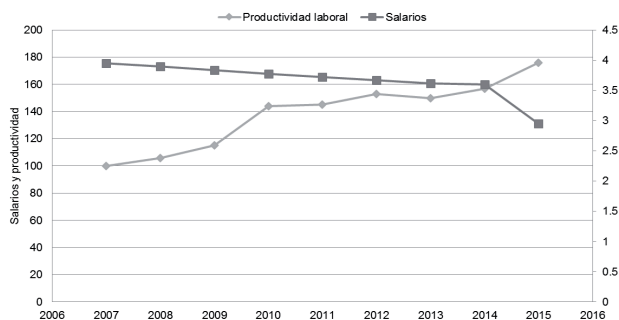
<sup>16</sup> La distancia de las otras cinco naciones con los costos más bajos aparecía considerable: Taiwán, 7.5; Polonia, 7.8; Hungría, 9; Brasil, 11.4 y República Checa, 11.5. Mucho más de las naciones con los mayores costos laborales de la IA: Alemania, 52; Bélgica, 41.7; Canadá, 40.4; Austria, 39 y Reino Unido, 35.8.

<sup>17</sup> Con datos de INEGI, 2014.

líneas de producción —esto es de los asalariados sin considerar a los empleados y directivos— descendieron de 3.95 a 3.6 USD por hora entre 2007 y 2013.<sup>18</sup> De ahí a finales de 2016, cuando a las restricciones salariales de las empresas se aúna la devaluación que coloca la relación peso dólar en 18.5, los salarios en las plantas armadoras disminuyen hasta 2.3 dólares por hora.

El Cuadro 2 hace ostensible lo previo. En él detallamos las remuneraciones fijadas en los contratos colectivos de trabajo de 19 plantas ensambladoras abiertas y en construcción al cierre de 2016. Si agregamos un 30% estimado de prestaciones a estos 2.3 USD, obtenemos que el costo laboral promedio de los trabajadores armadores de vehículos fue de 2.99 USD por hora al cierre de 2016.<sup>19</sup> Por tanto, en la IAM no sólo existe una creciente brecha entre salarios y productividad, sino que unos y otras han seguido por caminos opuestos (como se muestra en la Gráfica 3).

**Gráfica 3. Productividad de trabajo y salarios en la IAM 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos del Cuadro 2.

<sup>18</sup> Típicamente las prestaciones de los asalariados manufactureros en México representan un tercio en promedio de los salarios. Sobre esa estimación estaríamos refiriendo que los costes laborales —salarios más prestaciones— de los asalariados bajaron de 5.27 en 2007 a 4.8 USD en 2013.

<sup>19</sup> La estimación de 30% la derivamos de los mismos contratos colectivos. The Conference Board (2017) estima en 29.7% la compensación total de dicho costo para los trabajadores de todo el sector manufacturero de México.

**Cuadro 2. Salarios IAM. Plantas armadoras (años indicados)**

<i>Empresa/Planta (Año del CCT)</i>	<i>Pesos</i>	<i>USD</i>
Nissan Civac (2016)	60	3.2
Chrysler Toluca (2015)	59	3.2
Chrysler Coahuila (2015)	59	3.2
VW Puebla (2016)	54	29
Audi SJCh Puebla (2017)	50	2.7
Ford Cuautitlán (2016)	46	25
Toyota Baja California (2016)	46	2.5
Kia Pesquería (2015)	46	2.5
Ford Hermosillo (2016)	42	2.3
Nissan Aguascalientes (2016)	40	2.2
Nissan Aguascalientes II (2016)	40	2.2
GM Ramos Arizpe (2016)	36	1.9
Honda El Salto (2016)	35	1.9
GM San Luis Potosí (2016)*	33	1.8
Honda Guanajuato (2016)	31	1.7
BMW San Luis Potosí (2016)*	28	1.5
Mazda (2016)	19	1
<i>Promedio salarios x hora</i>	<i>43</i>	<i>2.3</i>

Fuente: Elaboración propia con base en los contratos colectivos de trabajo de las empresas y sus sindicatos (últimas negociaciones existentes a diciembre de 2016, el año indicado es el de firma del contrato vigente).

## **Las trampas en acción. Explicando la disonancia entre productividad y salarios**

### *La trampa de las instituciones del trabajo*

¿Aplican en la IAM las condiciones que la teoría ha identificado como causas de caída de los salarios? La respuesta es negativa. Veamos:

Presencia de la etapa contractiva o recesiva del ciclo económico. Contrario a ello, hemos mostrado que la IAM ha estado creciendo a una tasa de 8% promedio en la última década. Por tanto, en la IAM el funcionamiento del ciclo productivo se ha roto en la medida en que los salarios se comportan como si la inversión y los empleos estuvieran cayendo. Así ni el ciclo keynesiano de crecimiento (Cfr. Keynes, 1930) ni las relaciones de equilibrio marginal de los mercados de oferta y demanda de empleo y salarios (Hicks, 1932) funcionan en la IAM.

Niveles descendentes de productividad. Hemos mostrado que la productividad del trabajo ha estado creciendo a una tasa de 8% anual de 2007 en adelante. De ahí que en el modelo de la IAM se han interrumpido las propiedades de las relaciones básicas entre productividad y salarios, mientras se ahonda la brecha que separa a uno y otro. ¿El resultado? En la IAM no tienen lugar las remuneraciones de eficiencia (Leibenstein, 1957; Solow, 1979) como no tiene lugar el ciclo de negocios shumpeteriano de innovación, productividad y desarrollo (Cfr. Shumpeter, 1934).

Ausencia de estructuras y regulaciones que normen la relación entre gerencias y trabajadores organizados y/o que protejan el trabajo. La literatura de relaciones industriales reconoce una tercera situación en la que los salarios son bajos o tienden a deprimirse. Ésta es la relativa a la ausencia de regulaciones que protejan el empleo y las capacidades de organización de los trabajadores para comprometer negociaciones colectivas que les favorezcan (Polanyi, 1989; Bernaciak, 2014). El hecho es que en el caso de México la situación es la opuesta. La legislación laboral mexicana provee niveles de protección para los trabajadores que son mayores que los ofrecidos en la mayoría de los países de la OCDE. Son ciertamente superiores a los que existen en Estados Unidos y Canadá (Cuadro 3) relativos a despidos individuales y colectivos, así como en lo referente a la regulación de las formas de empleo temporal.

Más aún, México ha suscrito la mayoría de las convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

**Cuadro 3. Legislación de protección al empleo indicadores de OCDE**  
(escala de 0 -menos restricciones-a -más restricciones)

<i>País</i>	<i>Protección de trabajadores permanentes vs despido individual/colectivo</i>	<i>Protección de trabajadores permanentes vs despido individual</i>	<i>Requerimientos para despido colectivo</i>	<i>Regulación de formas de empleo temporal</i>
Canadá	1.51	0.97	2.97	0.21
Estados Unidos	1.17	0.49	2.58	0.33
México	2.62	1.91	4.38	2.29

Fuente: oecd, 2013, Indicators of Employment Protection, on line  
<http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

mientras —a manera de comparación para la región TLCAN— Canadá ha suscrito todas y Estados Unidos sólo dos (Cuadro 4). Por tanto, desde una perspectiva polanyiana, el país tiene las leyes laborales, las estructuras de representación y la legislación social necesaria para controlar mejor las fuerzas del mercado (Cfr. Polanyi, 1989). Sin embargo, las relaciones de trabajo en la IAM funcionan en sentido opuesto, como si estas regulaciones y estructuras no existieran o influyeran. La implicación más inmediata de ello es que la función remuneración salarial de justicia (Akerlof, 1984) tampoco tiene lugar en la IAM.

Por consiguiente, el problema en el caso mexicano no es de legislación, sino su aplicación. En México las instituciones del trabajo son sumamente disfuncionales, producto de un sindicalismo que se ha descrito como corporativo, que vende contratos de protección

**Cuadro 4. Convenciones fundamentales de la oit.**  
**Países de norteamérica**

Convención	USA	Canadá	México
C29-Trabajo forzado		X	X
C087-Libertad de asociación y de protección de derecho a organizar		X	X
C098-Derecho a organizar y a la contratación colectiva		X	
C100-Remuneración igualitaria		X	X
C106-Abolición del trabajo forzado	X	X	X
C111-Discriminación en el empleo y la ocupación			
C130-Edad mínima		X	X
C182-Trabajo infantil	X	X	X

Fuente: ILO, online, <http://www.ilo.org/global/lang.en/index.htm>



(i.e., contratos suscritos con las gerencias a espaldas de los trabajadores) a las empresas y que éstas aceptan para tomar rentas adicionales de salarios bajos, al margen de la productividad. El mecanismo supone la existencia de agencias de gobierno que son corrompidas para permitir la firma de estos contratos. Una amplia literatura especializada ha documentado la presencia de estas situaciones laborales en México, a pesar de que la legislación mexicana es sumamente protectora del trabajo: dentro de otros, Bensusán y Middlebrook (2013), De la Garza (2003, 2012), Zapata (2005), Blanke (2007), Fairris y Levine (2004), Cook (2005), Bouzas y Reyes (2007, 2010), Del Buen (2011), Garavito (2013), Arteaga (2003), Covarrubias y Bouzas (2016), Bensusán, Carrillo y Ahumada (2011).

Más aún, México ha sido denunciado en tribunales de la OIT por estas prácticas.<sup>20</sup> Los contratos de protección, se ha estimado, llegan a sumar tanto como dos tercios o más de los registros, contratos, y sindicatos existentes (Cfr. Bouzas y Reyes, 2007, 2010; Del Buen, 2011). En la IAM estimamos un porcentaje similar. De los contratos colectivos que revisamos para este estudio y expuestos en el Cuadro 4, pudimos constatar que son contratos de protección los de BMW, Mazda, Honda, Kia, Ford Hermosillo, Nissan Aguas Calientes, GM San Luis y Coahuila. Lo constatamos platicando con trabajadores y dirigentes sindicales de esas empresas. Los dirigentes de planta firman contratos y aceptan salarios que han sido previamente acordados por dirigentes locales, representantes de empresas y agencias de gobierno. Los trabajadores, en tanto, no son consultados e incluso se encuentran con la situación de que los contratos y los sindicatos existen aún antes de que las empresas abran y ellos sean contrata-

<sup>20</sup> En sesión de junio 2017 el país recibió una denuncia más por dichas prácticas en la sesión de la Comisión de Aplicación de Normas de OIT, esta vez por la Confederación Sindical Internacional e Industrial Global Union- por prácticas contra la libertad sindical y la contratación colectiva. Específicamente en el tema que nos ocupa, México fue denunciado por la “persistencia de los sindicatos falsos o sindicatos de protección” (Covarrubias, 2017).

dos. Así quedan registrados salarios que no tienen relación con lo que pasa en los ciclos de negocios de las firmas.

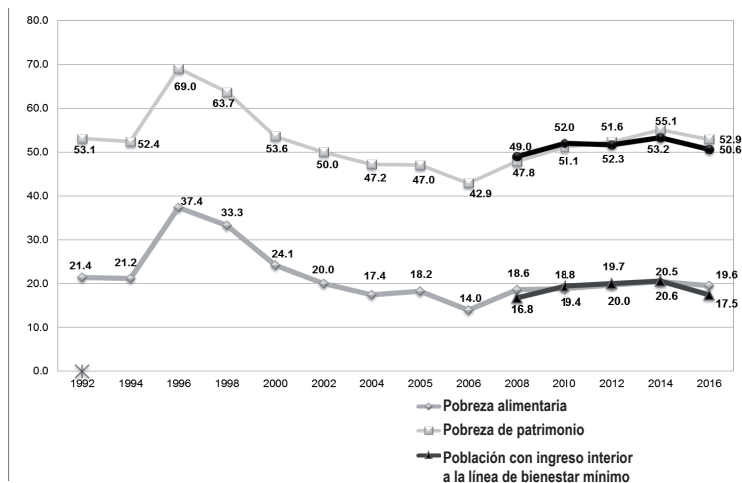
En febrero de 2017 el gobierno del presidente Peña Nieto emitió un decreto de reforma a la Constitución en materia laboral que responde a estas denuncias. La reforma contiene dos hitos para la historia laboral de México: la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para llevar la administración de la justicia laboral al Poder Judicial, y el ordenamiento del voto libre y secreto para la elección o renovación de las dirigencias sindicales. La reforma, no obstante, aún está por reglamentarse y ratificarse.

### *Las trampas de la pobreza y la desigualdad*

¿Existe un ciclo de pobreza en México? Sin duda. Coneval (2016) indica que a 2016 México tenía 53.4 millones de personas en pobreza (44% del total); esto es, que tienen al menos una carencia social de los seis de rezago educativo, servicios de salud, seguridad social, vivienda, servicios y acceso a alimentación. De ese total, 9.4 millones (8%) estaban en pobreza extrema (por debajo de la línea de bienestar mínimo).

Los datos de la misma agencia muestran que de 1992 a 2016 la población en situación de pobreza patrimonial se ha movido de 52 a 50%. Esto es la población que, si bien cubre sus necesidades alimentarias, de salud y educación, no posee ingreso per cápita para solventar los gastos mínimos de vivienda, vestido y transporte. En cambio, la población en situación de pobreza alimentaria —que no puede cubrir sus necesidades de alimentación— se ha mantenido en alrededor de 20%. Más aún, en la última década ha aumentado la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, así como la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (Gráfica 4). En breve, vistas las tres últimas décadas, la pobreza en México muestra los signos de un ciclo que se autorreproduce: se ha mantenido ampliamente invariada en términos proporcionales, e incluso ha aumentado en el estrato más vulnerable. Esto es la población en pobreza extrema.

**Gráfica 4. Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos 1992-2016**



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2016, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Esquivel (2015) muestra que hay un *ciclo vicioso de desigualdad en México*. Este autor muestra que los datos sobre la evolución de la desigualdad son contradictorios. De mediados de la década de 1990 a la de 2010 hay una mejora en el coeficiente GINI, pero tomando los datos de OCDE de 1982 a 2014 éste sube de 45 a 48. Ello se debe a que en las últimas tres décadas la riqueza se ha concentrado más en las esferas más altas de la distribución del ingreso (i.e., el 10% más rico concentra casi dos terceras partes de la riqueza del país; la fortuna de cuatro de ellos equivale al 9% del PIB) y porque la pobreza se ha mantenido estancada. Más aún, mientras el PIB per cápita creció escasamente 1% anual en estas décadas, la riqueza de los 16 mexicanos más ricos lo hizo cinco veces (Esquivel, 2015: 3-13).

## El impacto de las trampas en la TIM y la moral económica de la desigualdad

*Del ciclo de pobreza en México  
al ciclo de pobreza  
de trabajadores del auto*

El Latinobarómetro ha medido el ingreso subjetivo de los países de América Latina y el Caribe desde 1995. La evolución de entonces a 2016 de las percepciones de los mexicanos sobre la suficiencia de sus ingresos para proveerles de satisfactores básicos confirma lo revelado previamente por las estadísticas de la pobreza y la desigualdad. Los mexicanos en posición de ahorrar se han mantenido en 9%; los que revelan que experimentan dificultades o grandes dificultades debido a su ingreso han oscilado de 47 a 44 por ciento.

¿Hay un ciclo de pobreza entre los trabajadores de la IAM? Nuestras entrevistas sobre el ingreso subjetivo con trabajadores de la IAM indican que, entre 2003 y 2016 (años de nuestro levantamiento), ha aumentado quienes pueden ahorrar del 18 al 25%. *Sensu contrario*, se ha incrementado de 27 a 50% los que llevan una vida de dificultades por el nivel de su ingreso (Cuadro 5 y Gráfica 5).

A manera de comparación hemos colocado los datos del Latinobarómetro para el mismo periodo. El resultado es que entre 2003 y 2016 la percepción de los mexicanos sobre su ingreso se ha vuelto más crítica. Son 6% menos los que pueden ahorrar y 11% más los que encuentran dificultades en su vida por su nivel de ingreso.

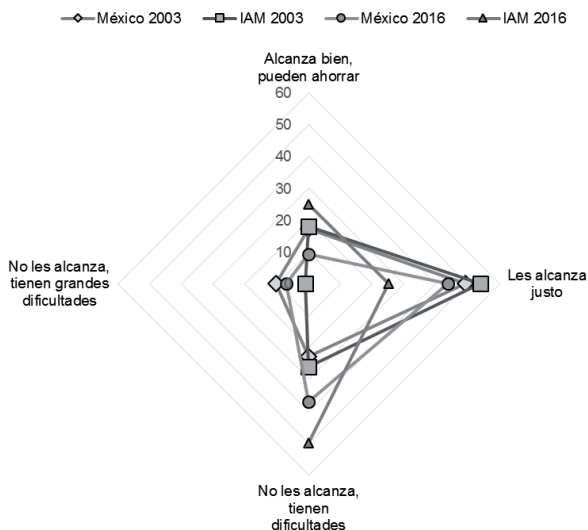
Lo que estos números confirman es que parte importante de las generaciones actuales de mexicanos están en camino de reproducir los ciclos de pobreza. Pero lo que es más sorprendente es que lo mismo es válido para los trabajadores de la IAM, una industria estratégica de alta tecnología.

**Cuadro 5. Ingreso subjetivo**  
**Latinobarómetro/Trabajadores IAM**

<i>Latinobarómetro/ Encuesta-Trabajadores</i>	<i>México 2003</i>	<i>IAM 2003</i>	<i>México 2016</i>	<i>IAM 2016</i>
Alcanza bien, pueden ahorrar	17.2	18	9.3	25
Les alcanza justo	49.3	54	43.7	25
No les alcanza, tienen dificultades	22.8	26	37	50
No les alcanza, tienen grandes dificultades	10.2	1	7.1	

Fuente: Entrevistas a muestras de trabajadores y datos del Latinobarómetro, años seleccionados.

**Gráfica 5. Ingreso subjetivo**  
**Latinobarómetro/Trabajadores IAM**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro, años seleccionados.

*Las trampas y el crecimiento*

Los estudios sobre los impactos de las trampas en el crecimiento económico apenas empiezan (Cingano, 2014; Esquivel, 2015; OCDE, 2012). Los neo-institucionalistas y economistas evolucionistas crearon una sacudida en las ciencias económicas y sociales que impulsó a revalorar el rol de las buenas instituciones y gobiernos en el desarrollo (Acemoglu *et al.*, 2001; North, 2003; Do, 2004). En la actualidad prácticamente todos los modelos de crecimiento y agencias de desarrollo principales subrayan ese rol y proponen estrategias para su transformación en camino del progreso de los países —del Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial al “... Repensando las Instituciones del Desarrollo” para América Latina de OCE/CAF/CEPAL (2018), etc. Las propuestas de transformación institucional se extienden a los modelos de promoción de la innovación y desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas mayores —como el Índice de Innovación Global de Cornell/INSEAD/WIPO (2018).

Por ejemplo, el estudio de OCDE (2012) sobre la regulación en el sector de telecomunicaciones en México advierte la existencia de un sector disfuncional producto de una legislación que ha alentado prácticas monopólicas —léase el complejo de telecomunicaciones de Carlos Slim— (Esquivel, 2015). Estima entonces que sólo entre 2005 y 2009 México perdió una riqueza equivalente a 129 mil millones de USD —1.8% de su PIB— por dichas prácticas (OCDE, 2012: 11).

En cambio, sólo hasta los últimos años progresa la idea de que la desigualdad y la pobreza no sólo son consecuencia del crecimiento sino factores condicionantes y desde una nueva economía de la desigualdad y la distribución se ha venido a estudiar cómo la misma desigualdad desincentiva el mercado interno, la innovación, y el potencial del capital físico, social y humano (Bowles, 2012; Cingano, 2014). Así, este último autor estima que el aumento

de la desigualdad en México entre 1995 y 2005 restó un crecimiento acumulado al PIB del 10 por ciento.

Un informe más reciente de CEPAL (2018) es sugerente desde su mismo título, *La ineficiencia de la desigualdad*. En él este organismo presenta información que muestra asociaciones negativas entre desigualdad y productividad, aunque no unidireccionales, y aboga por la promoción de la igualdad como fuerza impulsora de la eficiencia económica.

La IAM proporciona una ventana para advertir los impactos de la desigualdad y la pobreza sobre el mercado interno. El gran motor de la IAM ha sido el mercado externo al que se envía aproximadamente 80% de los autos producidos. En tanto, el mercado interno de autos si bien ha crecido en los últimos años, sigue limitado a ventas de 1.5 millones de autos. Si las ventas de autos en el mercado interno hubieran seguido el auge de la IAM de la última década, se podrían estar vendiendo alrededor de 3 millones de unidades por año. Una comparación internacional se puede establecer con Brasil. De un mercado interno de autos similar al mexicano a principios del 2000 —i.e., de alrededor de 1.2 millones de unidades—, previo a la crisis de 2014, Brasil llegó a triplicar dicho mercado gracias, dentro de otras cosas, a una recuperación de los salarios industriales. Así, alcanzó ventas internas de poco más de 3.5 millones. Proyectando estos números, lo que obtenemos es que con un mercado interno soportado por otra distribución del ingreso —empezando con salarios que hubieran seguido la productividad en el sector terminal—, el auge de la IAM podría haberse multiplicado por dos: una producción de 6.5 millones de unidades, de los cuales 46% serían colocados en el mercado interno.

¿Qué implicaciones se pueden derivar más directamente para la trampa del ingreso medio? El avance de la desigualdad en México ha legado una clase media disminuida. Con datos del BID (2018) obtenemos que la clase media mexicana —un indicador clave en la aspiración a librar la TIM— es menor en 8 puntos que la existente en la región entera (23 vs. 31%).

En igual sentido el estudio de la OCDE (2018b), *Un ascensor social roto*, refiere que las familias de bajos ingresos de México necesitan 10 generaciones (300 años) para alcanzar el estrato medio, más del doble del promedio de países de la OCDE (4.5). En esta lógica, y siguiendo las mismas condiciones de crecimiento y distribución del ingreso en el país, para cerrar la brecha de ingresos con Estados Unidos se necesitarían dos siglos más.

### *La moral económica de la desigualdad*

Postulamos que en el país existe una moral económica de aceptación y contempORIZACIÓN con la desigualdad y la pobreza. Si ello es cierto, sus implicaciones son múltiples para nuestro análisis de los bajos salarios prevalecientes en la IAM y su no correspondencia con las condiciones de la industria. Como antes notamos, una sociedad cuya moral económica presta consentimiento a la desigualdad o se desinteresa de ella, termina por aceptar y dar por “naturales” las muchas caras de la pobreza y los bajos ingresos *versus* las muchas caras de la opulencia extrema. ¿Qué revelan los grupos focales que conducimos sobre la moral económica de la disparidad prevaleciente en el país?

La Gráfica 6 detalla los resultados y exhibe las ramificaciones de las nociones, prenociones y conceptos que cada grupo arrojó de acuerdo con el programa NVivo 11. Sobre una diversidad de opiniones recogidas, lo más sobresaliente son los elementos comunes: la desigualdad es extendida, aguda, ofensiva, nos dijeron en los tres grupos. Pero es una suerte, se cree, de destino manifiesto: siempre ha existido y siempre existirá. Entre sus causas la nota común es responsabilizar al gobierno, la corrupción de la que él vive, la falta de oportunidades. El punto de diferenciación más clara entre los tres grupos sociales se localizó en la definición de lo que se requiere para avanzar en el país. “Trabajo duro”, dijeron los de ingreso bajo; “tomar las oportunidades” y “un mejor gobierno”, dijeron los de









clase media; y “promover un cambio cultural”, opinaron los de mejores ingresos.

Estos resultados nos dicen que los mexicanos —hablo de los que estos grupos representan— le otorgan un gran consentimiento a la desigualdad, pues su moral económica contemporiza ampliamente con la presencia de la pobreza y la desigualdad.

## Conclusiones

Asistimos a un punto de inflexión en los modelos acuñados por las teorías económica y social para explicar los factores condicionantes del crecimiento y el desarrollo. Las formulaciones estructuralistas, modernistas, clásicas y neoclásicas, los programas de ajuste y desarrollistas, están en crisis por sus limitaciones para situar los resortes que atan el progreso de los países en desarrollo y emergentes. Comparten también la característica de estar revisando sus propias ataduras ortodoxas para moverse hacia marcos de abordaje más comprensivos que pueden tomar prestado de diversas escuelas lo mejor de su herramental.

Los estudios de la trampa del ingreso medio nacen en este punto de inflexión para contribuir a una perspectiva fresca en la aprehensión de la situación de países atrapados entre naciones pobres de bajos salarios y carencia de capitales y aquellos que pertenecen al estadio de ingreso alto. Cinco escuelas y corrientes de desarrollo se han decantado para enfrentar la TIM. Una asociada a los factores de economía clásica de apertura comercial, productividad, dotación de factores, y equilibrios de mercados. Otra vinculada a los problemas de la desigualdad, los factores sociales y laborales. Una tercera que coloca el énfasis en los temas de innovación y construcción de capacidades humanas. Los neo-institucionalistas y evolucionistas que subrayan los problemas de gobernanza y regulaciones. Y los que

ven la política industrial y de nuevos modelos de desarrollo como el factor diferenciador.

México es un desafío para estas escuelas en la medida en que permanece anclado en la TIM a pesar de tener tres décadas aplicando programas de ajuste, reorientando su economía al exterior y atrayendo industrias estratégicas como la automotriz. Por otra parte, no obstante esta diversidad de escuelas, las interpretaciones dominantes para países como México siguen colocando el acento en los factores de productividad como limitantes del crecimiento. Es en particular la postura de las agencias de desarrollo, de la OCDE a la CEPAL, quienes arguyen que la TIM en México tiene en la base un bajo nivel de productividad del trabajo. La demanda de priorizar la atención a la productividad se reitera a pesar de que entre estas mismas agencias viene ganando lugar la premisa de que como condición para crecer y superar la TIM deben atenderse las fallas institucionales y enfrentar los problemas de una desigualdad y pobreza.

Frente a ello, el estudio ha mostrado que trasladar el foco de análisis a nivel de industrias específicas puede revelar pistas o contextualizar nuevos problemas vinculados a la TIM, que quedan oscurecidos en los enfoques agregados y estructurales. En el caso de México, una industria estratégica como la IAM ha aumentado la productividad de manera constante en el sector terminal. Sin embargo, los salarios de sus trabajadores han caído, frenando con ello sus elevadas capacidades multiplicativas de la inversión, los empleos y la demanda agregada. Sin salarios en crecimiento prevalece un mercado interno reducido a la mitad de su potencial y la IAM opera con el motor único del mercado externo.

La investigación aboga por nuevos lentes para entender la TIM y reúne evidencia para sustentar que el acento debe colocarse en las *trampas* de la pobreza, la desigualdad y las instituciones. La disfuncionalidad de las instituciones del trabajo en México distorsiona los sistemas de relaciones de empleo al permitir acuerdos laborales entre gerencias dispuestas a capturar ingresos extras de los trabaja-

dores y sindicatos que no cumplen su función, sino que se ocupan de vender protección contractual y salarial a las empresas. Son mecanismos fuera de la ley que omiten la transparencia, se superponen a la voluntad de los trabajadores y crean espacios donde fluye la corrupción entre agencias de gobierno y representantes del capital y del trabajo. De ahí que los salarios puedan ser ajenos y aún opuestos al curso de la productividad, tanto como pueden aparecer disociados del ciclo de negocios de las empresas y de las estructuras protectoras del empleo de la legislación laboral.

¿El resultado? En industrias estratégicas como la IAM no funciona el ciclo keynesiano de crecimiento que se expresa en demanda efectiva, como no funcionan las relaciones de equilibrio marginal de los mercados de oferta y demanda de empleo y salarios de Hicks. Tampoco tienen lugar la función remuneración salarial de justicia de Akerlof. Los trabajadores del auto, que en otras latitudes conforman “la aristocracia” de la clase trabajadora, en México comparten los problemas de la pobreza y la desigualdad. Más aún, una parte de ellos —demuestra el estudio— están adentrándose en ciclos de pobreza. Son nuevas generaciones de trabajadores que no conocen los salarios justos o suficientes que experimentaron sus predecesores. Puesto de otra manera, las industrias que en otras fronteras han abierto caminos para que sus trabajadores puedan progresar, ascender en la escalera social y eventualmente aspirar a cruzar los pisos de la clase media, en México han devenido fábricas de pobres. Es decir, fábricas donde las escaleras de ascenso se han roto.

He aquí la trampa del ingreso medio, amplificada en México por las trampas de las instituciones, la pobreza y la desigualdad que alcanzan las industrias puntualmente llamadas a romperlas. La interacción de las trampas crea mecanismos poderosos de auto-reproducción, adicionado por una moral económica de la desigualdad en la que, en México, distintos estratos sociales ven como normal el incremento de las desigualdades, la persistencia de la pobreza y la misma caída de los salarios.

Por eso la recomendación básica para escapar de la TIM en México, bajo esta óptica, pasa por hacer trabajar eficazmente sus instituciones, asumiendo que éstas al lado de las trampas de la pobreza y la desigualdad no son sólo consecuencias del desarrollo que no llega, sino son ya los primeros obstáculos a la eficiencia económica y ulteriormente al desarrollo mismo. En esa tesitura, las prioridades de las políticas públicas deben relocalizarse hacia incrementar las capacidades y las oportunidades de las personas en posición de pobreza, redistribuir los ingresos con medidas de recuperación de los salarios para el conjunto de la planta productiva y de pago conforme a la productividad —efectivamente medida— en industrias estratégicas como la IAM. A la vez la política laboral debe dirigirse a la aplicación estricta de las leyes del trabajo para desterrar las prácticas de corrupción y contratos de protección. Al efecto el camino está señalado en las reformas que se vienen demandando desde los tribunales de OIT para México. Empezando con la ratificación de la convención 98 de la OIT relativa a la libertad de asociación sindical y contratación colectiva.

## Referencias

- Acemoglu, D. *et al.* (2013), “Democracy, redistribution and inequality”, National Bureau of Economic Research (NBER), documento de trabajo, núm. 19746. Cambridge, Massachusetts. En <http://www.nber.org/papers/w19746>.
- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu y L. Zhang (2013), “Growth slowdowns and the middle-income trap”, WP 13/71. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Akerlof, G. A. (1982), “Labor contracts as partial gift exchange”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 97, núm. 4.
- Allen, Robert (2009), *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Arias Maria, Yi Wen (2015), “Trapped: Few developing countries

- can climb the economic ladder or stay there”, *Regional Economics*, Federal Reserve Bank.
- Arteaga García, Arnulfo (2003), *Reestructuración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México, UAM/Plaza y Valdés.
- Attias, Danielle (2017), *The Automobile Revolution: Towards a New Electro-Mobility Paradigm*, Suiza, Cham Springer International Publishing.
- Banco Mundial (2013), *Perú. Siguiendo la senda del éxito: productividad para impulsar el crecimiento*, resumen ejecutivo. En <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/126671468189236830/pdf/99400-SPANISH-v2-Peru-Building-on-Success-ES-spanish-WEB.pdf> (consulta: 3 de marzo de 2018).
- Barro, Robert (2015), “Convergence and Modernization”, *The Economic Journal*, vol. 125, núm. 585, pp. 911-942.
- Basave, Jorge y Miguel Ángel Rivera Ríos (2009), *Globalización, conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, t. II, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Porrúa.
- Bensusan, Graciela y Kevin Middlebrook (2013), *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, UAM/Clasco/Flasco.
- Bensusan, Graciela, Jorge Carrillo e Ívico Ahumada (2011), “¿Es el sistema nacional de relaciones laborales mexicano un obstáculo o una ventaja para la competitividad de las CMNS?”, *Revista Latinoamericana de Estudios do Trabalho*, año 16, núm. 25.
- Bernaciak, Magdalena (2014), “Social dumping and the EU integration process”, documento de trabajo, núm. 2014.06, European Trade Union Institute.
- Blanke, Svenja (2007), “El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición”, *Nueva Sociedad*, núm. 211, septiembre-octubre.
- Bonds, M.H., D.C. Keenan, P. Rohani y J. D. Sachs (2010), “Poverty



- trap formed by the ecology of infectious diseases”, *Proceedings of the Royal Society of London, S. B.*
- Bouzas Ortiz, José Alfonso y Germán Reyes Gaytán (2010), Análisis sucinto de los tópicos más importantes de las propuestas de reforma laboral 2010: PAN y PRD”, *Análisis Político*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Bouzas Ortiz, José Alfredo y Luis Oliver Reyes Ramos (eds.) (2007), “Contratación colectiva de protección en México: informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores”, México Universidad Nacional Autónoma de México/ Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres- Organización Regional Interamericana de Trabajadores.
- Briceno Ruiz, José, María Liliana Quintero Rizzuto y Dyanna de Benítez Ruiz (2013), “El pensamiento estructuralista de la Cepal sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual”, *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 28, pp. 1-34.
- Carrillo V., Jorge (2016), “Oportunidades y retos en la inserción en cadenas de valor global: la industria automotriz y aeroespacial en México”, *TECHT* 352.
- Center for Automotive Research (CAR) (2014), *Just how high-tech is the automotive industry*. En <https://www.cargroup.org/publication/just-how-high-tech-is-the-automotive-industry/>
- Chávez, Juan Carlos y Katia García Loredo (2015), “Identificación de clusters regionales en la industria manufacturera mexicana”, *Documentos de Investigación Banco de México*, documentos de trabajo, núm. 2015-19, octubre 2015.
- Cherif, R. y F. Hasanov (2015), “The leap of the Tiger: How Malaysia can escape the middle-income trap”, document de trabajo, núm. 15/131, Washington DC, IMF.
- Cingano, Federico (2014), “Trends in income inequality and its impact on economic growth”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 163.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis* (LC/SES.37/4), Santiago.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2016), *Medición de la pobreza*. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Cook, María L. (2005), "National labor strategies in changing environments: perspectives from Mexico", Miami, Center for Labor Research and Studies/Florida International University.
- Cornell/INSEAD/WIPO (2018), *Global Innovation Index*. En [globalinnovationindex.org](http://globalinnovationindex.org). (consulta: 9 de julio de 2018).
- Corporación Latinobarómetro. Informes Anuales (1995-2017). En <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (consulta: 22 de mayo de 2018).
- Costas, Azariadis y John Stachurski (2005), "Poverty Traps", *Handbook of Economic Growth*.
- Covarrubias, Alex (2018), "When disruptors converge. The last automobile revolution", *International Journal of Automobile Technology and Management*, vol. 18, núm. 2.
- Covarrubias, Alex et al. (ed.) (2016), *La industria automotriz en México. Relaciones de empleo, culturas organizacionales y factores psicosociales*, México, AM Editores/CIAD/Colegio de Sonora.
- Covarrubias, Alex (2009), *Orientaciones laborales y orientaciones políticas de obreros latinoamericanos. ¿Crisis o reconfiguración de identidades? Evidencia en obreros de Argentina, Brasil, México y Venezuela*, Buenos Aires, Clasco.
- Covarrubias, Alex y Alfonso Bouzas (2016), *Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- De Buen Unna, Carlos (2011), *Los contratos colectivos de protección patronal en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- De la Garza Toledo, Enrique (2012), "La polémica sobre la tasa de afiliación sindical revisada", en Enrique de la Garza (ed.), *La situación del trabajo en México, 2012: El trabajo en la crisis México*, Universidad Autónoma Metropolitana/Plaza y Valdés.

- (2003), “La crisis de los modelos sindicales en México y sus opciones”, en Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas (eds.), *La situación del trabajo en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto de Estudios del Trabajo/Plaza y Valdés, pp. 349-377.
- Do, Quy-Toan (2004), “Institutional Trap”, World Bank Policy Research Working Paper 3291.
- Dutrénit, Gabriela, José M. Natera, Martín Puchet Anyul, Alexandre O. Vera-Cruz, Arturo Torres (2017), “Dialogue processes on stipolicy-making in Latin America and the Caribbean: dimensions and conditions”, *Science and Public Policy*, scx044.
- Eichengreen, B. y P. Gupta (2014), “Tapering talk: the impact of expectations of reduced federal reserve security purchases on emerging markets”, *Emerging Markets Review*, vol. 25, Amsterdam, Elsevier.
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, Oxfam.
- Fairris, David y E. Levine (2004), “Declining union density in Mexico, 1984-2000”, en *Monthly Labor Review*, núm. 127, pp. 10-17.
- Felipe, J., A. Abdon y U. Kumar (2012), “Tracking the middle-income trap: What is it, Who is in It, and why?”, *Levy Economic Institute of Bard College*, documento de trabajo, núm. 715.
- Foxley, Alejandro (2012), *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*, CIEPLAN, Chile.
- Garavito Elías, Rosa A. (2013), “Recuperar el salario real: un objetivo impostergable, ¿cómo lograrlo?”, *Análisis*, núm. 9, México, Friedrich Ebert Stiftung.
- Gill, Indermit y Homi Kharas (2007), *An East Asian renaissance: Ideas for economic growth*, Washington, DC, World Bank. En <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6798> License: CC BY 3.0 IGO.
- Glawe, Linda y Wagner Helmut (2016), *The Middle-Income Trap—Definitions, Theories and Countries Concerned: A Literature Survey* (9 de mayo, 2016).

- En SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2777521> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.277752> (consulta: 19 de abril de 2018).
- Hicks, JR (1932), *The Theory of Wages*, 2a ed. (1963), Londres, Macmillan.
- Hochschild J. L. (1981), *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice* Cambridge, Harvard University Press.
- Im, Fernando G. y David Rosenblatt (2013), "Middle-Income Traps: A Conceptual and Empirical Survey", *Policy Research*, documento de trabajo, núm. 6594, The World Bank.
- INEGI-AMIA (2016), *Estadísticas a propósito de la industria automotriz*.
- INEGI (2016), *Sistema de cuentas nacionales*.
- (2015), *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM)*, años 2007-2014. En: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/secundario/emim/> (consulta: 10 de febrero de 2017).
- INEGI (2014), *La industria automotriz en México*, Serie Estadísticas Sectoriales.
- Interamerican Development Bank (IDB) (2018), *Countries at a glance*, (en línea). En <https://data.iadb.org/IADBOpenDataVisuals/en/country-at-a-glance.html?country=MEX> (consulta: 10 de marzo de 2018).
- Keynes, M. (1930), *The General Theory of Employment, Interests, and Money*. Stellar Classics.
- Kynge, James (2015), "Mexico steals a march on China in car manufacturing", *Financial Times* (21 de abril de 2015). En <http://www.ft.com/cms/s/2/0bc33e06-e81e-11e4-894a-00144feab7de.html#axzz3wRdokUyg>
- Leibenstein, H. (1957), "The Theory of Underemployment in Backward Economies", *Journal of Political Economy*, vol. LXV, núm. 2.
- Marcano R., J. L. (2018), "La trampa del ingreso medio en América Latina y el Caribe: un análisis de cadenas de Markov basado en submuestras regionales", *Series Económicas*, núm. 2018-1.

- Recuperado de la página de Internet del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): <http://www.sela.org/bd-documental/publicaciones/series-economicas-sela/la-trampa-del-ingreso-medio-en-alc/> (consulta: 12 de julio de 2018).
- Martínez, Adriana y Jorge Carrillo (2016), *Innovación, redes de colaboración y sostenibilidad*, AM Editores/UNAM.
- McAlinden, S. P., K. Hill y B. Swiecki (2003), *Economic Contribution of the Automotive Industry to the U.S. Economy: An Update*, Ann Arbor, Michigan, Center for Automotive Research.
- Muller, Joan (2016), “America’s Car Capital Will Soon Be ... Mexico”, *Forbes. Autos*, 20 de agosto (en línea). En <https://www.forbes.com/sites/joannmuller/2014/08/20/americas-car-capital-will-soon-be-mexico/#18ed986948ce> (consulta: 22 de mayo de 2016).
- North, Douglass C. (1986), “The New Institutional Economics”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 142, núm. 1.
- OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repasando las Instituciones para el Desarrollo*, París, Editions OCDE.
- OCDE (2018a), *Going for Growth 2018 - Mexico note*. En <http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2018-mexico-english-note.htm>
- (2018b). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. En [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility\\_9789264301085-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en#page1) (consulta: 2 de junio de 2018).
- OECD (2013), *Indicators of Employment Protection* (en línea). En <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm> (consulta: 20 de julio de 2018).
- (2012), “OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico”, (consulta: 14 de marzo de 2018).
- OICA (2018), The International Organization of Automobile Manufacturers (OICA). Production Statistics. En <http://www.oica.net/&category/economic-contributions/>

- ProMexico (2016), “Perfil del sector automotriz”. En [http://mim.promexico.gob.mx/js/MIM/PerfilDelSector/Automotriz/150707\\_FC\\_Autopartes\\_ES.pdf](http://mim.promexico.gob.mx/js/MIM/PerfilDelSector/Automotriz/150707_FC_Autopartes_ES.pdf) (consulta: 25 de noviembre de 2015).
- OIT, International Labor Office (ILO) (2017), “Fundamental ILO Conventions” (en línea) En <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm> (consulta: 10 de agosto de 2017).
- Parente, Stephen *et al.* (2002), *Barriers to Riches*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Polanyi, Karl (1989), *The Great Transformation*, Madrid, La Piqueta.
- PwC Mexico (2013), *Doing Business in Mexico Automotive Industry*.
- Rao, Vijayendra y Michael Walton (2006), “On ‘Inequality traps’ and Development Policy”, *Social Development*, núm. 268, The World Bank.
- Rodrik, D. (2016), “Premature deindustrialization”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21, núm. 1.
- Ruiz Durán, Clemente (2016), *Desarrollo y estructura de la industria automotriz en México*, México, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Sachweh, P (2012), “The moral economy of inequality: Popular views on income differentiation, poverty and wealth”, *Socio-Economic Review*, vol. 10, núm. 3, Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey D. (2006), *The End of Poverty*, Nueva York, Penguin Books.
- Sandoval Díaz, José (2015), “La subjetividad en el enfoque del desarrollo: calidad de vida, bienestar subjetivo y capacidades”, *Límite. Revista Interdisciplinaria de Filosofía y Psicología*, vol. 9, núm. 30.
- Schumpeter, J. A. (1934), *The Theory of Economic Developments: An Inquiry into Profits, Capital, Credit Interests and the Business Cycle*, Nueva Jersey, Transaction Publishers.
- Schwab, K. (2016), *The Fourth Industrial Revolution*, Ginebra, World Economic Forum.
- Sen, A. (1997), “Development thinking at the beginning of the XXI century”, en L. Emmerij (ed.), *Economic and social development into the XXI century*, Washington DC, Inter-American Development Bank/Johns Hopkins University Press.

- Solow, R. (1979), "Another Possible Source of Wage Stickiness", *Journal of Macroeconomics*, vol. 1, pp. 79-82.
- Stanford, Jim (2010), "The Geography of Auto Globalization and the Politics of Auto Bailouts", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. III, núm. 3, pp. 383-405.
- Temple, J. (1999), "The new growth evidence", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII.
- The Conference Board (2017), *International Labor Comparisons* (en línea), <https://www.conference-board.org/ilcprogram/>. (consulta: 15 de junio de 2017).
- The Economist* (3 de septiembre de 2016), "Uberworld".
- Thompson, E. P. (1991), "The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century", *Past and Present*, vol. 50.
- UL Haq, M. (1995), *Reflections on Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Vergara Reyes, Delia M. (coord.) (2017), *Innovación, salarios y eficiencia productiva*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.
- Wade, Robert H. (2016), "Industrial Policy in Response to the Middle-income Trap and the Third Wave of the Digital Revolution", *Global Policy*, vol. 7, núm. 4.
- Weisbrot, Mark, Stephan Lefebvre y Joseph Sammut (2014), *Did NAFTA Help Mexico? An Assessment After 20 Years*, Washington DC, Center for Economic and Policy Research.
- Zapata, Francisco (2005), *Tiempos neoliberales en México*, México, El Colegio de México.

## Contratos Colectivos de Trabajo

- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2016), Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan Civac, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: VW Puebla, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.

- , Contrato Colectivo de Trabajo: Chrysler Toluca, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Chrysler Ramos Arizpe, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: General Motors Toluca, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Ford Hermosillo, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Toyota Tijuana, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Ford Cuautitlán, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: General Motors Ramos Arizpe, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Chrysler Saltillo, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Honda El Salto, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Nissan Aguascalientes, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: General Motor San Luis Potosí, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.



- , Contrato Colectivo de Trabajo: Hitachi, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Benteler, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Bosh, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Metalsa, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Condumex, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Nemas, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Jatco, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: F Mogul, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Flex and Gate, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Faurecia, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Lear, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.

- , Contrato Colectivo de Trabajo: HBPO, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Veleo, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Magna, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Densa, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Antolini, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: AISIN, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Hyundai D, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: AutoLV, consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.
- , Contrato Colectivo de Trabajo: Calsonic K., consultado en: [http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal\\_contratos.asp](http://contratoscolectivos.stps.gob.mx/RegAso/legal_contratos.asp). Febrero 2016.



# Acerca de los autores

## **Norma Angélica Callejas Arreguin**

Doctora en ciencias sociales por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y maestra en derecho civil por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Es licenciada en derecho laboral por el Centro Sindical de Estudios Superiores de la CTM Cuernavaca, Morelos.

Fue directora general y docente por el Centro Universitario Allende (CENUA). Actualmente es abogada litigante en materia civil, sucesiones y docente en el Centro Universitario Continental Pachuca de Soto, Hidalgo.

## **Alex Covarrubias V.**

Doctor por la Universidad de Cornell (Nueva York). Fue coordinador de la Red Innovación y Trabajo en la Industria Automotriz Mexicana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y del Comité Directivo del Centro para el desarrollo de Políticas Industriales de Toronto.

Ha publicado varios libros, numerosos ensayos y artículos en revistas especializadas de circulación nacional e internacional sobre el sector automotriz, sistemas alternativos de movilidad, cultura política y laboral, liderazgo y organizaciones, eficiencia y sistemas de empleo, modelos productivos y libre comercio e innovaciones organizacionales.

Actualmente es profesor-investigador de El Colegio de Sonora y profesor visitante en Arizona State University.

### **Luisa Adriana De Luna Gallo**

Maestra en derecho corporativo por la Escuela Comercial Cámara de Comercio y licenciada en estudios de género y en derecho por la Universidad de Nebraska y la Universidad de Londres, respectivamente. En la actualidad fue aceptada en el programa de doctorado en derecho (enfoque familiar) en la Universidad de Princeton. Asimismo, cuenta con un diplomado en derechos humanos impartido por la Suprema Corte de la Nación.

Fue asesora jurídica en materia de derechos de grupos vulnerables en el Congreso de Aguascalientes, catedrática y jefe de departamento de la Universidad Cuauhtémoc en esa misma entidad y coordinadora de proyectos en Sin Fronteras IAP A.C.

Investigadora y promotora de derechos humanos en Amnistía Internacional A.C., así como directora de programas y titular del área jurídica en Madres Solas A.C.

### **Jorge Luis Fernández González**

Maestro en administración por la Universidad La Salle (Morelia, Michoacán) y licenciado en administración por el Instituto Tecnológico de Morelia. Asimismo, cuenta con el nombramiento de servidor público de carrera para ocupar un cargo en la Administración Pública Federal.

Fue implementador del Programa Nacional de Modernización del Catastro Rural en el estado de Michoacán, Jefe del Centro Integral de Servicios (CIS-RAN) de la Secretaría de la Reforma Agraria del mismo estado y consultor en grupo GESTIONET.

Actualmente cursa un doctorado en políticas públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) y por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

### **Luis Huesca Reynoso**

Doctor en economía por la Universidad de Sonora, maestro en economía aplicada y licenciado en economía por esa misma institución.

Es profesor e investigador titular “D” en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), investigador visitante en la Université Laval (Canadá). Imparte cursos en metodología y seminario de tesis en economía pública y laboral en la Autónoma de Barcelona.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), así como consultor para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa).

### **Reynaldo Lecona Esteban**

Maestro en políticas públicas por el ITAM y licenciado en ciencia política por esa misma institución.

Fue director general de Juegos y Sorteos en la Secretaría de Gobernación. Actualmente es asesor en la Coordinación de Asesores del Secretario en la Secretaría del Trabajo y Prevención Social.

**Linda Irene Llamas Rembao**

Candidata a doctora en desarrollo regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. y maestra en desarrollo regional por la Universidad Estatal de Sonora. Es licenciada en comercio internacional por la misma institución, cuenta con una estancia de investigación en Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad de España.

Es profesora de tiempo completo de la Universidad Estatal de Sonora, socio-fundador del Grupo Aduanal ECEX, S.C., en donde se desempeña como consultora especialista en comercio exterior y aduanas.

*Premio Nacional de Investigación  
Social y de Opinión Pública 2018,*  
se terminó de imprimir  
el 30 de abril de 2019  
en la imprenta de la  
Cámara de Diputados del  
H. Congreso de la Unión.  
La edición consta  
de mil ejemplares.





El presente libro se integra con las investigaciones ganadoras del 8° Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2018, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados.

Esta edición del premio se desarrolló paralelamente a una de las elecciones presidenciales más importantes de la historia reciente del país. Por primera vez triunfó un candidato de izquierda con una mayoría en el Congreso de la Unión que busca hacer realidad el sueño de millones de mexicanos de lograr justicia, libertad y democracia.

En ese marco el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública contribuye con una de sus atribuciones esenciales de ser un vínculo entre la comunidad científica y el trabajo legislativo para lograr proporcionar estudios analíticos que coadyuven en el quehacer parlamentario y proporcionar ejes de apoyo en materia social y de opinión pública.

