

CAPÍTULO CUARTO

REFORMAS ESTRUCTURALES Y NEOLIBERALISMO

I. INTRODUCCIÓN

El gobierno de Peña Nieto ha promovido una gran cantidad de reformas constitucionales y legales que se denominan estructurales porque tienen por objetivo modificar la estructura económica nacional que había sido establecida en el marco jurídico de nuestro país. Son reformas que en el discurso oficial pretenden el libre mercado, la competencia económica, el combate a los monopolios y la promoción de la inversión nacional y extranjera, pero que en los hechos persiguen otros objetivos que comprometen la autodeterminación nacional. Se trata de reformas que proponen un modelo económico de nación muy diferente al que fue consagrado en los principios sociales de la Constitución de 1917 y en sus reformas posteriores, mismas que llegaron hasta la primera mitad de la década de los ochenta del siglo XX. La mayor parte de esas modificaciones jurídicas son consecuencia de recomendaciones de los organismos financieros internacionales o son producto de los acuerdos comerciales o de seguridad de nuestro país con el exterior.

En el actual sexenio deliberadamente se ha impulsado una agenda de transformación compatible con las características jurídicas que el neoliberalismo ha tenido en nuestro país: desmantelamiento del Estado del bienestar; reducción de los derechos económicos, sociales y culturales en contra de los derechos de los gobernados; saqueo de los recursos naturales en beneficio de las transnacionales y de los poderes geopolíticos; homologación de nuestro sistema jurídico al derecho anglosajón; populismo penal que pretende resolver los problemas de seguridad con medidas puramente represivas; privatización del derecho público; subordinación del ordenamiento nacional al supranacional y a las redes jurídicas del neoliberalismo; democracia electoral de baja intensidad, sin democracia participativa y deliberativa; acuerdos internacionales como el ASPAN o la Iniciativa Mérida que no son aprobados por el Senado y mucho menos por los ciudadanos; pérdida de soberanía; apuntalamiento jurídico del modelo económico neoliberal para beneficiar a los poderes fácticos nacionales y transnacionales; integración económica de nuestro país a los Estados Unidos, entre otras notas destacadas.

Si revisamos cada una de las reformas del gobierno en curso, advertimos que poseen rasgos claramente neoliberales, lo que no significa que desde años anteriores, desde la década de los ochenta, no se hayan introducido en nuestro sistema jurídico modificaciones de ese género. Lo que caracteriza las reformas del actual gobierno comparado con las de los otros gobiernos neoliberales de México es la magnitud de los cambios y la brevedad del plazo en el que fueron aprobados. Las explicaciones de por qué se han dado estas reformas en tan corto lapso de tiempo y de manera atropellada —con violación a las decisiones políticas fundamentales, los procedimientos legislativos y parlamentarios—²¹⁶ son diversas, una de ellas, desde mi punto de vista muy importante, tiene que ver con el pretendido fundamento de legitimidad política del actual gobierno, que no es interno —no se debe totalmente a los ciudadanos— sino fundamentalmente externo —se debe a los intereses trasnacionales—.

Cada una de las reformas explicita su carácter neoliberal. La reforma energética tiene por propósito entregar los recursos energéticos y la renta petrolera de la nación al poder trasnacional. Favorece el desmantelamiento del Estado y nos subordina a los intereses geopolíticos de los Estados Unidos. Desarticula el Estado del bienestar mexicano y privatiza el derecho público mexicano. La trascendencia de la reforma energética reside en poner fin al paradigma constitucional y de desarrollo que se inició con la Constitución de 1917. La soberanía nacional se reducirá con esta reforma sensiblemente por la futura presencia de las grandes corporaciones trasnacionales de la energía en el territorio nacional, pues éstas están vinculadas a los centros financieros, políticos y militares más importantes del planeta. De esta suerte, la autodeterminación de nuestro país, se coloca, sin matiz alguno, en la órbita de los intereses geopolíticos estadounidenses.

En cuanto a la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión, podemos decir que no garantiza el derecho a la información ni protege adecuadamente los derechos de las audiencias. Es una reforma para que las oligarquías nacionales y trasnacionales hagan negocios a costa de los recursos de la nación —el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo—. Y no resuelve la concentración monopólica ya existente en México en telecomunicaciones y en radiodifusión.

La reforma educativa tuvo por finalidades: 1) promover la privatización de la educación pública del país; 2) modificar las relaciones laborales en el sector educativo mediante el Servicio Profesional Docente para restringir los derechos laborales de los maestros, y 3) crear un organismo constitucional autónomo, el INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación), que además de oneroso e innecesario, nos ha sido impuesto por la OCDE.

²¹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma...*, cit.

Sobre la reforma político-electoral señalamos que es un cambio estructural neoliberal que propugna por una “democracia” electoral de bajo riesgo para esos intereses. Los temas fundamentales para la nación no se someten a la votación de los ciudadanos. Los ciudadanos no votamos las reformas constitucionales ni los tratados que afectan nuestros derechos y soberanía y que exclusivamente convienen a los grandes intereses transnacionales.

La reforma fiscal no elimina los grandes privilegios fiscales —la consolidación fiscal— de los que gozan las grandes empresas, por lo que no se desincentivan las prácticas monopólicas que afectan a toda la población. Esta reforma afecta a la clase media, pues muchos de los gravámenes sólo aplicarán a las personas físicas y no a las grandes empresas. Además, la reforma se orienta en la lógica de la privatización del sector energético, lo que redundará en mayor endeudamiento y carga fiscal sobre los contribuyentes cautivos, los trabajadores y los estratos medios de la población.

Respecto a la reforma bancaria o financiera podemos decir que no se orientó por criterios sociales —estableciendo obligaciones precisas para controlar las altas tasas de interés por el crédito— sino que se rige por el libre mercado, que en nuestro caso más bien se trata de un oligopolio bancario. Es una reforma que blindada a los banqueros frente a problemas de insolvencia pero no blindada a los ahorradores frente a situaciones semejantes. Se trató de una reforma diseñada con criterios neoliberales, a la medida de los bancos que dominan y controlan el crédito en nuestro país para garantizar sus dividendos y los créditos que otorgan, y no para proteger los derechos de las personas.

La reforma en materia de competencia económica hace creer a la población que existe un compromiso por la competencia económica efectiva cuando el diseño normativo e institucional está construido para beneficiar a los grandes intereses transnacionales en detrimento de los intereses económicos nacionales —los intereses transnacionales no están en simetría con los nacionales— y de los derechos de los consumidores de nuestro país. Se empleó en esta reforma, y como estrategia, el dogma económico neoliberal de la competencia, pero las normas, las instituciones y principalmente los hechos, lo desmienten. Se busca que creamos que el mundo neoliberal es compatible con la competencia efectiva en los mercados cuando la competencia es imposible en él porque siempre se favorece a las grandes transnacionales.

Sobre la reforma laboral, podemos decir introductoriamente, que reconoció mecanismos que precarizan el derecho al trabajo tales como los contratos a prueba, el *outsourcing* y el abaratamiento del despido laboral. Es una reforma que se sitúa en la línea de desarticulación del Estado del bienestar, tanto en sus lógicas de inspiración como en la regulación misma de los cambios jurídicos en contra de los trabajadores y de los sindicatos.

La reforma en materia de transparencia no enfrenta a los poderes fácticos —de ellos sólo son sujetos obligados los partidos y sindicatos pero no los poderes mediáticos y económicos—. Es una reforma centralista que concentra en el órgano garante nacional las principales competencias, y el diseño de este órgano entrega a los partidos mayoritarios —por la facultad que tienen para designar a los titulares del INAI— el control de los asuntos de la transparencia y protección de datos personales del país.

Los objetivos de la reforma en materia de amparo consistieron en: 1) impedir que los reformas estructurales de carácter constitucional se impugnaran mediante el juicio de amparo; 2) limitar el interés legítimo y el amparo colectivo para que las colectividades no tengan vía expedita para oponerse a la violencia estructural que ejercen las grandes corporaciones trasnacionales cuando tienen de su lado a las reformas estructurales; 3) dejar sin atención los privilegios en el poder judicial federal; 4) reducir las posibilidades para que los mexicanos contemos con un amparo de carácter social, y 5) rechazar cualquier intento para democratizar, a través de la participación social, la jurisprudencia obligatoria.

El Código Nacional de Procedimientos Penales es producto de las recomendaciones internacionales para homologar o, al menos aproximar, el sistema jurídico de nuestro país al derecho anglosajón. Las modificaciones se inscriben en la visión neoliberal consistente en resolver los problemas sociales y económicos mediante medidas represivas contrarias a los derechos de las mayorías, por eso se “ponen a punto” los instrumentos del derecho penal sustantivo y procesal, los que sirven como instrumento de populismo y de propaganda, y como medio para criminalizar y hostigar a los opositores del modelo neoliberal. Además de los elementos de populismo penal que contiene, se trata de una reforma centralista que deroga las competencias de los estados a favor de la Federación.

Las reformas anteriores, y otras que pueden ser aprobadas en los próximos años, completarán la transformación jurídica neoliberal de nuestro país. Las luchas sociales y políticas de muchos sectores nacionales estarán del lado de la reversión de esos cambios. El terreno para el descontento social está abonado porque se trata de reformas anti populares que han recibido y seguirán recibiendo el rechazo social.

II. LA REFORMA ENERGÉTICA

La reforma constitucional energética de 2013 —la más importante de las reformas estructurales—²¹⁷ fue diseñada desde el exterior, por razones económicas y geopolíticas para entregar los recursos energéticos de la nación a intereses foráneos.²¹⁸ Con esa

²¹⁷ Fue publicada el 20 de diciembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

²¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma...*, cit.

reforma, que se aprobó en violación a los procedimientos legislativos y parlamentarios y modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, la nación pierde parte de sus riquezas naturales y el Estado abdica de sus antiguas competencias para explotar en exclusiva los recursos energéticos de los mexicanos, tanto de esta generación como de las futuras. La reforma constitucional energética de 2013 traerá consecuencias funestas a nuestro país. El orden jurídico nacional también recibirá impactos, desde la concepción de la Constitución, de la democracia, de los derechos humanos y hasta en la privatización del derecho público nacional.

Esta reforma se logró a través del aparato propagandístico del duopolio televisivo que acalló o silenció a las voces opositoras. El pueblo fue engañado con espejitos y cuentas de vidrio. Se le dijo, por ejemplo, que una de las consecuencias de la reforma sería la reducción del precio del gas, de la electricidad, de la gasolina y del combustible. Hasta la fecha no hay reducción de precios en estos insumos. Por otra parte, en el concierto mundial, cuando se realizan estos procesos de liberalización o privatización de los recursos naturales, la consecuencia es el aumento de las tarifas en electricidad, gas o gasolinas²¹⁹ y no su reducción, como se suele proponer por los gobiernos neoliberales para convencer a la población de las ventajas de las reformas estructurales.

Las principales dudas de la reforma constitucional energética de 2013 no fueron ni han sido esclarecidas a la sociedad. La sociedad mexicana no tiene respuestas sobre las consecuencias medioambientales y en la salud humana de la reforma. Desconfía en torno a si los nuevos órganos reguladores del sector tendrán la capacidad para enfrentar el poder de las grandes empresas petroleras y eléctricas mundiales que son capaces de desestabilizar gobiernos en el mundo entero. Gran parte de la sociedad piensa que se incrementará la corrupción en el sector energético debido, debido no sólo al papel de los sindicatos, sino a los contratos millonarios que celebrará el gobierno con las empresas energéticas mundiales. Fiscalmente, se tiene temor a que la reforma constitucional energética signifique más impuestos y más endeudamiento externo en contra de los intereses de los mexicanos. La sociedad tampoco tiene claridad en torno a si los supuestos beneficios de la reforma se destinarán al desarrollo nacional y no al gasto corriente de los tres niveles de gobierno. Y, en general, seguimos sin saber por qué teníamos que compartir la renta petrolera, de un recurso que es nuestro, con otros que no forman parte de la nación mexicana.²²⁰

En la reforma energética y en las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron lugar a ella existen muchas cuestiones preocupantes. Por ejemplo, en la pro-

²¹⁹ Noceda, Miguel Ángel, “Las eléctricas disuaden al consumidor. El coste de las ofertas fijas anuales presentadas por las grandes compañías a la CNMC superan hasta en 100 euros anuales a la media de los últimos cuatro trimestres”, *El País*, Madrid, 26 de abril de 2014, p. 15.

²²⁰ Cuarón, Alfonso, “10 preguntas del ciudadano Alfonso Cuarón al presidente Enrique Peña Nieto”, *La Jornada*, 28 de abril de 2014, p. 9.

puesta de Enrique Peña Nieto se propone incrementar la producción petrolera de 2.5 millones de barriles que en este momento se producen diariamente a 3.5 millones de barriles por día. Más allá de las consecuencias de esta propuesta para el medio ambiente y la salud humana, una pregunta que suscita es si México tiene las reservas petroleras necesarias para afrontar esa pretensión. Las reservas en la industria petrolera mundial se clasifican en probadas, probables, posibles y prospectivas.²²¹ Las reservas probadas de México son de aproximadamente 13,000,000,000 (trece mil millones de barriles), cantidad que a los montos actuales de producción nacional alcanzaría para un poco más de diez años. ¿Cómo se va a incrementar la producción a 3.5 millones de barriles diarios? ¿Se saquearán los hidrocarburos nacionales para beneficio foráneo sin que los mexicanos hayamos desarrollado, por ejemplo, la industria petroquímica para que ésta sea la palanca de nuestro desarrollo industrial?

Tal vez el principal problema conceptual de la reforma constitucional energética de 2013 es entender a los hidrocarburos y a la electricidad como *commodities*, es decir, insumos que son parte de una cadena productiva, y que su explotación sirve para maximizar la riqueza, en este caso privada y foránea, y no entender que el acceso a estos recursos, junto al acceso a otros recursos naturales, constituye un auténtico derecho fundamental. En las visiones contra hegemónicas de los derechos fundamentales —no neoliberales— se asume que hay cosas —los recursos básicos y/o naturales— que no pueden estar en el comercio y no pueden ser parte de las leyes del mercado. Se concibe que esos recursos son susceptibles de estar disponibles para todos, que deben ser accesibles a las personas para que éstas logren su desarrollo y se les permita su dignificación.²²² Si entendiéramos el acceso a los recursos naturales y a la energía de esa manera, seguramente, sería impensable que reformas como la aprobada en 2013 tuvieran lugar.

La reforma constitucional energética de 2013 producirá un cambio trascendental en las características de nuestro Estado-nación, y en ese sentido no es sólo una reforma energética. Se trata de un cambio constitucional que redefine las características del Estado mexicano en términos de soberanía e independencia frente a otros Estados porque las fuentes fundamentales de la energía en México y, por tanto, de la economía, no estarán totalmente controladas ni administradas por el gobierno sino por grandes empresas energéticas transnacionales, que con su poder económico y político, son capaces de establecer y desestabilizar gobiernos en el mundo entero. La reforma

²²¹ Ocampo Torrea, José Felipe, *PEMEX. Mitos, realidades, testimonios y propuestas*, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007, pp. 41-52.

²²² Santos, Boaventura de Sousa, *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2014, pp. 13-24.

constitucional energética entraña la transformación de lo qué hemos sido como país y lo qué seremos.

El cambio constitucional contradice las decisiones políticas fundamentales de nuestro ordenamiento y, en ese sentido, las podemos calificar de inconstitucionales, es decir, inválidas. La reforma constitucional trae aparejada el fortalecimiento de los poderes fácticos transnacionales que harán mucho más débiles a los poderes formales de nuestro país. Al liberalizarse los sectores eléctrico y de hidrocarburos, y en virtud de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y otros acuerdos internacionales, los hidrocarburos y la electricidad serán considerados *commodities* que estarán regulados por el libre mercado y México perderá la rectoría económica que ha tenido en esos ámbitos. Los contratos que comparten la utilidad y la producción, en donde el pago a la empresa petrolera se vincula a la cantidad de petróleo extraído o al éxito en la producción son anticonstitucionales porque vulneran el principio de que la propiedad de las riquezas del subsuelo es de la nación, y esa riqueza no puede compartirse con particulares, sobre todo si son extranjeros. El derecho y los tribunales de nuestro país quedarán del lado al aprobarse la reforma, pues las grandes empresas petroleras demandarán la aplicación del derecho de los tratados por instancias arbitrales o jurisdiccionales foráneas. Con la reforma constitucional energética se infringirán los derechos fundamentales de los pueblos originarios, se vulnerará la seguridad nacional, perderemos totalmente el control sobre la plataforma de producción y exportación de hidrocarburos y parte de la renta petrolera. La reforma tendrá consecuencias fiscales negativas para los mexicanos porque aumentarán los impuestos y el endeudamiento público. El ejecutivo federal incrementará sus competencias en la materia en detrimento de los otros poderes públicos, de Pemex y de CFE y de la sociedad.

La reforma secundaria en materia energética²²³ comprendió las siguientes disposiciones: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Igualmente, se reformaron y adicionaron los siguientes ordenamientos: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Asociaciones Público Privadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

²²³ Cárdenas Gracia, Jaime, “La nueva legislación...”, *op. cit.*

Además de lo anterior, se expidieron la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. También se reformaron y adicionaron la Ley Federal de Derechos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la Ley General de Deuda Pública.²²⁴

Los principales contenidos de la reforma energética obedecen a un modelo que ha sido diseñado desde los centros de dominación mundial y que podemos caracterizar, entre otros, por los siguientes elementos:

Desmantelamiento del Estado. El Estado mexicano es amputado por la reforma y reducido a mínimos para favorecer al mercado internacional. Para comprobarlo, podemos decir, que los principales instrumentos de financiación y operación del Estado son suprimidos o limitados: *a)* Pemex y CFE modifican su naturaleza jurídica, de organismos públicos descentralizados a empresas productivas, dichas empresas responden a los criterios del gobierno corporativo determinadas por la OCDE y consisten principalmente en la administración de Pemex y de CFE como si se tratara de empresas privadas; *b)* el régimen de excepción de Pemex y CFE en materia de presupuesto, deuda, responsabilidades, transparencia, fiscalización o, adquisiciones es para que los instrumentos de control parlamentario o gubernamental no operen como en el caso del resto de los poderes y de las dependencias y entidades gubernamentales, es decir, son la evidencia de la migración de Pemex y CFE a la condición de empresas cuasi privadas —están saliendo de la esfera pública—; *c)* el hoyo fiscal que producirá la reforma, por el régimen fiscal especial del que gozarán los contratistas, privará a la hacienda pública de recursos para el gasto público, y obligará al Estado al endeudamiento, la reducción del gasto público o el incremento de impuestos para colmar el déficit fiscal que generará la reforma —pone al Estado de rodillas—; *d)* la afectación al principio del dominio directo de la nación sobre los recursos naturales del subsuelo —al compartir la renta petrolera— implicará pérdida de soberanía, y *e)* la ocupación temporal de la propiedad privada, pública y social a favor de las empresas transnacionales implica el fin del derecho de propiedad de los mexicanos.

Privatización del derecho público. Esta privatización se manifiesta en: *a)* el fin de la cláusula Calvo porque las controversias que se susciten con motivo de la reforma no serán resueltas por los tribunales nacionales sino por instancias de arbitraje internacional; *b)* la protección de las inversiones extranjeras sobre las nacionales —artículo 1103, 1106 y 1110 del TLC— implica que el derecho público mexicano y la propiedad de los nacionales queda subordinado al derecho internacional de carácter

²²⁴ La legislación secundaria se promulgó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, en una edición vespertina, el 11 de agosto de 2014.

comercial; *c*) la aplicación del derecho privado de manera supletoria en la materia; *d*) el régimen fiscal de los contratos que no es tratado como contribución fiscal sino como contraprestación regida por el derecho privado; *e*) el Fondo Mexicano del Petróleo que no se rige por las reglas de los fideicomisos públicos sino como fideicomiso *sui generis* al margen de los controles estatales que operan en el resto de los fideicomisos; *f*) las expropiaciones simuladas bajo la figura de ocupaciones temporales o servidumbres que se realizarán, no para garantizar una causa de utilidad pública, sino para satisfacer el interés privado de los contratistas; *g*) el *booking* que permite que las reservas de hidrocarburos de la nación se otorguen como garantía para la obtención de créditos en la banca internacional; *h*) la bursatilización de las reservas nacionales en las bolsas de valores del extranjero, y *i*) la subordinación de la propiedad ejidal e indígena a los fines de la reforma energética.

Desarticula el Estado del bienestar. Esta característica se manifiesta en lo siguiente: *a*) la consideración de los derechos de los trabajadores de Pemex y CFE como pasivo laboral y no como auténticos derechos humanos; *b*) la negación del derecho al desarrollo de los pueblos previsto en los artículos 1o. del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 1o. del Pacto de Derechos Económicos y Sociales de la ONU, al subordinar este derecho humano a los intereses de los inversionistas extranjeros; *c*) la subordinación de los derechos de los pueblos originarios a las inversiones privadas porque los resultados de los procedimientos de consulta no son vinculantes en caso de una negativa de las comunidades a las inversiones; *d*) la violación de los derechos al abasto social de la electricidad y de los hidrocarburos porque los organismos públicos —Pemex y CFE— no serán responsables de ese abasto y el Estado no lo podrá garantizar por la multiplicidad de agentes económicos, y *e*) la reducción de los contenidos de los derechos fundamentales a la propiedad social porque ésta se subordina al carácter preferente de las actividades energéticas.

Subordinación del Estado mexicano a los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos. La reforma estructural energética entraña la sustitución definitiva del modelo de desarrollo que se había conformado en México después de la expropiación petrolera de 1938. Los hidrocarburos primero y la electricidad después, constituyeron durante décadas no sólo las principales fuentes de ingresos fiscales para el país sino que también fueron los sectores alrededor de los que el resto de la industria y la economía nacionales giraban, se nutrían, se desarrollaban y robustecían. Tan importante era el sector energético como palanca de desarrollo nacional, que ese ámbito, quedó excluido en beneficio de México del Tratado de Libre Comercio con América del Norte con la finalidad de que siguiera siendo considerado por el orden constitucional mexicano como un área estratégica, es decir un sector de exclusiva explotación por parte del Estado, tal como se preveía en el párrafo cuarto del anterior artículo 28 constitucional.

III. LA REFORMA EN TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

La reforma en telecomunicaciones y radiodifusión modificó los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución²²⁵ e implicó una legislación secundaria aún más favorable a los medios de comunicación electrónica²²⁶ para limitar y reducir el papel de los medios públicos y comunitarios, todo ello en desdoro de la efectiva realización del derecho a la información. La reforma estableció, entre otras medidas, que ninguna empresa puede concentrar más del 50% del mercado respectivo, constituyó un organismo para regular los medios públicos, reconoció el derecho fundamental para acceder a la banda ancha de carácter oneroso, limitó la propaganda gubernamental aunque aún no existe legislación secundaria al respecto, indicó retóricamente que el servicio de radiodifusión es de carácter social, dotó de autonomía constitucional al organismo para las telecomunicaciones pero éste está en manos de los tres partidos dominantes, y concedió la autonomía constitucional de la Comisión Federal de Competencia que también está en manos de los partidos mayoritarios. Pareció tratarse de una gran reforma que resolverá la influencia de los poderes fácticos mediáticos en la vida institucional y democrática del país.

Sin embargo, la reforma constitucional y legal en materia de telecomunicaciones y radiodifusión que ha sido en general bien recibida por muchos sectores sociales, académicos y aún por los que se podrían considerar como afectados (entre otros, el duopolio televisivo y los responsables de Telmex), desde nuestro punto de vista no es la reforma que se requería para garantizar derechos humanos a la información y para proteger los intereses nacionales. Fue una reforma que tanto constitucional como legalmente favoreció descaradamente a los medios de comunicación electrónicos mexicanos de carácter privado, seguramente porque éstos apoyaron al margen de la ley, la campaña presidencial de Peña Nieto, y por tanto la modificación jurídica enfocó sus principales medidas en contra del monopolio en materia de telecomunicaciones (Telmex).

Oficialmente el diagnóstico previo a la reforma consideraba en materia de telecomunicaciones lo siguiente: 1) existe alta concentración, débil competencia y altos precios en telecomunicaciones; 2) en telecomunicaciones, una sola compañía concentra el 80% del mercado de telefonía fija y el 70% de telefonía móvil; 3) en México existe muy baja cobertura de redes de telecomunicaciones en poblaciones de menos de 5 mil habitantes; sólo el 26% de los hogares tiene internet y el 39.8% de la población

²²⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

²²⁶ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el 14 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. Más de un año después de la obligación transitoria que exigía la reforma constitucional.

es usuaria del servicio, y 4) la densidad de la banda ancha en México figura entre las más bajas de los países de la OCDE y la velocidad sigue siendo lenta. La reforma se proponía como objetivos: asegurar la cobertura universal de servicios de televisión, radio, telefonía y datos; mejorar los precios para que todos los niveles socioeconómicos tengan acceso a los servicios mediante la promoción de la competencia, y favorecer la calidad en el servicio y en el contenido.

Los fines anteriores suponen que la reforma amplíe el acceso de las tecnologías de la información y la comunicación y la banda ancha a más personas y sectores sociales. Para ello, como se señaló, se dota de autonomía al Instituto Federal de Telecomunicaciones, autoridad reguladora competente, y se abre la inversión extranjera en telecomunicaciones al 100% y en radiodifusión al 49%. Además, se pretende con la reforma el acceso a internet al 70% de los hogares y al 85% a las pequeñas y medianas empresas.

El órgano regulador de las telecomunicaciones y radiodifusión, al que se confiere autonomía constitucional, desde nuestro punto de vista carece de legitimidad democrática de origen. Es un órgano elitista, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el ejecutivo federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deberán a los intereses de la sociedad sino a los intereses de los que los designen. El tema de la legitimidad democrática de los órganos constitucionales autónomos no es asunto menor, pues como órganos cúspide del Estado mexicano, sus titulares debieran provenir de la soberanía popular para que a ésta se deban.

La reforma constitucional en telecomunicaciones y radiodifusión omitió indebidamente asuntos fundamentales, entre ellos, los siguientes: 1) defender los derechos de las audiencias para garantizar la calidad y pluralidad en la programación de los medios; 2) garantizar pormenorizadamente los derechos de los usuarios; 3) establecer con suficiencia las asimetrías existentes entre los concesionarios de telecomunicaciones y radiodifusión para garantizar una competencia auténtica; 4) determinar sanciones severas en caso de concentración indebida en los sectores de la reforma, incluyendo la revocación de las concesiones; 5) contemplar el acceso gratuito a internet; 6) asignar al menos un 30% de las concesiones a medios de uso social (medios comunitarios); 7) promover los medios públicos de comunicación en al menos un 30% del espectro radioeléctrico; 8) oponerse al porcentaje de 100% de inversión extranjera en telecomunicaciones y 49% en radiodifusión para defender la soberanía nacional sobre el espacio radioeléctrico; 9) despartidocratizar la elección de los titulares del Ifetel, y 10) rechazar que una empresa concentre el 50% del mercado en telecomunicaciones y radiodifusión (fracción III del artículo 8 transitorio de la reforma constitucional). Ello es contrario a la libre competencia y no resuelve la concentración monopólica que genera el duopolio televisivo ni el excesivo poder de Telmex en las

telecomunicaciones. La concentración hasta del 50% de una empresa en alguno de los sectores no resuelve el problema de los monopolios en México. Una empresa que posea el 50% del mercado —Televisa o Telmex— seguirá siendo preponderante y podrá imponer a la autoridad reguladora muchas decisiones en su ámbito de actuación. Por qué no se reduce ese porcentaje de concentración al 20% o al 30%. Nuestra respuesta es porque no se quiere efectivamente combatir la concentración empresarial. En los Estados Unidos, paradigma del modelo capitalista, ninguna empresa de televisión puede tener más del 30% del mercado.

De peor manera que la reforma constitucional, la reforma secundaria en telecomunicaciones estableció inconstitucionalmente —violenta el artículo 8o. transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión— que la preponderancia se determine por sector y no por servicios.²²⁷ Además, tanto en la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión como en la legislación secundaria, la Comisión Federal de Electricidad cede a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para favorecer a los inversionistas privados. La reforma priva a la Comisión Federal de Electricidad de su red con el propósito de compartirla con los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, lo que constituye un despojo a la nación. Nuevamente los recursos públicos se emplearán para beneficiar a intereses privados o, en otras palabras, esa reforma favorece que inversionistas privados obtengan beneficios económicos y que para ello compartan la infraestructura pública de una red que debiera ser estratégica para el desarrollo de la nación y para el logro de los intereses generales. Es evidente que en este punto, como en otros de la reforma, existe una privatización de lo público.

Se profundiza en la ley la ilegitimidad de origen del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Es un órgano elitista resultado del desdoblamiento de la oligarquía nacional y trasnacional, cuyos titulares responden a un esquema de reparto de cuotas entre los partidos y el ejecutivo federal. Sus comisionados, por el origen de sus nombramientos, no se deben a los intereses de la sociedad sino a los intereses de los que los designan.

Los medios públicos y sociales de televisión y radio se encuentren en la legislación secundaria en estado de precariedad respecto a los medios privados que son favorecidos por la ley. Ello demuestra, no solamente, el esquema privatizador de la reforma, sino que también prueba cómo el Estado mexicano pierde rectoría económica en el

²²⁷ Si la declaración de preponderancia se hace por sector no se desagregarán todos los servicios ofrecidos, tales como internet, telefonía, televisión de paga, servicios de venta de publicidad, etcétera. Esta medida claramente favorece a las empresas nacionales y foráneas.

sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Se trata de una violación evidente al artículo 25 de la Constitución. Como se ha dicho por expertos y legisladores, el espacio radioeléctrico debiera dividirse a tercios, tal como ocurre en el derecho comparado (Argentina o Ecuador), un tercio para el sector público otro para el sector social y otro para el sector privado.

La ley secundaria descuida los derechos de las audiencias, pues no se garantiza el derecho a la información y sin la garantía plena de este derecho no hay democracia sino la dictadura mediática que hoy tenemos en México. Es decir, la legislación no protege los derechos al pluralismo de los medios y en los medios, el derecho a recibir información veraz, el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos, el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que todos los puntos de vista relevantes se manifiesten en igualdad de circunstancias en ellos. Igualmente se legaliza el bloqueo de señales para impedir el libre flujo de información en internet. Si se aducen causas de seguridad nacional, se permite a los operadores y prestadores de servicios de telecomunicaciones establecer zonas geográficas donde la señal pueda ser interrumpida, lo que tiene por propósito limitar las protestas de los movimientos sociales.

En la legislación secundaria de telecomunicaciones y radiodifusión, las autoridades de seguridad pública y las ministeriales, pueden inconstitucionalmente violentar el derecho a la privacidad de las personas y estén facultados para autorizar la geolocalización de los gobernados e intervenir en conversaciones privadas o en el intercambio de datos que los ciudadanos entre ellos realizan. Lo anterior es abiertamente anticonstitucional, pues toda afectación o intervención en los derechos de las personas debe contar con la autorización judicial en los términos del artículo 16 de la Constitución.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión indica que el Ejecutivo Federal podrá hacer la requisita de las vías generales de comunicación, entre las que se encuentran el espacio aéreo y el espacio radioeléctrico, en los casos de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior o la economía. La requisita implica una suspensión de garantías sin cumplir con las formalidades previstas en el artículo 29 de la Constitución y se trata de un mecanismo represivo contrario a los principios de un Estado de derecho democrático obligado a cumplir con los principios del debido proceso y con el derecho a la información.

Por otra parte, en contra de la finalidad de la reforma constitucional que creó el Ifetel, la Secretaría de Gobernación administra los tiempos que le corresponden al Estado y aún tiene algunas competencias sobre los contenidos audiovisuales sobre los que aún puede hacer revisión previa —se trata de la censura previa prohibida por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—. La existencia

del Instituto Federal de Telecomunicaciones hace innecesario que Gobernación tenga aún facultades en la materia y mucho menos atribuciones de censura contrarias a los derechos humanos. Ello violenta los principios del Estado constitucional de derecho y la neutralidad que se dice preservar la reforma legal.

La legislación secundaria de telecomunicaciones y radiodifusión no reguló el derecho de réplica de los ciudadanos, ni normó la publicidad del gobierno, lo que afecta los derechos humanos de las audiencias y transgrede el principio de imparcialidad que debe caracterizar al Estado. El arreglo a favor de los intereses de la oligarquía es claro: pocos derechos a los ciudadanos y en contrapartida muchos derechos para los empresarios nacionales y foráneos y pocas obligaciones para ellos. La reforma de telecomunicaciones es un esquema de negocios y no un ordenamiento para garantizar derechos.

Las sanciones en contra de los medios privados de comunicación que prevé la ley son ridículas. Existe en todo la ley un trato de privilegio, contrario al artículo 1o. constitucional, a favor de los medios privados y en contra de los medios públicos y sociales. Las asignaciones de uso social y público están sobrerreguladas, no existe un principio de equidad para las comunidades indígenas ni para los medios públicos. La ley secundaria se diseñó con el propósito exclusivo de proteger a los medios privados y menoscabar las posibilidades de los medios sociales y públicos.

En fin, la reforma secundaria no garantiza el derecho a la información ni protege adecuadamente los derechos de las audiencias. Es una reforma para que las oligarquías nacionales y trasnacionales hagan negocios a costa de los recursos de la nación —el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo—. Y no resuelve la concentración monopólica ya existente en México en telecomunicaciones ni en radiodifusión.

IV. LA REFORMA EDUCATIVA

La reforma implicó la modificación de los artículos 3o. y 73 de la Constitución,²²⁸ modificar la Ley General de Educación y expedir dos nuevas leyes: la del Servicio Profesional Docente y la del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.²²⁹ Como todas las reformas estructurales del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, los cambios jurídicos se aprobaron apresuradamente en el Congreso de la Unión y atropellando disposiciones legislativas y parlamentarias.

Las transformaciones jurídicas en la materia se realizaron por indicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las modifi-

²²⁸ La reforma educativa a nivel constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

²²⁹ Estas leyes se publicaron el 12 de septiembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

caciones tuvieron como objetivo gubernamental y propagandístico la llamada evaluación del sistema educativo nacional para que éste sea de “calidad”. Para ello se creó el nuevo Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), al que la reforma dotó de autonomía constitucional, además de crearse el Sistema Profesional Docente.

En cuanto a la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, es importante señalar que los órganos constitucionales autónomos en México son organismos que carecen de independencia. Sus titulares son designados por las nomenclaturas de los partidos en el poder legislativo. En el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, sus cinco titulares son propuestos por ternas del Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los Senadores presentes en el cámara alta. El mecanismo de designación augura la lealtad de los titulares al Ejecutivo y a los partidos mayoritarios que los designan. Es decir, se trata de órganos sin legitimidad democrática de origen.

Una característica de los órganos constitucionales autónomos, según el derecho comparado,²³⁰ es su apoliticidad. ¿Es o será apolítico el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación? La respuesta es no: se trata de nombramientos que tienen su origen en la cúpula del ejecutivo y en la voluntad de las nomenclaturas de los partidos mayoritarios. Son nombramientos partidocráticos. La autonomía constitucional del INEE es ilusoria, como ya ocurre con muchos otros supuestos órganos constitucionales “autónomos” que existen en el país porque sus titulares serán correas de transmisión de quien los nombra: el Ejecutivo con la participación de los partidos mayoritarios del Senado.

En todo caso, si en la reforma educativa se quería que el Instituto para la Evaluación Educativa sea constitucionalmente autónomo, ¿por qué no se definió otro método de elección para los titulares del mismo? Por ejemplo:

- 1) Que las diez universidades más importantes del país propongan a cinco expertos cada una y que los titulares del organismo sean sorteados entre ellos; o,
- 2) Que sean electos por los ciudadanos sin que los interesados realicen campañas ni reciban financiamiento, pero con acceso a los tiempos de radio y televisión para que los aspirantes expongan su plan de trabajo y posteriormente sean electos por los ciudadanos.

Además, el mecanismo de designación de los titulares del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación favorece al Ejecutivo. Si el Senado no designa en 30 días naturales quedan ratificados automáticamente los propuestos por el Ejecutivo;

²³⁰ García Pelayo, Manuel, “El *status* del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 1, 1981, p. 12.

si no se reúne la mayoría de dos terceras partes en el Senado para la designación, el Ejecutivo somete una nueva designación, y si ésta no alcanza la mayoría requerida, el Ejecutivo designa directamente a otra persona. Es decir, se repite *mutatis mutandi* el método de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Para qué? Para repartirse en el Senado los cargos entre los partidos mayoritarios por cuotas.

Durante la aprobación de la reforma constitucional, la Cámara de Diputados suprimió de la propuesta del Ejecutivo lo referente a condicionar la permanencia en el servicio docente a los resultados de la evaluación. ¿Para qué entonces una reforma constitucional que establece el servicio profesional docente si en el derecho mexicano ya contamos con los principios de las fracciones VII y VIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución? La argumentación de la reforma no fue precisa sobre este supuesto ni abundó en razones para sostener el cambio. La explicación y justificación sobre el origen de la reforma educativa no fue el “amplio consenso” o “la demanda social”, sino las recomendaciones de la OCDE, la necesidad gubernamental de controlar al magisterio nacional y la promoción de la privatización de la educación pública.

La reforma al artículo tercero constitucional sostiene, que la calidad de la educación depende sólo de la profesionalización de los docentes conseguida mediante la presentación de exámenes para el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos de dirección o supervisión y no mediante métodos diversos. El cambio jurídico tampoco toma en cuenta las complejidades contextuales —económicas, sociales, regionales, etcétera— que surgen en la evaluación del desempeño docente ni recoge la necesidad del llamado escalafón horizontal, ya previsto en los orígenes de la carrera magisterial.

En la reforma educativa se adiciona, en el artículo 3o. de la Constitución, como función del Ejecutivo Federal la tarea de “llevar a cabo concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan... para el ingreso y promoción de los docentes” (tareas que ya realizaba la autoridad educativa nacional). ¿Para qué se necesitaba un Instituto de Evaluación constitucionalmente autónomo si estas funciones ahora asignadas al Ejecutivo correspondían a la Secretaría de Educación Pública? El único motivo de la transformación jurídica es atender las directrices de la OCDE plasmadas en el documento titulado: “Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México”,²³¹ publicado en septiembre de 2011, en el que proponía la creación de un organismo autónomo de evaluación.

²³¹ Cfr. <http://www.oecd.org/edu/preschoolandschool/48599568.pdf> (consultado: 14/12/2012), pp. 84 y ss.

El capítulo sexto del mismo documento de la OCDE se refiere concretamente a la evaluación de los maestros en servicio, y señala que: “Además de la creación de estándares, México debe llegar a un consenso sobre la importancia de diseñar e implementar un sistema completo, transparente y justo de evaluación de los maestros en servicio”.²³² La OCDE ha hecho esta recomendación a todos los países que son parte de ella, por lo que la reforma educativa impulsada del Ejecutivo carece de novedad y de justificación.

Según la reforma, la evaluación se realiza mediante exámenes “estandarizados” que son simples mediciones fuera de contexto, cuyo objeto medible ni siquiera es claro. A pesar de su ineficacia, las pruebas, falsamente llamadas evaluación, se multiplican y se realizan en todos los campos, órdenes y niveles educativos. Estas prácticas, denominadas de evaluación educativa, que pretenden objetividad y que por ser estandarizadas dejan de lado la pluralidad y la diversidad cultural, y desde su concepción despersonalizan y “cosifican” tanto al evaluador como al evaluado.

La reforma educativa, en vez de retomar la función rectora del Estado para garantizar la calidad de la educación, optó por crear, a instancias de la OCDE, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el que hará más de lo mismo, —realizará y aplicará pruebas y concursos de oposición— pero no promoverá la generación de mejores docentes, mejores estudiantes, mejor sistema educativo, ni a través del sistema educativo nacional, se incidirá en la transformación económica, social y cultural del pueblo.²³³

Los conceptos de calidad educativa y de evaluación son actualmente materia de debate teórico y práctico.²³⁴ El significado de calidad educativa es un asunto complejo que no se resuelve dando autonomía constitucional al INEE para que siga aplicando pruebas que ya la autoridad educativa nacional realizaba. La evaluación no consiste en la mera medición, pues va más allá de aplicar una prueba para generar diagnósticos generalizables, difundirlos, y emitir directrices. La evaluación implica asumir que el proceso educativo comprende a los padres de familia, a los maestros, a las autoridades y a las condiciones socioeconómicas imperantes en un medio determinado. Su finalidad fundamental es la de formar seres humanos conscientes y críticos con su entorno y, en todo caso, perfeccionar las deficiencias del proceso educativo. El objetivo de la evaluación no debe ser coactivo ni represivo con los maestros, que es a lo que sí propende esta reforma educativa.

²³² *Ibidem*, p. 88.

²³³ Ramírez Raymundo, Rodolfo (coord.), *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2013.

²³⁴ Aboites, Hugo, *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, UAM-X, CSH, 2012.

En el mundo de la educación se sabe que las evaluaciones tales como la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de Educación Básica, las pruebas Enlace, Excale y PISA no son totalmente pertinentes porque son ajenas al hecho educativo mismo. Pretenden volcar en ellas toda una serie de conocimientos que las aíslan de la realidad, convirtiéndolas en “situaciones de laboratorio”. Su pretendida “objetividad”, proporciona en sus resultados imágenes distorsionadas e incompletas de la realidad, de los educandos, de los maestros, de las escuelas y de los países mismos.

La pregunta de por qué la reforma educativa, tiene como respuesta razones políticas y económicas. Además de someter todo el proceso educativo nacional a un organismo supranacional como la OCDE, el gobierno mexicano quiere con la reforma controlar políticamente a los sindicatos magisteriales y disminuir sus derechos laborales. La reforma educativa es fundamentalmente una reforma laboral, que somete al magisterio nacional al Servicio Profesional Docente, para que a través de concursos de oposición, de ingreso, de promoción y de permanencia del personal docente, los profesores sean disciplinados y cosificados.

También la reforma educativa promueve la privatización educativa. Al incluir a los padres y madres de familia como “sector involucrado en la educación”, se buscará desplazar el costo de la educación y el mantenimiento de las escuelas públicas. La reforma educativa delega a la comunidad la resolución de los problemas de infraestructura educativa cuando esos asuntos son responsabilidad del Estado mismo.

En síntesis la reforma educativa tendrá tres consecuencias: 1) promover la privatización de la educación pública del país; 2) modificar las relaciones laborales en el sector educativo mediante el Servicio Profesional Docente para restringir los derechos laborales de los docentes, y 3) crear un organismo constitucional autónomo, el INEE, que además de oneroso e innecesario, nos ha sido impuesto por la OCDE.

La reforma educativa no resuelve los problemas del país: ni los cuantitativos ni los cualitativos. El gasto para la educación primaria y secundaria sigue siendo uno de los más bajos de la OCDE. La UNAM semestre a semestre rechaza aproximadamente al 92% de los aspirante a una licenciatura porque no hay plazas para todos los jóvenes. El número de “ninis”, jóvenes que no estudian ni trabajan, comprendidos entre los 18 y 23 años es superior a siete millones en el país. Las cifras de deserción escolar en todos los niveles educativos son abrumadoras. En México, el 75% de las escuelas primarias carece de salones de cómputo y el 9% de las escuelas primarias no cuenta con energía eléctrica. Las cifras de analfabetismo siguen siendo muy altas y son una expresión más de la pobreza y de la desigualdad social existente.

V. LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

La reforma político-electoral, que comprendió disposiciones constitucionales y legales,²³⁵ es totalmente compatible con el modelo neoliberal. Se promueve una “democracia” electoral de baja intensidad, con débiles mecanismos de participación y deliberación ciudadana, sin que se resuelvan los problemas que aquejan al sistema electoral nacional: el papel del duopolio televisivo así como la compra y coacción del voto.

Para contextualizar lo arriba señalado estimo que es una afirmación falsa sostener que México ya concluyó la transición democrática, y que la consolidación democrática nacional requiere de sólo reformas que vayan más allá de lo electoral. En los procesos electorales federales de 2006 y de 2012, quedó evidenciado que los poderes fácticos controlan el sistema electoral, que influyen en él a través del empleo ilegal del dinero y de los medios de comunicación electrónica del país, en especial de la televisión, que concentra más del 90% del espectro radioeléctrico, los que promovieron en ambos casos una candidatura presidencial en detrimento de las otras. Los procesos federales de 2006 y 2012 vulneraron los principios del artículo 41 de la Constitución —elecciones libres y auténticas— y fueron procesos electorales fraudulentos.

De acuerdo al segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución una elección para que sea democrática en nuestro país debe satisfacer tres principios: ser libre, auténtica y periódica. ¿Qué es una elección libre? Es aquella en donde los ciudadanos emiten su voto teniendo a su disposición toda la información relevante en la sociedad. En México, la concentración del espacio radioeléctrico en el duopolio televisivo lo impide. La información de la que disponen los ciudadanos para votar es la del *statu quo*, nunca la información y las opiniones de las voces alternativas opuestas al *statu quo*, nunca vemos y escuchamos en la televisión o en las cadenas de radio la visión de los dirigentes y militantes de Morena, la del zapatismo, la de los sindicatos independientes, la de la coordinadora de los maestros, la de las organizaciones no gubernamentales críticas. Cuando aparecen esas voces y puntos de vista es para descalificarlas. La reforma político-electoral no acaba o termina con el duopolio televisivo y en ese sentido no contribuye a propiciar condiciones de libertad en el sufragio.

La libertad de la elección significa también que el voto se emita sin ser comprado ni coaccionado. Según el informe de Alianza Cívica, una organización de observación electoral que ha participado en los procesos electorales de nuestro país realizan-

²³⁵ La reforma constitucional electoral fue publicada en el *Diario Oficial* de 10 de febrero 2014, y la electoral secundaria fue publicada en el *Diario Oficial* el 23 de mayo de 2014 (la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la nueva Ley General de Partidos, así como las reformas al Código Penal Federal, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

do esa labor desde los años ochenta del siglo pasado, en el proceso electoral de 2012, se compró y/o coaccionó casi el 30% de los votos. Una elección no es libre si el voto se entrega a cambio de cosas o se coacciona con programas sociales. ¿Cómo enfrenta la reforma político-electoral la compra y coacción del voto y el uso de los programas sociales con fines electorales? La respuesta de la reforma es mediocre, se van a permitir utilitarios textiles, es decir, se seguirán entregando cosas durante las campañas. En cuanto al abordaje de la compra y coacción del voto, la reforma político-electoral no estimula medidas preventivas para enfrentar la compra y coacción del voto. Se quiere hacer frente a este fenómeno exclusivamente con medidas coercitivas —quejas y denuncias— pero en donde la legislación secundaria establece la figura de las quejas frívolas para que la autoridad electoral no investigue y deseche los reclamos de la ciudadanía. Es decir, la reforma político-electoral no desarrolla democráticamente el principio de libertad electoral.

En cuanto al uso corporativo y clientelar de los programas sociales, el tratamiento de la reforma es puramente coactivo, pero no existen medidas preventivas ni de actuación de la autoridad electoral frente a las autoridades de los tres niveles de gobierno que administran esos programas con el fin de prevenir y evitar el uso electoral de esos programas. La autoridad electoral estará inerte ante este fenómeno que se seguirá presentando y podrá sólo actuar si existe una denuncia o una queja pero, siempre y cuando, venga acompañada con pruebas fehacientes. Con el nivel de 97% o 99% de impunidad que existe en el país como lo ha señalado American Rights Watch, gran parte de esas quejas y denuncias serán declaradas improcedentes o serán desechadas, tal como ocurrió en los procesos electorales de 2006 y 2012, entre otras cosas, porque la autoridad electoral de este país no tiene un compromiso con la averiguación de la verdad, no investiga los hechos y considera que en la materia de derecho público debe prevalecer el principio dispositivo del derecho privado.

La Constitución dice también que la elección para ser democrática debe ser auténtica, es decir equitativa, sin embargo, la propia Constitución y la ley electoral secundaria establecen diseños inequitativos de reparto de financiamiento público y de tiempos en radio y televisión, se aplica la regla 70%-30%, es decir, el 70% del financiamiento o de los tiempos del Estado se distribuye a los partidos que obtuvieron más votos en la pasada elección y el 30% es el que se reparte de manera igualitaria. Con esa regla de distribución, que no es 50%-50%, de entrada las condiciones de competencia para los partidos minoritarios y candidatos independientes son desiguales, son inequitativas.

Si además, a este análisis formal y jurídico, se incorpora el análisis político y se señala que el duopolio televisivo suele estar con alguno de los candidatos del *establishment* y no con los que representan las visiones alternativas de país, las condiciones de lucha electoral son claramente inequitativas. Si también, adicionamos a nuestro

estudio el papel del dinero privado y público ilegal en las campañas, que según Luis Carlos Ugalde, en un estudio de 2013 patrocinado por la Fundación Espinosa Iglesias, representa cuatro veces el dinero del financiamiento legal en las campañas, en México no hay posibilidades de elecciones equitativas.²³⁶ ¿Hace algo la reforma a ese respecto? Hace muy poco, porque mantiene el financiamiento privado y porque la autoridad electoral carece de competencias para amarrarles las manos al gobierno federal y a los gobiernos de los Estados para que no distraigan recursos del presupuesto público para las campañas, y eso que no me refiero al dinero de procedencia ilícita, el que surge del crimen organizado.

Así, la reforma no resuelve los problemas de libertad y de equidad en las elecciones. La reforma debiera ser y estar para desarrollar los principios del artículo 41 de la Constitución, no para desentenderse de ellos o limitar el alcance maximizador de los mismos.

Por otra parte, la democracia no implica sólo la existencia de elecciones y partidos competitivos, seguramente por ahí se empieza, pero eso no basta para hablar de democracia. La posición minimalista de Schumpeter²³⁷ como lo ha demostrado Larry Diamond, conlleva a la falacia electoralista, pues no por contar con elecciones se califica a un país de democrático, es necesario ver cómo se garantizan las libertades y las modalidades de expresión de la sociedad civil; en otras palabras, los requerimientos institucionales de la democracia como el *rule of law*, la división de poderes, la rendición de cuentas y, en general, las condiciones o elementos institucionales del ejercicio y sobre todo del control del poder que forman parte integrante del concepto de democracia.²³⁸ Las reglas e instituciones electorales, por sí mismas, sin otros arreglos institucionales que promuevan los derechos humanos o el Estado de derecho hacen imposible que hablemos de una democracia en México.²³⁹

Además es empobrecedor para cualquier sociedad pensar en la democracia exclusivamente desde una perspectiva instrumental y formalista. La democracia es sobre todo un proceso en construcción permanente, en búsqueda de los principios y valores que la conforman: el principio de igualdad intrínseca de todos los miembros de la comunidad política y el principio de la autonomía personal.

En estas condiciones, sostener que México ha llegado al fin de su transición democrática, entraña, además de reducir el concepto democrático, no entender que la democracia no es capaz de pervivir sin un Estado constitucional de derecho y sin

²³⁶ Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1997-2012*, México, Aguilar, 2012.

²³⁷ Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1962.

²³⁸ Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

²³⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema...*, cit.

la garantía efectiva de los derechos fundamentales, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales, elementos que se deben concebir dentro de un proceso evolutivo, esto es, nos podemos referir a diferentes niveles de profundidad y de calidad tanto del Estado constitucional de derecho como del número y garantías de los derechos humanos. La “democracia” electoral en México, por tanto, exige repensar nuestro Estado.

Las principales características que presenta la reforma político-electoral son las siguientes:

1. Se trata de una propuesta que a nivel institucional y político consolida el modelo de desarrollo dominante de carácter neoliberal. La creación de los nuevos órganos constitucionales autónomos —Coneval, INE y Fiscalía General de la República— implica que sus futuros titulares reproducirán los intereses, poder e ideología de las fuerzas políticas y económicas hoy dominantes en México así como en las grandes potencias y organismos financieros internacionales. Esos órganos constitucionales serán correas de transmisión institucional de las representaciones, concepciones y decisiones de los que hoy gobiernan y de los intereses transnacionales que están detrás de ellos porque ellos los nombran. La coalición gobernante, integrada por el PRI, el PAN y por un sector del PRD y sus aliados económicos y mediáticos del interior y del exterior, tendrán, en esos nuevos órganos constitucionales autónomos, la reproducción de sus intereses políticos, económicos y de sus concepciones ideológicas y simbólicas.
2. Se trata de una reforma centralista. La creación de los tres órganos constitucionales autónomos entraña la disminución de las competencias de las entidades federativas. Más centralismo y menos federalismo. Las instituciones “nacionales” que se proponen vienen acompañadas por legislación general en donde hay prevalencia legislativa de la Federación sobre la legislación local.
3. Las supuestas innovaciones, como en el caso de la reelección, apuntan a la consolidación del actual régimen de corrupción y privilegios. A diferencia de lo que ocurre en los sistemas políticos comparados, la reelección en México no será un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad. La generalizada corrupción, los enormes niveles de impunidad, el financiamiento privado ilegal, la no autonomía de la política respecto a la esfera empresarial, entre otros factores, promoverán, aún más, la oligarquización de la clase hoy gobernante. Lo que reducirá los espacios para la renovación de las elites y concentrará el poder en los mismos de siempre, sin posibilidades de la revocación del mandato.
4. Se trata de una reforma simuladora. Casi todos sus contenidos sirven para diluir los contenidos y significados constitucionales. Por ejemplo, la planeación democrática

será deliberativa y participativa, pero en los términos que establezca la ley. El Senado tiene la facultad para designar al fiscal general de la República pero el Ejecutivo puede removerlo y el Senado puede oponerse a la remoción pero necesita dos terceras partes de los miembros presentes para hacerlo. Se establece como causa de nulidad el rebase de topes de campaña pero siempre y cuando las violaciones sean graves y determinantes.

5. No es una reforma ciudadana que amplíe los canales de la democracia participativa. Cualquier desarrollo de democracia participativa y deliberativa en la reforma palidece ante la potencia de la construcción y consolidación de figuras, categorías e instituciones escasamente representativas y profundamente partidocráticas. Es una reforma para los partidos, para la clase gobernante y para la elite económica y mediática que la respalda. No es una reforma para los ciudadanos. La reforma no amplió los derechos ciudadanos para participar electoralmente a través de candidaturas independientes ni extendió los contenidos vigentes en materia de consulta ciudadana e iniciativa legislativa ciudadana.
6. Es una reforma que busca eliminar a las minorías parlamentarias. Las tres fuerzas políticas mayoritarias, que han negociado en la opacidad la reforma, buscan eliminar a través del umbral del 3% de la votación total, a las fuerzas políticas minoritarias. También, la prohibición a los partidos políticos de nueva creación para que puedan coaligarse (artículo segundo transitorio de la reforma constitucional) ahonda en la lógica de eliminación jurídica —artificial— de las fuerzas políticas minoritarias. Los cauces de representación minoritaria quedan cancelados. Las minorías en México no tendrán representantes en el Congreso de la Unión.
7. Es una reforma al servicio del *statu quo*. La reforma no se ocupa de cuestiones fundamentales para la democratización del sistema político, tales como la disminución del poder mediático en las campañas o la derogación del financiamiento privado. Se favorece la concentración del poder en el ejecutivo, en los tres partidos mayoritarios y en los poderes fácticos mediáticos y económicos —nacionales e internacionales— que están detrás de ellos, tanto porque jurídicamente se incrementaron sus poderes o sus oportunidades políticas con la reforma o, porque se omitió regularlos.
8. Es una reforma apresurada, negociada en la opacidad, que se presentó como moneda de cambio de la reforma energética. La reforma política electoral no se deliberó en las instancias legislativas sino en instancias extra legislativas en donde participaron los tres partidos mayoritarios. Es una reforma discutida sin transparencia alguna —en los oscuros ámbitos del Pacto por México— y con exclusión de las fuerzas políticas minoritarias y de sectores sociales relevantes.

9. No es una reforma que contribuya a legitimar al sistema político. No amplía de manera efectiva los cauces de participación ciudadana porque no alude a nuevos y vigorosos mecanismos de democracia participativa y deliberativa —con exclusión de lo que se señala tímidamente en el apartado A del artículo 26 de la Constitución, que como dijimos constituye una simulación—, no democratiza a los órganos constitucionales autónomos proponiendo la elección ciudadana de sus titulares y no incrementara los derechos fundamentales de participación política y las garantías para hacer efectivos esos derechos, por parte de los gobernados. Además, como ha sido negociada con exclusión de muchos sectores políticos y sociales relevantes, está condenada de entrada a ser cuestionada continuamente en su legitimidad democrática. En caso de conflictos, preelectorales y postelectorales, los fundamentos políticos para reclamar la ilegitimidad de los procesos electorales del futuro están servidos y puestos sobre la mesa. Se requiere una reforma política-electoral incluyente, que tome en cuenta a la sociedad y que se oriente a la ampliación de los derechos de los ciudadanos. Una reforma política electoral como ésta, que no cumple esas condiciones, es ilegítima y no contribuirá a garantizar condiciones de gobernabilidad democrática.
10. Es una reforma que no aludió expresamente a la consulta ciudadana para preguntar a la ciudadanía en torno a la reforma energética. La posibilidad para contar con un mecanismo jurídico que estableciera el derecho de consulta sobre las reformas estructurales de manera previa al día de la jornada electoral quedó sin atención. Esa omisión prueba el carácter no ciudadano de la propuesta de reforma político-electoral. El derecho a la consulta, tal como está actualmente contemplado en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, es una institución de difícil realización que impide que los ciudadanos incidan en las decisiones fundamentales del país, lo que demuestra el carácter elitista de esta reforma.

En conclusión, la reforma político-electoral es un cambio estructural neoliberal que propugna por una “democracia” electoral de bajo riesgo para esos intereses. Los temas fundamentales para la nación no se someten a la votación de los ciudadanos. Los ciudadanos no votamos las reformas constitucionales ni los tratados que afectan nuestros derechos y soberanía y que exclusivamente convienen a los grandes intereses transnacionales.

VI. LA REFORMA FISCAL

Desde el punto de vista del gobierno, la “reforma hacendaria y de seguridad social” pretende cumplir con tres objetivos: crear una nueva red de protección social universal

que nos permita migrar de un enfoque asistencialista a uno de exigibilidad de derechos; establecer un sistema tributario más justo, más simple, más progresivo y más transparente,²⁴⁰ y dar impulso al crecimiento económico.

La reforma comprendió, entre otras,²⁴¹ a la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la abrogación de las leyes del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo; además de modificaciones a la Ley del Impuesto Especial a Productos y Servicios, a la Ley Federal de Derechos y a Ley Federal de Ingresos por Hidrocarburos.

Esta reforma se aprueba en el contexto del incremento de la deuda pública del gobierno federal durante este sexenio. Los requerimientos financieros del sector público pasaron en el gobierno de Peña Nieto del 36.44% del PIB en 2012 a 40.29% por el aumento de la deuda del gobierno federal. Además, la aplicación de la reforma energética implicará que la hacienda pública federal reciba menores ingresos de Pemex y CFE, lo que podrá entrañar para el gobierno federal en el futuro la realización de cualquiera de las siguientes tres alternativas: aumentar su endeudamiento público, incrementar los tributos o reducir el gasto público.

Sobre el seguro de desempleo y la pensión universal se trata de reformas a la Constitución pendientes de aprobación. En cuanto al seguro de desempleo, cabe decir que la reforma propone una prestación a los trabajadores que se genera fundamentalmente con sus propios recursos. No se plantean estas prestaciones para ser garantizadas íntegramente por el Estado. Son prestaciones concebidas desde una visión neoliberal en donde los aportes para sustentar las prestaciones corresponden principalmente a los trabajadores.

La reforma en materia de impuesto sobre la renta es regresiva. Toda la nueva carga fiscal se sustenta en los trabajadores formales y cautivos y en los sectores medios. La progresividad del impuesto sobre la renta se aplica fundamentalmente a las personas físicas. La tasa efectiva de pago del impuesto sobre la renta de los grandes grupos económicos es menor al 30%. Con ese rompimiento de la progresividad entre los grupos económicos que controlan el 50% del PIB pero sólo aportan el 7% a la recaudación total, la desigualdad social aumentará, a costa de los sectores medios y de los trabajadores.²⁴² En la Ley del Impuesto sobre la Renta se mantuvo la consoli-

²⁴⁰ Los ingresos tributarios en México son aproximadamente del 16% del PIB. En el resto de América Latina, los ingresos tributarios se sitúan entre el 19% y el 25% del PIB.

²⁴¹ Fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2013.

²⁴² Reyes Hernández, Miguel *et al.*, *La desnacionalización de Pemex: implicaciones y alcances para México*, Puebla, Universidad Iberoamericana, Cuaderno de Investigación, núm. 9, 2014, p. 20. Los autores señalan que si desapareciera el régimen de consolidación fiscal, se recaudarian alrededor de 750 mil millones de pesos.

dación fiscal bajo el esquema denominado “Régimen Especial para Grupos Empresariales”.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado no derogó el régimen especial para el pago del IVA a los alimentos y medicinas, por los altos costos políticos que la medida entrañaría. Sin embargo, sí aumentó el gravamen con efectos regresivos en algunos productos, lo homologó en la frontera sur y en la frontera norte con el resto de la República y benefició con exenciones a industrias con altos niveles de rentabilidad como las aerolíneas. Lo anterior tendrá, como en el caso del impuesto sobre la renta, un efecto desfavorable en las personas de menores recursos del país.

Las reformas a la Ley del Impuesto Especial a Productos y Servicios son para favorecer el tratamiento preferencial que reciben las gasolinas importadas y para evitar que Pemex “compita” con los grandes corporativos transnacionales. El impuesto “verde” o “ecológico” —el que contamina paga— que implica el pago de 45.8 pesos por tonelada de carbono expulsada a la atmósfera es la puerta de entrada a las corporaciones transnacionales, situación que en el largo plazo no garantizará por supuesto, bajo control oligopólico, ninguna disminución en el precio de esos combustibles fósiles. Además, se incluyó un impuesto de salud para desalentar el consumo, entre otras, de bebidas azucaradas y alimentos chatarra.

En la Ley Federal de Derechos se contemplaron dos derechos: uno que establece el pago de un derecho especial sobre minería del todo insuficiente en comparación con los niveles de beneficio que reciben las empresas mineras por la explotación de los recursos minerales de la nación y otro que reconoce los costos operativos incurridos. En esta materia, una verdadera reforma debió considerar el cobro de una tasa efectiva del 30% sobre el impuesto sobre la renta, el cobro por derechos de extracción minera a una tasa del 10% sobre el valor de la producción, y un gravamen sobre los dividendos con una tasa del 15%.²⁴³ Sin embargo, el derecho especial a la minería está muy lejos de alcanzar los extremos aquí señalados.

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos contiene dos regímenes fiscales:²⁴⁴ uno para Pemex y otro para los contratistas privados. El régimen fiscal de Pemex es muy similar al que ha estado vigente hasta ahora, pues según el mismo, Pemex seguirá aportando al fisco mexicano aproximadamente el 30% de los recursos fiscales del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, ese régimen fiscal resulta desigual para Pemex en relación con las empresas privadas y es mucho más gravoso que el que la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos prevé para los contratistas privados, los que aportarán al fisco mexicano magros recursos.

²⁴³ Reyes Hernández, Miguel *et al.*, *op. cit.*

²⁴⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, “La nueva legislación...”, *op. cit.*

Los contratistas privados no pagarán contribuciones al fisco mexicano sino contraprestaciones, las que se determinarán según se acuerde en cada caso concreto. Adicionalmente pagarán a la hacienda pública el impuesto sobre la renta. Sin embargo, sus aportaciones están muy lejos y, desde luego, a la baja de las que le corresponderá pagar a Pemex.

Las contraprestaciones que las empresas privadas pagarán al Estado no se estiman tributos o contribuciones, sino que se registrarán por las reglas del derecho privado. Ese principio jurídico, totalmente ajeno al derecho mexicano, vulnera lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, pues las contribuciones no pueden ser materia de convenios o contratos sino que deben preverse en la ley y poseer al menos las características de generalidad y de certidumbre.

La supervisión de los aspectos financieros de los contratos en relación con las contraprestaciones no será vigilada por los ciudadanos, y los términos de la fiscalización no será conocida por éstos durante los procedimientos de auditoría. Es decir, la supervisión de la administración de los aspectos financieros de los contratos relacionados con las contraprestaciones se realizará en la opacidad y seguramente será fuente de corrupción y de componendas.

En síntesis, la reforma fiscal aprobada es una reforma profundamente regresiva. La reforma no elimina los grandes privilegios fiscales —la consolidación fiscal— de los que gozan las grandes empresas, por lo que no se desincentivan las prácticas monopolísticas que afectan a toda la población. Esta reforma afecta a la clase media, pues muchos de los gravámenes sólo aplicarán a las personas físicas y no a las grandes empresas. Además, la reforma se orienta en la lógica de la privatización del sector energético, lo que redundará en mayor endeudamiento y carga fiscal sobre los contribuyentes cautivos, los trabajadores y los estratos medios de la población.

VII. LA REFORMA EN MATERIA FINANCIERA (BANCARIA)

Esta reforma estuvo contenida por trece decretos que modificaron las leyes secundarias en la materia.²⁴⁵ Para proponer esas reformas, los argumentos gubernamentales seña-

²⁴⁵ Los trece decretos comprenden los siguientes cuerpos normativos: 1) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores; 2) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 3) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Uniones de Crédito; 4) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B

laron: 1) México cuenta con un sistema bancario sólido, pero es un sector que presta poco y en donde los créditos no llegan a la inmensa mayoría de la población; 2) los habitantes del 51.0% de los municipios rurales no tiene la posibilidad de ahorrar o de recibir créditos; 3) el 20% de la población adulta no tiene cuentas de ahorro o crédito en el sistema financiero formal; 4) la cantidad de crédito que otorgan los intermediarios financieros en nuestro país es muy baja en comparación con otros países; 5) en México la penetración de financiamiento como porcentaje del PIB es del 28%, mientras que en economías como Chile esta proporción es cercana al 70%; 6) el crédito es escaso particularmente para las pequeñas y medianas empresas, que son las que generan tres de cada cuatro empleos en nuestro país, y 7) el sistema financiero nacional no cuenta con un marco regulatorio que garantice la transparencia y detecte problemas de solvencia en las operaciones bancarias.

Según el gobierno, los fines de la reforma son: 1) fomentar el crédito; 2) incrementar la competencia en el sector financiero; 3) canalizar el crédito al sector productivo; 4) lograr la estabilidad macroeconómica mediante un manejo responsable de las finanzas, y 5) estimular que la banca de desarrollo contribuya al crecimiento económico.

del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, de la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, de la Ley Orgánica de la Financiera Rural y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 5) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 6) decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Concursos Mercantiles; 7) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 8) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley de Protección al Ahorro Bancario y la Ley del Mercado de Valores; 9) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Inversión y la Ley del Mercado de Valores; 10) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores; 11) decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley del Banco de México, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de la Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas, de la Ley de Inversión Extranjera y del Código Federal de Procedimientos Penales; 12) decreto por el que se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y 13) decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado. Se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 2014.

Los principales cambios de los 34 ordenamientos jurídicos modificados contenidos en los trece decretos consistieron en: 1) facilitar a los bancos a cobrar las garantías de préstamos incobrables, por ejemplo, se podrán retener bienes de un prestatario cuando “exista temor fundado” de que el deudor disponga de ellos, los enajene o los dilapide. También se podrá solicitar que los deudores no se ausenten del lugar en donde se realiza un juicio en su contra. Las medidas anteriores, violentan el debido proceso y la prohibición constitucional de retener a las personas por deudas de carácter civil (infracción a los artículos 14, 16 y 17 constitucionales); 2) crear un buró de entidades financieras con información sobre las prácticas de cada una de ellas y las sanciones administrativas que les han sido impuestas. Sin embargo, la reforma no estableció ningún cambio en el llamado Buró de Crédito que obliga a los deudores a esperar 6 años para acceder nuevamente a una cuenta o un crédito, aun cuando hayan liquidado los pasivos; 3) instaurar un Sistema Arbitral en Materia Financiera como una vía para la solución de controversias entre las instituciones de crédito y los usuarios, lo que evidentemente agiliza los cobros por parte de los bancos, lo que les favorece al no estar obligados a llevar a juicio a un deudor; 4) se prohíben las ventas atadas que implican condicionar la contratación de una operación o servicio financiero a otro; 5) los clientes pueden transferir sus créditos al consumo a otras entidades financieras, o sus operaciones bancarias a otro banco; 6) la Comisión Federal de Competencia Económica deberá realizar investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema bancario; 7) la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) podrá suscribir convenios de intercambio de información con otras autoridades financieras. La Condusef también podrá emitir opinión por las contraprestaciones que reciban las instituciones financieras. Tal como puede advertirse las competencias de la Condusef no son vinculantes, no garantizan ninguna efectividad, y 8) el Banco de México se encargará de regular las comisiones que cobran los bancos y las tasas de interés que rigen los créditos, a lo que podemos decir, que los criterios del Banco Central para estos efectos no son de carácter social sino los del libre mercado.

La reforma financiera y bancaria es evidentemente una reforma a favor de los bancos y no a favor de los clientes y deudores de la banca. Con la reforma, los bancos cuentan con mejores instrumentos jurídicos para cobrar sus créditos de los deudores. Las figuras de retención de bienes de un prestatario cuando “exista temor fundado” de que el deudor disponga de ellos, los enajene o los dilapide es violatoria de los principios del debido proceso y de la presunción de inocencia. La figura para que los deudores no se ausenten del lugar en donde se realiza un juicio en su contra, entraña el arraigo, el que está prohibido para cobrar deudas de carácter civil como lo determina el último párrafo del artículo 17 constitucional. Es decir, la reforma financiera-bancaria otorgó a los bancos medidas para acosar a los deudores.

Desde el punto de vista económico es una reforma equivocada porque pretende resolver los problemas de crecimiento económico a través del crédito cuando las soluciones a ese respecto pasan por el fortalecimiento de la planta productiva y el establecimiento en México de una política industrial que incentiva el desarrollo del mercado interno. La reforma financiera y bancaria evidentemente no propone ninguna revisión de los tratados de libre comercio ni ningún esquema económico de sustitución de importaciones para beneficiar a las empresas nacionales. Es claramente una reforma compatible con el neoliberalismo globalizador.

En cuanto al tema del crédito, en México cuando éste se obtiene, se destina al consumo no a las actividades productivas. Es tan grave la situación en la materia que sólo el 1.6% de las pequeñas y medianas empresas reciben crédito para su financiamiento. El 98% de estas empresas no acceden a los créditos. Por ejemplo, los créditos de la banca de desarrollo se destinan fundamentalmente a estados, municipios y a otros bancos pero no se destinan a las actividades productivas.

La reforma financiera y bancaria está plagada de graves omisiones. Por ejemplo, no atiende al problema de la compra de la deuda soberana a través de los fondos buitres. Es una reforma que no se preocupó por revertir la situación de la banca mexicana que está casi totalmente controlada por intereses extranjeros: norteamericanos, canadienses y españoles. Es una reforma que no se orientó por criterios sociales —estableciendo obligaciones precisas para controlar las altas tasas de interés— sino que se rige por el libre mercado y que en nuestro caso más bien se trata de un oligopolio bancario. Es una reforma que blinda a los banqueros frente a problemas de insolvencia pero no blinda a los ahorradores frente a situaciones semejantes. En general, se trató de una reforma diseñada por criterios neoliberales, a la medida de los bancos que dominan y controlan el crédito en nuestro país.²⁴⁶

VIII. LA REFORMA EN MATERIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Es una reforma se realizó con el falso objetivo gubernamental de ampliar y perfeccionar las condiciones de competencia y de libre mercado en nuestro país. A nivel constitucional se aprobó junto con la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión²⁴⁷ y a nivel legal secundario la nueva Ley Federal de Competencia Económica se publicó el 23 de mayo de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. El gobierno pretende con ella: 1) generar condiciones de competencia efectiva en el mercado nacional; 2) reducir el excesivo gasto de las familias mexicanas en mercados altamente concentrados;

²⁴⁶ Monreal Ávila, Ricardo, *op. cit.*, pp. 101-111

²⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

3) favorecer con la competencia el desarrollo de nuevas empresas, y 4) situar a nuestro país en niveles de competencia semejantes a los países miembros de la OCDE.

Los objetivos particulares de la reforma a juicio del gobierno fueron para: 1) otorgar autonomía constitucional al órgano regulador de la competencia —Comisión Federal de Competencia Económica— y fortalecer sus atribuciones jurídicas; 2) establecer jueces y tribunales federales especializados en materia de competencia económica, y 3) precisar que las decisiones de la Comisión de Competencia Económica son susceptibles de juicio de amparo indirecto pero no serán objeto de suspensión.

La reforma en materia de competencia económica surge de la mala conciencia de las reformas neoliberales aprobadas desde los años ochenta del siglo pasado, principalmente de los procedimientos de desincorporación —privatizaciones— de las empresas públicas mexicanas. Las desincorporaciones de las actividades monopólicas del Estado o de las empresas públicas han demostrado que las empresas pasaron en muchas ocasiones a manos del capital extranjero —el caso de la banca o de los ferrocarriles— y, en otras, cuando los procedimientos de desincorporación recayeron en manos privadas nacionales como Telmex, han propiciado el surgimiento de monopolios privados. Ambos géneros de desincorporación se produjeron en esquemas de profunda corrupción para enriquecimiento de algunos y empobrecimiento de millones de seres humanos.

A pesar de sus pretendidos méritos, la reforma presenta muchos problemas. El más importante, es que no advierte que la competencia económica en México está regulada por el Tratado de Libre Comercio y que los inversionistas extranjeros poseen un régimen jurídico *ad hoc* y de privilegio respecto a los empresarios e inversionistas nacionales. Las nuevas reformas en el sector energético y de telecomunicaciones también permitirán que esos ámbitos sean regulados por el TLCAN como hasta ahora lo han sido los demás sectores liberalizados, y en este sentido, la reforma en materia de competencia económica constituye una gran simulación porque las condiciones de competencia en el mercado no se darán. Igualmente, la reforma en materia de competencia económica no toma en consideración la diversidad de regímenes fiscales especiales existentes, los que entrañan una posición de beneficio hacia los grupos económicos más importantes de nuestro país que cuentan con esos regímenes tributarios. Habrá por tanto disparidades en la competencia económica, por un lado entre los inversionistas extranjeros y los nacionales, a favor obviamente de los foráneos y, por otro lado, entre los empresarios nacionales según el régimen fiscal especial que cada quien actualice.

La reforma establece que las prácticas monopólicas de los agentes económicos también pueden determinarse por la denegación, restricción de acceso o, acceso en condiciones discriminatorias de un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos, lo que en el contexto de la reforma energética implica proveer de facul-

tades a la Comisión Federal de Competencia Económica para acordar la existencia de prácticas monopólicas en el sector energético en contra de los intereses nacionales de Pemex y CFE y en beneficio del sector externo. Es evidente que estamos frente a una reforma que no garantiza las condiciones efectivas de la competencia entre el capital externo y el capital nacional: subordina los intereses nacionales de carácter estratégico a los intereses del gran capital transnacional.

Además, la reforma no precisó los términos bajo los cuales concibe la competencia económica y otros conceptos jurídicos que son estructurales a ese marco normativo, es decir, la modificación en materia de competencia contiene un buen número de conceptos jurídicos indeterminados que serán atribuidos caso por caso mediante la interpretación de las autoridades reguladoras y de los tribunales especializados. El legislador postergó su obligación de legislar puntualmente y con certidumbre, y permitió con ello, que los contextos económicos concretos influyan en la asignación de los significados normativos. En el ámbito de las atribuciones y de las sanciones que tiene la autoridad reguladora, podemos señalar que las sanciones contra las prácticas monopólicas son muy bajas con respecto al valor económico del beneficio de una práctica monopólica, y que las atribuciones de la autoridad reguladora son débiles para enfrentar el poder de las grandes corporaciones nacionales y, sobre todo, supranacionales.

La creación de la Comisión Federal de Competencia Económica no asegura la independencia ni la imparcialidad de la autoridad reguladora. Como los demás órganos constitucionales autónomos en nuestro país, será una instancia controlada por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios —el reparto de los titulares del órgano regulador serán definidas por cuotas que son decididas por las nomenclaturas de esos partidos— que trabajan por la defensa del *statu quo* y no por los derechos de los ciudadanos. La Comisión Federal de Competencia Económica carece de legitimidad democrática de origen y no es un garante a favor de los derechos de los consumidores nacionales.

En cuanto a la existencia de tribunales especializados, la reforma tampoco significa gran cosa. Mientras el Poder Judicial Federal de nuestro país siga contando con los índices de opacidad que presenta y con las actuales condiciones de parcialidad, es muy probable que esos tribunales resuelvan consistentemente a favor de los intereses dominantes, fundamentalmente foráneos. Además, y como ya lo señalamos, las principales controversias jurídicas que involucren a inversionistas extranjeros no se dirimirán a través de esos tribunales mediante la aplicación del juicio de amparo mexicano sino por medio de instancias de arbitraje o por los paneles previstos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La reforma en materia de competencia económica tiene como divisa fundamental la manipulación y la simulación. Se hace creer a la población que existe un compromiso por la competencia económica efectiva cuando el diseño normativo e

institucional está construido para beneficiar a los grandes intereses transnacionales en detrimento de los intereses económicos nacionales y de los derechos de los consumidores de nuestro país. Se empleó en esta reforma, y como estrategia, el dogma económico neoliberal de la competencia, pero las normas, las instituciones y principalmente los hechos, lo desmienten. Se busca que creamos que el mundo neoliberal es compatible con la competencia efectiva en los mercados cuando la competencia es imposible en él.

IX. LA REFORMA LABORAL

La doctrina jurídica nacional indica cómo desde hace más de veinte años, la legislación en materia laboral ha sufrido diversas adaptaciones que culminan un proceso que se venía gestando de tiempo atrás, desde el inicio de la implantación del modelo neoliberal en nuestro país. Esa doctrina también precisa que el derecho del trabajo tuvo dos orígenes: el económico para promover el crecimiento económico, pero fundamentalmente el social, para que ese crecimiento estuviera vinculado al desarrollo, al bienestar y la justicia a favor de los trabajadores en las relaciones de trabajo. La reforma laboral que se aprobó en 2012 modifica esos orígenes, pues los cambios jurídicos se realizan en ella para adaptarse a las necesidades económicas de las empresas y no tanto para incrementar los derechos y los elementos de justicia social en las relaciones laborales. La reforma impulsada por Calderón y respaldada por el PRI se inscribe en una lógica dominante en el mundo y en América Latina que se caracteriza por: establecer flexibilidad laboral a favor de las empresas, tanto para el ingreso como para la salida de los trabajadores; por redimensionar los derechos adquiridos y la antigüedad de los trabajadores; por abaratar el despido de los trabajadores; por vincular la relación de trabajo con las políticas de empleo, y por determinar nuevas formas de contratación en demérito de los derechos de los trabajadores. La principal característica de la reforma laboral de 2012 consistió en restituir al patrón y a las empresas los mecanismos que el derecho del trabajo del Estado del bienestar les había arrebatado.²⁴⁸

En este sentido, la reforma laboral es una reforma neoliberal porque deja en buena parte de lado la centralidad del trabajador en las relaciones de trabajo y coloca en su lugar a las empresas, fundamentalmente, a las grandes empresas. Es una reforma neoliberal porque el derecho del trabajo pierde su carácter esencialmente social y ahora éste adquiere también notas de derecho privado, de derecho mercantil. Por ejemplo, respecto al *outsourcing*, la doctrina señala que:

²⁴⁸ Sánchez-Castañeda, Alfredo y Reynoso Castillo, Carlos, *La nueva legislación laboral mexicana*, México, UNAM, 2013.

la subcontratación... no es otra cosa que la interrelación de relaciones mercantiles y laborales entre tres sujetos: un parón denominado contratista que ejecuta obras o presta servicios con un trabajador bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, que fija las tareas al contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.²⁴⁹

Es una reforma neoliberal porque el ordenamiento se homologa al derecho comparado en la materia para que sea compatible con los intereses del capital nacional y transnacional.

Esta reforma se debió al celo del anterior gobierno y al apoyo que recibió en esta materia del actual, cuando éste ya estaba electo. Durante el sexenio de Felipe Calderón, el Partido Acción Nacional insistió en la aprobación de una reforma laboral para flexibilizar las relaciones laborales. No lo logró sino hasta el final de ese sexenio. Calderón envió una iniciativa preferente de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo. La finalidad de la iniciativa, que fue aprobada en tiempo y forma, consistió en debilitar los principios sociales y constitucionales del artículo 123 constitucional.²⁵⁰ El gobierno del PAN, en esta ocasión con el respaldo del PRI y del PVEM, expuso que la reforma laboral traería innumerables beneficios, entre otros: 1) incrementar la productividad y la competitividad del país; 2) crear cuatrocientos mil empleos adicionales por año; 3) aumentar los ingresos de los trabajadores; 4) establecer incentivos al empleo formal, e 5) impulsar en general el crecimiento económico nacional.

Cabe señalar que ninguno de estos esperados beneficios se ha obtenido, y que la precariedad laboral continúa y aumenta en el país, al igual que la pobreza, la desigualdad y el empleo informal. Se estima que nuestro país requiere garantizar para poder crecer incrementar cada año más de un millón de empleos. El INEGI destacó en 2014 que en el país había un total de 2,528,437 personas sin trabajo y que la tasa del empleo informal era del 58.42%. La reforma laboral reconoció mecanismos que precarizan el derecho al trabajo tales como los contratos a prueba, el *outsourcing* y el abaratamiento del despido laboral, pues ahora el patrón sólo está obligado a pagar en caso de despido injustificado un máximo de un año por salarios caídos.

La reforma laboral en contra de los trabajadores mexicanos se distingue por: 1) permitir turnos laborales fraccionados; 2) reconocer el *outsourcing* o subcontratación; 3) regular los contratos por hora; 4) abaratar el despido laboral; 5) legalizar los despidos sin notificación oficial; 6) aceptar contratos a prueba con posibilidad de despido inmediato; 7) disminuir las responsabilidades económicas del patrón; 8) promo-

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 10.

²⁵⁰ Reformas publicadas el 30 de noviembre de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ver el desconocimiento de la antigüedad del trabajador; 9) eliminar la bilateralidad en las relaciones laborales, y 10) determinar ascensos y beneficios por productividad a juicio del patrón.²⁵¹

Esta reforma es un ejemplo patente de cómo el marco jurídico del neoliberalismo globalizador desmantela los derechos económicos, sociales y culturales y al Estado del bienestar. Esta reforma, como otras llamadas en México reformas estructurales, tienen por finalidad favorecer al capitán nacional y transnacional. La flexibilización laboral y la afectación al mundo sindical a través de cambios jurídicos que son maneras eufemísticas de nombrar a la pérdida y menoscabo de los derechos laborales de los trabajadores en contravención del marco constitucional contemplado en el artículo 123 de la Constitución de Querétaro.²⁵²

X. LA REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La reforma modificó los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución.²⁵³ Además modificó disposiciones legales como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta reforma es profundamente deficiente y simuladora. Las razones de nuestras afirmaciones son las siguientes: 1) el cambio jurídico fue el resultado de negociaciones sin transparencia, informales y de carácter previo, en donde los grupos parlamentarios minoritarios e importantes sectores sociales no participaron. Los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD acordaron la actual redacción, excluyendo a los grupos parlamentarios minoritarios; 2) la modificación al artículo 105 fracción I de la Constitución para que las decisiones del órgano garante de la transparencia puedan ser motivo de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye un retroceso a la autonomía del INAI porque las resoluciones de este órgano ya no serán definitivas e inatacables —podrán ser puestas en cuestionamiento por otras instancias de poder legitimadas para interponer las controversias—. Por un

²⁵¹ Monreal Ávila, Ricardo, *op. cit.*, p. 70.

²⁵² El de enero de 2015, el periódico *La Jornada* informó sobre la modificación al Contrato Colectivo de Trabajo entre Pemex y su sindicato, para que los nuevos trabajadores y empleados de confianza no gocen de pensiones sino que tengan cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro. Para los trabajadores en activo se cambian las condiciones de edad de jubilación a fin de incrementarse. *La Jornada*, 12 de enero de 2015, p. 7.

²⁵³ Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

lado el dictamen otorga algunos niveles de autonomía constitucional al órgano garante y por el lado de las controversias constitucionales se las quita. Evidentemente este arreglo constituye una simulación; 3) en el artículo 6o. de la Constitución se prevé la existencia de una Ley General que regulará la transparencia y la protección de datos, lo que quiere decir que la Federación tendrá prevalencia sobre los estados y la Ciudad de México en la regulación de la materia; 4) el órgano garante federal —el INAI— tiene competencia sobre los órganos de transparencia de los estados y de la Ciudad de México. Nuevamente existe una invasión centralista a las competencias de los estados (artículo 6o. de la Constitución); 5) se reduce la supuesta autonomía del órgano garante —el INAI—, pues el consejero jurídico podrá impugnar sus resoluciones cuando se vea afectada “la seguridad nacional”; 6) el mecanismo de designación de los comisionados del INAI implica un reparto de cuotas en los nombramientos a favor de los partidos mayoritarios; 7) el INAI carece de legitimidad democrática de origen, porque el nombramiento de sus titulares no depende de los ciudadanos sino de los grupos parlamentarios mayoritarios en el Senado; 8) el ejecutivo tiene poderes de veto o de objeción en el procedimiento de designación de los comisionados del INAI. Si se mantiene este poder de veto se reduce la independencia de los comisionados; 9) en el artículo 6o. de la Constitución no se precisan mínimamente las funciones del Consejo Consultivo del INAI. Tampoco se aclara si sus integrantes son honorarios o cobrarán salarios y prestaciones y de qué tipo; 10) los órganos garantes de los estados y de la Ciudad de México quedarán supeditados al órgano federal por dos razones: porque el INAI podrá conocer de sus resoluciones, y porque todos los órganos de transparencia estarán regulados por una Ley General en donde la Federación tiene prevalencia, y 11) no se establece en el dictamen que los poderes fácticos, por ejemplo, los mediáticos y las grandes corporaciones económicas nacionales y supranacionales serán considerados sujetos obligados de la transparencia.

El INAI, como órgano garante de la transparencia, tal como señalamos, no tiene independencia. En México requerimos órganos auténticamente autónomos, aunque —éste no sea el caso— por las siguientes razones: 1) los órganos cúspide del Estado merecen que sus titulares cuenten con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para tener responsabilidad directa frente y ante ellos y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) la historia política y constitucional de México demuestra que los nombramientos de los denominados órganos autónomos se realizaban antes por el presidente hegemónico y, ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) el hecho anterior limita la independencia de sus titulares porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quién los designó; 4) esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) no hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos porque los titulares de los mismos representan y

reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) por el método de designación existente, los titulares de esos órganos, pierden independencia porque con motivo de sus funciones no afectarían los intereses de quién los nombró, ya sea el ejecutivo, el Senado o, cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de éstas; 7) son órganos elitistas; 8) los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y 9) sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *statu quo*.

¿Por qué no se escogió otro método de elección para los titulares del INAI. Por ejemplo: 1) que las diez universidades más importantes del país propongan a cinco expertos cada una y que los titulares del organismo sean sorteados entre ellos, o 2) que sean electos por los ciudadanos sin que los interesados realicen campañas ni reciban financiamiento pero con acceso a los tiempos de radio y televisión para que los aspirantes expongan su plan de trabajo y posteriormente sean electos por los ciudadanos. La respuesta para la pregunta de por qué no se ensaya otro método de elección, es porque se termina el atractivo para los que firmaron el Pacto por México, que es el reparto de cargos y prebendas entre ellos y no la democratización del país.

Podemos sintetizar señalando que la reforma en materia de transparencia fue una tibia reforma que no enfrentó con decisión a los poderes fácticos —de ellos sólo son sujetos obligados los partidos y sindicatos pero no los poderes mediáticos y económicos—. Es una reforma centralista que concentra en el órgano garante nacional las principales competencias, y el diseño de este órgano entrega a los partidos mayoritarios el control de los asuntos de la transparencia y protección de datos personales del país. Lo aquí comentado implica que el órgano de transparencia será plenamente compatible con el *statu quo* y con la visión globalizadora neoliberal del Estado, pues ésta tiene por fin limitar las posibilidades de una democracia y de un orden jurídico que devuelva la soberanía a los ciudadanos.

XI. LA REFORMA EN MATERIA DE AMPARO

Esta reforma estructural tiene como antecedente la modificación constitucional publicada el 6 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* durante el sexenio de Felipe Calderón. Esta reforma cambió los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución.²⁵⁴

²⁵⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, “La nueva Ley de Amparo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 29, julio-diciembre de 2013.

Como consecuencia de esas modificaciones constitucionales, la reforma legal no sólo se ocupa de las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, sino que se atienden las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.²⁵⁵

En la reforma encontramos deficiencias que le impiden a la legislación de amparo corresponderse con un enfoque plenamente garantista y protector de los derechos sociales y colectivos. Lo más grave que podemos señalar es que se trata de una reforma que fue elaborada para impedir que los mexicanos impugnáramos por la vía judicial las reformas estructurales de carácter constitucional, cuando el juicio de amparo ha sido históricamente el principal medio o instrumento de defensa de los derechos y de la constitucionalidad.

La nueva Ley de Amparo incrementa en su artículo 61 las causales de improcedencia y con ello afecta a la garantía de acceso a la justicia contemplada en el artículo 17 de la Constitución. La ley de Amparo de 10 de enero de 1936 estableció 18 causales de improcedencia del juicio de amparo. En la nueva Ley de Amparo existen 23 causales. Es evidente que con el nuevo ordenamiento no se busca maximizar los derechos humanos sino limitarlos al establecer nuevas causales para declarar improcedentes, sobreseer y archivar los amparos —sin entrar al estudio del fondo de los asuntos planteados— que promueven los quejosos.

A los obstáculos económicos, sociales y culturales para que los mexicanos puedan ver garantizados sus derechos fundamentales, se suman ahora cinco causas jurídicas que legalmente no estaban previstas y que dificultarán más el acceso a la justicia en nuestro país. La reforma a la Ley de Amparo, contrario a lo que se hizo, debió haber reducido el número de causales para hacer asequible a los habitantes este instrumento y no incrementarlas para dificultar el ejercicio y garantía de los derechos fundamentales.

Se establece como causa de improcedencia la impugnación vía juicio de amparo de adiciones o reformas a la Constitución. En contra de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que había permitido la procedencia del amparo en contra de reformas constitucionales que violan el procedimiento de reforma de los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución, la nueva Ley de Amparo niega el control constitucional de lo que realiza el poder revisor de la Constitución. El poder revisor de la Constitución puede violar el procedimiento de reforma constitucional, vulnerar

²⁵⁵ Las reformas se publicaron el 2 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*.

decisiones políticas fundamentales o aprobar reformas en contra de los derechos humanos, y no procederá el juicio de amparo en contra de esos actos.

Como lo he manifestado en otros trabajos,²⁵⁶ si la Suprema Corte de Justicia de la Nación pretende ser un Tribunal Constitucional, deben ser potenciadas sus competencias de control constitucional. En un Estado constitucional y democrático de derecho, que es lo que queremos construir en México, no puede haber cuestión constitucional que se quede sin la debida defensa procesal constitucional. El mayor déficit de nuestro sistema jurídico sigue consistiendo en que las normas constitucionales establecen derechos, obligaciones, facultades y procedimientos que en la realidad no se materializan, y en buena medida las normas constitucionales no son realidad, porque el propio ordenamiento jurídico lo impide, tal como en este caso ocurre.

Se trata de una nueva Ley de Amparo que permite, en contra del principio de legalidad (artículos 14 y 16 de la Constitución) que las autoridades responsables funden y motiven *a posteriori*, en el informe justificado, el acto de autoridad. Si revisamos el artículo 117 (último párrafo) de la nueva Ley de Amparo encontramos que las autoridades responsables de carácter administrativo pueden en el informe justificado fundar y motivar el acto de autoridad aunque no lo hubiesen fundado y motivado al momento de emitirlo. Esta parte de la ley es inconstitucional por dos motivos: porque la fundamentación y motivación debe realizarse siempre al emitir el acto de autoridad para cumplir con la Constitución —primer párrafo del artículo 16—, y porque sólo tendrán derecho a que los actos de autoridad de la autoridad administrativa se encuentren fundados y motivados, las personas que puedan pagar un abogado y presenten el amparo correspondiente.

La reforma estableció en materia de amparo agrario un plazo de prescripción de siete años para promover la demanda de amparo cuando la Ley de Amparo que estaba en vigor antes de las nuevas disposiciones no preveía plazo alguno. Lo anterior se contempla en violación a los derechos sociales de los núcleos agrarios y en infracción al carácter social de nuestra Constitución —artículo 27—, así como a las características del amparo agrario previstas en los párrafos 6 y 7 de la fracción II del artículo 107 de la Constitución (entre otras la suplencia de la queja y la especial protección constitucional a los núcleos agrarios). La nueva ley de Amparo en su artículo 17, fracción III, prevé exclusivamente un plazo de siete años para promover la demanda de amparo, lo que constituye un retroceso derivado del modelo neoliberal que prevalece

²⁵⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, “Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México al amparo en revisión 186/2008 sobre la procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución”, *Procedencia del juicio de amparo para impugnar una reforma a la Constitución federal*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 133-159.

en México, en donde los derechos sociales, son sistemáticamente limitados por el orden jurídico.

Se trata de una reforma que afectará a los ejidos y a los pueblos indígenas en materia de suspensión. De acuerdo a lo previsto en el artículo 129 fracción XIII de la nueva Ley, la suspensión del acto reclamado se restringe, sin hacer diferenciación alguna entre el interés privado y el social, cuando se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución. Los derechos de los campesinos e indígenas deben estar protegidos de manera diferenciada a la de los concesionarios del espacio radioeléctrico o a la de los concesionarios mineros. La nueva Ley de Amparo no establece ningún tratamiento diferenciado. Es en este sentido una modificación legal antisocial, contraria a los principios de justicia social.

Es una Ley de Amparo que no regula con claridad lo que debe entenderse por interés legítimo y que impide que los intereses simples se consideren legítimos con grave perjuicio a los grupos sociales y a las minorías.²⁵⁷ La modificación constitucional que constitucionaliza la noción de interés legítimo en el primer párrafo de la fracción I del artículo 107 de la Constitución establece:

²⁵⁷ La doctrina suele establecer ortodoxamente tres tipos de interés: el simple, el jurídico y el legítimo. El primero corresponde a una concepción más amplia identificada con las acciones populares (solo por ser miembro de una sociedad). El segundo se suele identificar con el derecho subjetivo en su concepción clásica. El legítimo, no descansa en un derecho subjetivo de forma tradicional y no tiene tampoco un mero interés legal (simple). Es una situación intermedia entre ambos. Desarrollado en el derecho administrativo italiano, en términos generales, el interés legítimo implica que: "...lo tiene cualquier persona pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo... es una situación jurídica activa que ostenta por relación a la actuación de un tercero y no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales, la observancia de la normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés... No debe confundirse con la acción popular, la cual descansa en un interés simple y que busca satisfacer el interés de toda la comunidad. El interés legítimo esta reconducido en su aspecto de protección de derechos o intereses difusos y colectivos, que son más reducidos a intereses de grupos o colectividades (médicos, abogados, usuarios de un servicio prestado, entre otros) que sólo excepcionalmente coinciden con la totalidad de la comunidad". Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal", ponencia, octubre de 2009.

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Si al interés legítimo no se le dota de significados robustos en la ley (artículo 5o. de la nueva Ley de Amparo), que maximicen los derechos fundamentales, este concepto puede acabar terminando como el concepto de interés jurídico tradicional, mismo que se ha constituido en un valladar para la protección de los derechos fundamentales de millones de personas. El principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución y en los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos debe hacerse realidad, y las puertas del sistema judicial, sobre todo, cuando se trata de medios de defensa de la Constitución, deben estar abiertas para el mayor número posible de gobernados.

Como dijimos, el artículo 5o. de la nueva Ley de Amparo, incorpora la procedencia del juicio de amparo por violaciones a un interés legítimo, individual o colectivo, siempre que el quejoso alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo y con ello se *produzca una afectación real y actual* a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. *El interés simple no puede invocarse como interés legítimo.* Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

La nueva Ley de Amparo repite los contenidos de la fracción I del artículo 107 de la Constitución pero los restringe por las siguientes razones: 1) indica que la afectación debe ser real y actual, lo que no señala la norma constitucional; 2) señala que el interés simple no puede invocarse como interés legítimo; 3) prevé que en tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, y 4) no establece criterios adicionales a los de la Constitución para saber con más o menos precisión cuando estamos en presencia de un interés legítimo, lo que significa que será la jurisprudencia la que podrá ensanchar o angostar el concepto de interés legítimo, cuando era la ley la que en principio debió haber abundado en esta categoría jurídica.

Como muchos autores ya lo han señalado, la redacción vaga e indeterminada del párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución y del nuevo artículo 5o. de la Ley de Amparo, sumada a las facultades interpretativas de los jueces, ocasionarán inseguridad jurídica, hasta en tanto se precise lo que se entiende por in-

terés legítimo. El concepto de interés legítimo que se introdujo en México se adoptó siguiendo el modelo español. La Constitución española en sus artículos 24 y 162.1, b) incorporan el interés legítimo. Para el Tribunal Constitucional Español, al resolver el recurso de amparo 47/1990, el interés legítimo es:

...un concepto más amplio que el de interés directo, y, por tanto, de mayor alcance que el del derecho subjetivo afectado o conculcado por el acto o disposición objeto del recurso, siendo evidente que en el concepto de interés legítimo hay que entender incluido el interés profesional de promoción y defensa de una gran cantidad de trabajadores, del que se puede ser titular no sólo cada uno de ellos individualmente considerados, sino también cualquier asociación o entidad que haya asumido estatutariamente esos fines...

En este sentido, con el interés legítimo se pueden proteger a través del amparo los intereses de grupo, como por ejemplo, por lesiones o ataques al medio ambiente; lesiones a los consumidores de un determinado producto; lesiones al patrimonio artístico o cultural; o a la imagen urbanística; ataques a las minorías étnicas y nacionales; discriminación sexual o religiosa, etcétera. Nosotros proponemos que estén legitimados para promover el juicio de amparo los individuos, las asociaciones civiles, las asociaciones públicas, etcétera.²⁵⁸

Lo anterior es así, porque la fuerza normativa de la Constitución y la regularidad constitucional no pueden estar sujetas al regateo y discrecionalidad jurisdiccional. Si no se concede interés a cualquier ciudadano para impugnar leyes contrarias al orden constitucional, los principios de supremacía constitucional, de jerarquía normativa y de validez quedan de lado con merma para la existencia de una Constitución normativa y la construcción del Estado constitucional y democrático de derecho.²⁵⁹

²⁵⁸ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (hacia un juicio de amparo colectivo en México)”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, pp. 217-237.

²⁵⁹ Arturo Zaldívar Lelo de Larrea dice en un concepto restringido del interés legítimo lo siguiente: a) no es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante; b) está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro; c) debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica; d) los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio; e) se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante, y f) la anulación del acto de autoridad produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002, p. 63.

Lo anterior se sostiene, pues a partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación* —principalmente el párrafo segundo del artículo 1o. de la carta magna— y con apoyo también en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente Varios 912/2010 (*caso Rosendo Radilla Pacheco*, su engrose fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011) que delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, y reconoció que éste debía ejercerse de oficio;²⁶⁰ que es obligatorio y no potestativo para jueces, interpretar de oficio y en su caso desaplicar las disposiciones secundarias conforme a la Constitución y los tratados y a la luz de los principios *pro homine* y *favor libertatis*. Lo señalado entraña para los jueces de amparo maximizar para las personas los derechos fundamentales por encima de cualquier consideración formal o procesal.

Se trata de una Ley que no regula la figura del amparo colectivo. Se pospone legislativamente con irresponsabilidad una decisión materialmente legislativa que se delega en el poder judicial federal. La reforma constitucional en materia de amparo —6 de junio de 2011— y la nueva Ley de Amparo deben estudiarse también a la luz de la reforma al párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución en materia de acciones colectivas y, a partir de la reforma de diversas leyes secundarias que en ese ámbito desarrollaron la modificación constitucional sobre acciones colectivas y que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011.

Ambas reformas, la de amparo que alude al interés legítimo colectivo y la de las acciones colectivas de carácter constitucional y legal, obligan a una reforma a la Ley de Amparo que precise quiénes son los sujetos con legitimación procesal activa que puedan promover amparos colectivos, así como las reglas y principios que se deben seguir en este tipo de amparos de carácter no individual. Tal como quedó redactada la nueva Ley de Amparo prevalece en ella su estructura y arquitectura individualista. No existe un sólo capítulo o apartado en la nueva Ley de Amparo que regule con precisión las características y procedimientos de los amparos colectivos. Será la jurisprudencia la que se encargará de definir esos contenidos con evidente irresponsabilidad por omisión del poder legislativo.

El instrumento procesal del amparo colectivo debe dotar a los gobernados, grupos e instituciones de un poderoso mecanismo de defensa de derechos fundamentales frente a los abusos de las grandes empresas, instituciones financieras y respecto a un sinnúmero de corporaciones privadas que actúan como autoridad, y también frente

²⁶⁰ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, noviembre de 2011.

a las autoridades que incumplen por acción u omisión con sus competencias y fines jurídicos en la tutela debida de los derechos fundamentales.

Consideramos que la percepción social sobre la crisis del sistema judicial reside en buena medida en la insuficiencia de los medios procesales para garantizar a millones de ciudadanos un efectivo acceso a la justicia. La introducción del amparo colectivo debe colocar al sistema judicial mexicano más cerca de las personas y de la protección de sus derechos fundamentales. Su finalidad es que el entramado institucional cumpla con el objetivo de servir a los sectores más débiles de la sociedad, para que a ellos y no sólo a los poderosos llegue la justicia.

El amparo colectivo es una figura que existe en diversos países de latinoamericanos. En Argentina desde tiempo atrás, pero sobre todo con la reforma constitucional de 1994, se plasmaron en el artículo 43 de la Constitución de ese país, dos tipos de amparo colectivo: los de incidencia colectiva y los generales implícitos. Entre los amparos colectivos de incidencia colectiva se encuentran: los amparos en contra de la violación al principio de no discriminación; los amparos para proteger el medio ambiente, y para garantizar la libre competencia, la salud, los derechos de los usuarios de servicios y de los consumidores. Los generales implícitos, son amparos que tienen relación con la defensa de derechos fundamentales que involucran a sectores y grupos sociales.²⁶¹

En Colombia, la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución de 1991 establece la procedencia de la misma contra actos, hechos y omisiones de autoridades y en algunos casos, de particulares. Faculta al defensor del pueblo a defender y proteger derechos fundamentales de personas en lo individual pero también de grupos y sectores sociales.

La reciente constitución ecuatoriana de 2008 en su artículo 86 establece un modelo abierto en materia de amparo —acciones de protección— con apoyo en la premisa de que las violaciones a los derechos fundamentales no pueden ser toleradas por la colectividad *actio popularis*. En Ecuador no es necesario que grupos específicos de la sociedad con identidades históricas o de otro tipo, por ejemplo, los indígenas, promuevan el amparo colectivo, según el texto del citado artículo 86, “cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá presentar las acciones previstas en la Constitución”. No se requiere para ejercer las acciones de protección ser el titular del derecho o representante legal de la comunidad.²⁶²

²⁶¹ Maraniello, Patricio Alejandro, “Génesis y actualidad del amparo colectivo en la República Argentina”, *Revista Jurídica del Perú*, Lima, octubre de 2003, p. 14.

²⁶² Ávila Santamaría, Ramiro, “Del amparo a la acción de protección jurisdiccional”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, núm. 27, enero-junio de 2011, pp. 95-125.

Los ejemplos anteriores muestran la evolución del amparo colectivo en los países latinoamericanos. La importancia de este breve recuento tiene por propósito indicarnos que en México debemos trascender la esfera del individualismo jurídico para pensar el derecho y sus sistemas de protección en calve social y colectiva.

Es patente que el sistema jurídico mexicano desde sus inicios fue diseñado para proteger derechos e intereses desde una visión individualista-liberal y ahora neoliberal, sin que el derecho procesal, incluyendo al constitucional, se entendiese desde una vertiente colectiva para garantizar derechos e intereses difusos, generales o colectivos. Con la excepción primero del derecho social, agrario y laboral, y posteriormente, aunque de manera tímida, del derecho para la protección de los consumidores, del derecho ambiental e indígena, todo el derecho nacional está concebido para proteger situaciones, intereses y derechos individuales. Así es comprendido y practicado por los operadores jurídicos el juicio de amparo que es el principal instrumento interno de tutela de derechos fundamentales en México cuando la evolución en la teoría de los derechos fundamentales, en donde los instrumentos internacionales garantizan generaciones de derechos (de la primera, segunda, tercera y cuarta generación), exige que en el nivel internacional e interno existan instrumentos procesales para proteger derechos fundamentales que no residen solo en los individuos sino en las colectividades y grupos.²⁶³ Igualmente, la realidad de nuestro tiempo, reivindica la protección de grupos y colectividades para generar condiciones igualitarias y equitativas entre ellos y entre las personas que los conforman.

La nueva Ley de Amparo faculta a la Procuraduría General de la República pero no a las partes a solicitar a las salas o al Pleno de la Suprema Corte la atracción de los amparos directos de la competencia de los tribunales colegiados. Es indebido que las partes, sobre todo en asuntos vinculados al derecho público y social, que en los juicios de amparo no tengan el derecho de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atracción asuntos de interés y trascendencia. Al menos, se debió permitir que los grupos sociales, para defender sus intereses legítimos, pudieran hacerlo. Si no se realiza así se cercena el derecho de acceso a la justicia.

En conclusión, podemos señalar que los objetivos de la reforma en materia de amparo consistieron en: 1) impedir que los reformas estructurales de carácter constitucional se impugnaran mediante el juicio de amparo; 2) limitar el interés legítimo y el amparo colectivo para que las colectividades no tengan vía expedita para oponerse a la violencia estructural que ejercen las grandes corporaciones trasnacionales; 3) de-

²⁶³ Kymlicka, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995; López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel, 2000.

jar sin atención los privilegios en el poder judicial federal; 4) reducir las posibilidades para que los mexicanos contemos con un amparo de carácter social, y 5) rechazar cualquier intento para democratizar, a través de la participación social, la jurisprudencia obligatoria.

XII. LA REFORMA QUE APRUEBA EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La reforma estructural para regular procesalmente en la República los juicios orales es producto de las recomendaciones internacionales para homologar o, al menos aproximar, el sistema jurídico de nuestro país al derecho anglosajón. Las modificaciones se inscriben en la visión neoliberal consistente en resolver los problemas sociales y económicos mediante medidas represivas contrarias a los derechos de las mayorías, por eso se “ponen a punto” los instrumentos del derecho penal sustantivo y procesal, los que sirven como instrumento de populismo y de propaganda y como medio para criminalizar y hostigar a los opositores del modelo. Además de los elementos de populismo penal que contiene, se trata de una reforma centralista que deroga las competencias de los estados a favor de la Federación.

Cabe señalar que las reformas penales últimas, tanto a nivel nacional como federal, han contado con la asistencia de la USAID²⁶⁴ y han demostrado anticipadamente su fracaso por las debilidades del Ministerio Público de nuestro país, pues como dice un estudioso en la materia, en “los Estados en los cuales ya se aplica el proceso penal acusatorio han quedado de manifiesto las deficientes investigaciones del Ministerio Público y la absolución de presuntos criminales, generando un sonoro reclamo de la sociedad”,²⁶⁵ lo anterior porque este modelo descansa en el profesionalismo y en la capacidad de investigación del Ministerio Público. Si éste presenta elementos probatorios deficientes durante las audiencias del juicio, dado el estándar de prueba exigido en materia penal, los tribunales generalmente absolverán.

Esta reforma es consecuencia de dos reformas constitucionales previas: la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 en materia penal que estableció el sistema penal acusatorio, y la reforma constitucional de 2013 a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución que facultó al Congreso de la Unión a legislar para toda la República en materia de procedimientos

²⁶⁴ Márquez Gómez, Daniel y Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las falsas divergencias de los sistemas inquisitivo y acusatorio. El idealismo alrededor de los juicios orales en México*, México, UNAM, 2012, p. 51.

²⁶⁵ Díaz-Aranda, Enrique, “Prólogo”, en Márquez Gómez, Daniel y Sánchez Castañeda, Alfredo, *Las falsas divergencias de los sistemas inquisitivo y acusatorio. El idealismo alrededor de los juicios orales en México*, México, UNAM, 2012, p. XIII.

penales. El Código Nacional de Procedimientos Penales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014. El ordenamiento citado entrará en vigor gradualmente dentro de un plazo que no excederá del 18 de junio de 2016.

Los principios que conforman este último ordenamiento son, entre otros:²⁶⁶ la oralidad o publicidad, que es un recurso de mercadotecnia para atraer el interés y el favor del público;²⁶⁷ el principio de inmediación, orientado hacia la operación de medidas alternas al proceso; el principio de contradicción, que es limitado en el artículo 6o. a lo que disponga el Código; la iniciativa probatoria del juzgador, que introduce variantes inquisitivas al proceso penal, y el principio de prohibición de doble enjuiciamiento, que riñe con algunas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que permiten la revisión de la cosa juzgada cuando la sentencia se funda en leyes violatorias de derechos, surge de procesos gravemente viciados o implica decisiones fraudulentas.

En materia de defensa el Código no es suficientemente garantista porque obliga a ella desde la detención y no en fases previas, por ejemplo desde la denuncia. Además no se permite la autodefensa en contravención al derecho internacional de los derechos humanos. En materia de asistencia consular para extranjeros el Código omite señalar que el derecho a ella debe existir desde antes que éstos rindan la primera declaración.

Entre los fines del proceso están que el culpable no quede impune y que se esclarezcan los hechos. El Código Nacional de Procedimientos Penales establece el principio de oportunidad sobre el de legalidad en algunos supuestos, mismo que puede transformar²⁶⁸ al Ministerio Público en el rector político de la justicia penal²⁶⁹ y que además puede propiciar amplias condiciones de corrupción, pues el Ministerio Público tendrá el poder para determinar que asuntos consigna y cuáles no a pesar de que existan elementos importantes que acrediten la existencia del delito y la responsabilidad. En contrapartida, en materia de derechos de los ofendidos y de las víctimas, el

²⁶⁶ Los principios a que se refiere el Código son, entre otros, los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, presunción de inocencia y juicio previo y debido proceso.

²⁶⁷ García Ramírez, Sergio, “Comentario sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 141, 2014, p. 1174.

²⁶⁸ Cuando se escriben estas líneas, enero de 2015, el Senado de la República aprobó una reforma a los artículos 314 y 315 del Código Nacional de Procedimientos Penales para incrementar aún más los poderes del Ministerio Público y romper la lógica del sistema acusatorio, al establecer al Ministerio Público como autoridad, pues según esa modificación, que no ha entrado en vigor y que está pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados, el Ministerio Público podría desestimar las pruebas de la defensa en la audiencia inicial del proceso.

²⁶⁹ El artículo 21, párrafo séptimo, de la Constitución permite que el Ministerio Público pueda considerar los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, con base en los supuestos y condiciones establecidos en la ley.

Código permite impugnar las resoluciones por las omisiones o negligencia del Ministerio Público durante la investigación.

Los particulares pueden ejercer la acción penal en delitos de querrela, en delitos conminados con pena alternativa, con sanción distinta a la prisión o con privación de libertad que no exceda de dos años. Inconstitucionalmente el Código Nacional de Procedimientos Penales regula asuntos de derecho penal sustantivo que corresponde regular a las entidades federativas, entre ellos: las excluyentes de responsabilidad penal, en la definición de los concursos ideal y material de los delitos, en la aplicación de sanciones o, hasta implícitamente cuando el Código regula el procedimiento penal para personas morales.

El Código Nacional de Procedimientos Penales no resuelve sobre los elementos para el ejercicio de la acción penal, lo que genera incertidumbre jurídica respecto al estándar de prueba requerido para que la ley autorice la intervención del Estado. En materia de prueba y de investigación existen muchos supuestos alarmantes como la permisión de la revisión corporal o la toma de muestras cuando las personas se nieguen a proporcionarlos. Sin embargo, uno de los elementos más antijurídicos del Código es la “localización geográfica en tiempo real” que faculta al Ministerio Público a practicar esas diligencias sin orden judicial. Esto último violenta los derechos humanos de los gobernados, principalmente el derecho a la privacidad tutelado en el artículo 16 de la Constitución, así como los principios del debido proceso.

En materia de “negociación penal”, el Código la regula siempre y cuando el imputado reconozca ser autor o participante en los hechos. Esta figura procesal ha sido copiada del derecho anglosajón de instituciones como el *plea guilty* y el *plea bargaining*. Tales negociaciones implican la tergiversación de uno de los principios o fines del proceso penal que es el esclarecimiento de los hechos, es decir, la determinación de la verdad histórica. Se prefiere una verdad convencional. La misma crítica podemos hacer a la posibilidad permitida para que el Ministerio Público cambie la acusación.

Sobre las medidas cautelares, el Código no es garantista ni avanza en esa concepción penal. Se establece en correspondencia con la Constitución la prisión preventiva oficiosa en los delitos contra la salud, secuestro, trata de personas y crimen organizado. El artículo 155, fracción VI, del Código Nacional de Procedimientos Penales va más allá del arraigo y permite “el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o institución determinada”. Respecto a los medios de impugnación, el Código establece que algunas decisiones no son impugnables, lo que violenta el artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁷⁰

²⁷⁰ García Ramírez, Sergio, “Comentario sobre el Código Nacional ..., *cit.*”, pp. 1167-1190.

Como se puede advertir de lo anterior, la reforma: 1) no es suficientemente garantista porque no protege con suficiencia los derechos de los imputados ni de las víctimas; 2) contempla medidas cautelares y de investigación contrarias a los derechos humanos; 3) mantiene la prisión preventiva oficiosa; 4) la oralidad no es necesariamente el ámbito de la publicidad del proceso sino un instrumento mercadotécnico; 5) el principio de oportunidad y las normas que lo regulan le dan amplísimos poderes al Ministerio Público que podrían desembocar en actos de corrupción; 6) los esquemas de negociación conducen a una verdad formal y convencional y no al esclarecimiento de los hechos; 7) la geolocalización es un medio de investigación contrario a la Constitución; 8) la reforma no resuelve sobre los elementos para el ejercicio de la acción penal, lo que genera incertidumbre jurídica respecto al estándar de prueba requerido para que la ley autorice la intervención del Estado; 9) algunas de sus disposiciones contravienen el derecho internacional de los derechos humanos; 10) e invade las competencias de los congresos locales al regularse en el Código Nacional de Procedimientos Penales aspectos sustantivos del derecho penal.

XIII. OTRAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN CURSO

La compatibilización del sistema jurídico nacional con los esquemas neoliberales sigue en marcha. Brevemente me referiré a tres posibles reformas, alguna de ellas inminente. Las reformas son: la referente al control de la Federación sobre el endeudamiento de los estados y municipios; la que le otorga facultades a la Federación para intervenir en los municipios y que deroga las competencias de éstos en materia de seguridad pública, y la posible reforma política en el Distrito Federal.

El Congreso de la Unión, en diciembre de 2014, aprobó la reforma constitucional en materia de endeudamiento de estados y municipios —a los artículos 25, 73, fracción VIII, 74, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución—, y al momento que se escriben estas líneas —enero de 2015— está pendiente la aprobación de la minuta por las legislaturas de los estados para que se consume el procedimiento de reforma constitucional que establece el artículo 135 de la carta magna. La inminente reforma puede ser cuestionada por lo siguiente: 1) se trata de una reforma constitucional que no toma en cuenta la desigualdad presupuestal entre la Federación y los estados ni las responsabilidades crecientes de las entidades federativas que impactan a la hacienda pública local; 2) de los recursos fiscales que se recibe la hacienda pública nacional en el marco del sistema de coordinación fiscal, aproximadamente el 80% de ellos se destina a la Federación y el 20% a estados y municipios. Existe una distribución desigual de recursos que anula al federalismo mexicano; 3) es una reforma para intervenir en la totalidad de las finanzas de los estados y no sólo en materia de deuda; 4) es una refor-

ma antifederalista porque se incrementan las atribuciones del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación en detrimento de los Congresos locales y de las entidades de fiscalización de los estados; 5) el Congreso de la Unión emitirá la ley nacional o general para establecer las bases de endeudamiento de estados, Ciudad de México y municipios. Esa ley establecerá modalidades, límites y condiciones para el endeudamiento local y municipal; 6) el Congreso de la Unión seguirá aprobando el endeudamiento de la Ciudad de México en contra de la minuta que propone la reforma política de la Ciudad de México; 7) existirá una Comisión Bicameral que analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas de los estados, lo que faculta al Congreso de la Unión para intervenir en la autonomía de los estados y municipios; 8) existirá un registro público para la deuda de estados, Ciudad de México y municipios pero no habrá un registro para la deuda de la Federación; 9) existe para los estados, municipios y la Ciudad de México la prohibición para contraer deuda destinada a sufragar el gasto corriente y no existe la prohibición correlativa y expresa para la Federación; 10) la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar recursos de los estados y municipios cuando los recursos provengan de empréstitos que cuenten con la garantía de la Federación; 11) los empréstitos federales los aprueba el Congreso de la Unión por mayoría mientras que los empréstitos locales se deben aprobar por los Congresos locales con mayorías de 2/3 partes; 12) se establecen limitaciones para la contratación de deuda de corto plazo para estados y municipios y no para la Federación; 13) es una reforma que suprime el poder del Estado para planear el desarrollo y de dirigirlo hacia la preservación y garantía del interés general. Se sustituye el párrafo segundo del artículo 25 constitucional por uno nuevo que modifica el llamado capítulo económico de la Constitución. El precepto propuesto responde a la lógica económica neoliberal, en tanto que ahora el Estado, debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para promover el crecimiento económico y el empleo, pero ya no debe velar por el desarrollo —redistribución de la riqueza— para la satisfacción del interés general.

Por iniciativa de reforma constitucional de 1o. de diciembre de 2014, el presidente Peña Nieto envió al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional que propone modificar los artículos 21, 73, 104, 115, 116 y 123 de la Constitución y que tiene por finalidad afianzar las características autoritarias y centralistas de la Federación porque se reducen sensiblemente las competencias de los municipios y de los estados en materia de seguridad pública y penal. Con esta iniciativa, que fue anunciada en el decálogo presidencial de 27 de noviembre de 2014, el presidente Peña intenta apuntalar un nuevo régimen que podemos denominar policíaco militar, en tanto que la iniciativa tiende a limitar los derechos humanos de los habitantes de los municipios, y a sofocar las posibilidades para constituir en el país municipios libres y democráticos. Nuestras razones son las siguientes:

1. En la iniciativa de Peña se modifica el artículo 21 constitucional para determinar que la seguridad pública corresponde a la Federación y los estados y no así a los municipios. También se alude a la homologación de condiciones, procedimientos y protocolos de seguridad pública entre las entidades federativas. Todo lo anterior priva de competencias a los municipios y también a los estados que tendrán que ajustarse al molde federal.
2. El artículo 73 de la Constitución se pretende reformar para distribuir competencias en materia penal a través de leyes generales. Las legislaturas locales tendrán competencia en materia penal respecto a lo no tipificado y sancionado por las leyes generales penales. Es decir, se trata de una disposición centralista que conferirá competencias a las autoridades nacionales sobre las estatales. La competencia legislativa penal local será por excepción. Además, con esta medida se fragmenta el derecho penal mexicano en contra de las recomendaciones de la doctrina jurídica contemporánea.
3. Se quiere reformar el artículo 104 de la carta magna para establecer competencias a los tribunales federales respecto a los delitos del orden federal así como sobre los que determinen las leyes generales.
4. El artículo 105 de la Constitución se busca reformar para que los municipios no tengan legitimación procesal activa para promover controversias constitucionales en los casos que la Federación determine la intervención en los municipios. Es decir, los municipios quedaran imposibilitados por la vía jurídica para reclamar decisiones de la Federación cuando ésta intervenga en ellos.
5. En el artículo 115 de la Constitución se pretende regular el procedimiento de intervención federal en la Federación en los municipios cuando existan “indicios” de infiltración del crimen organizado en ellos. Participan en el procedimiento el fiscal general de la República, el secretario de Gobernación y, para acordar la intervención, se requerirá de la aprobación del Senado. La intervención podrá ser parcial o total. Si es total se deberá convocar a elecciones municipales.

La disposición es criticable porque establece un mecanismo de suspensión de garantías sin seguir el procedimiento y sin mantener la vigencia de los derechos fundamentales que enuncia el artículo 29 de la Constitución. Además, en el procedimiento de intervención no participa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión de la constitucionalidad de las medidas que adoptaría la Federación en los municipios. Igualmente la persecución de los delitos —asunto penal— se

transforma en materia política constitucional para debilitar y liquidar al municipio mexicano.

6. Se propone modificar el artículo 116 para que los estados no celebren convenios de colaboración con los municipios en materia de seguridad pública.
7. Se solicita reformar el artículo 123, apartado B, para determinar que las relaciones laborales en materia de seguridad pública sólo corresponden a la Federación y a los estados.

Las anteriores pretensiones de ser aprobadas y convertidas en reforma constitucional implicarán: liquidar al municipio al reducir sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública; no democratizar la vida municipal ni fortalecer el tejido social en ellos porque la iniciativa establece medidas represivas externas —de la Federación— en la vida municipal como instrumento privilegiado para enfrentar la inseguridad pública y el crimen organizado en los ayuntamientos; incrementar el carácter antifederalista del Estado porque se centralizan competencias en la Federación a costa de las competencias locales —estatales y municipales—; reducir las competencias de los congresos locales para legislar en materia penal; favorecer la fragmentación penal y con ella la inseguridad jurídica de los habitantes del país; traspasar constitucionalmente los asuntos penales para convertirlos en políticos; violar el procedimiento de suspensión de garantías previsto en el artículo 29 de la Constitución; privar a los municipios de recursos o vías jurídicas —la controversia constitucional— para impugnar los actos de intervención de la Federación en ellos.

Finalmente me refiero a la reforma política de la Ciudad de México que propone una Constitución local para la Ciudad. La propuesta de reforma se debe al gobierno de la ciudad de México y al PRD (Partido de la Revolución Democrática). La propuesta de reforma política para la Ciudad de México es cuestionable porque el esquema político que contempla es compatible con el neoliberalismo: democracias de baja intensidad sin participación ciudadana.

Entre los elementos de la propuesta podemos mencionar a los siguientes:

- 1) La Constitución de la Ciudad de México se aprobará por una Asamblea Constituyente que será elegida en parte por los ciudadanos.
- 2) El jefe de Gobierno tendrá facultad de iniciativa para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.

- 3) La Asamblea Constituyente podrá discutir, modificar, adicionar y votar los dictámenes correspondientes de la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 4) Se reducen las competencias de los poderes federales en la Ciudad de México y ésta asume autonomía política respecto a ellos. Por ejemplo, el Congreso de la Unión ya no tendrá las siguientes facultades: la legislativa en la Ciudad de México y la concerniente a legislar sobre el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México. El Ejecutivo Federal ya no tendrá las facultades de iniciativa legal en la Ciudad de México, la de proponer al Senado a quien deba sustituir al jefe de Gobierno en el caso de los supuestos de sustitución o la reglamentaria en la esfera de la Ciudad de México.
- 5) La Ciudad de México adquiere una naturaleza jurídica *sui generis*.
- 6) Existirán alcaldes y concejos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los que serán electos por los ciudadanos, lo que implicará un reparto pluralista del poder político.
- 7) Las alcaldías accederán a los recursos de los fondos y ramos federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.
- 8) La Cámara de Diputados, al dictaminar el Presupuesto de Egresos de la Federación, determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de capital de la República.
- 9) Los actuales órganos de gobierno del Distrito Federal se transforman en poderes de la Ciudad de México.²⁷¹

De acuerdo con la reforma constitucional aprobada a diversos artículos de la Constitución, fundamentalmente al artículo 122 de la misma, pero principalmente de acuerdo al artículo séptimo transitorio, la Asamblea Constituyente tendría cien integrantes. De ellos sesenta serán electos y cuarenta designados —no sujetos a la elección— (seis los propondrá el presidente de la República, seis el jefe de gobierno de la ciudad, habrá catorce diputados y catorce senadores). Se trata de una configuración que favorece al PRI y al PAN y al propio presidente de la República. Además, es una conformación totalmente antidemocrática porque no responde a la actual representación electoral de la ciudad. Se trata de una propuesta elitista donde los ciudadanos han quedado fuera. Consideramos que se trata de un retroceso democrático porque

²⁷¹ La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

todos los representantes deben ser electos a partir de una lectura de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución, y estimamos que ese hecho definirá el alcance del constituyente en cuanto a sus posibilidades progresistas. La Ciudad de México y los demás estados merecen llamarse estados y no entidades federativas con las finalidades de: acrecentar sus competencias, evitar que sigan perdiendo atribuciones respecto a la Federación, garantizar su autonomía frente a la Federación, y para ejercer con libertad su régimen interior dentro del Estado federal.

Además de las críticas anteriores, señalamos lo siguiente: la Constitución no será aprobada por los ciudadanos mediante referéndum; los ciudadanos no tienen facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional; los ciudadanos no tienen facultad para intervenir directamente en el proceso de deliberación de la nueva Constitución, y se trata de una propuesta que no propone participación ciudadana alguna en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

El Constituyente de la Ciudad de México nacerá enmarcado por los retardatarios principios del Constituyente Permanente, principalmente por el artículo 122 constitucional que se propone. La reforma es muy débil porque omite cuestiones básicas para perfeccionar el marco democrático de la ciudad de México. En oposición a lo anterior es dable señalar que: el Constituyente de la Ciudad de México debe ser vanguardista para ciudadanizar y democratizar las instituciones de la ciudad; debe ser un Constituyente que reconozca en el texto constitucional todas las vías de democracia participativa y deliberativa, entre ellas la revocación de mandato y el referéndum, y que éstas sean efectivamente accesibles a los ciudadanos, a diferencia de lo que ocurre con la Constitución general de la República, la que restringe el acceso de los ciudadanos a la democracia participativa; se debe contar con un Constituyente que democratice a todos los poderes e instituciones de la Ciudad de México, por ejemplo, que ciudadanice al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y que evite que los cargos titulares de los órganos autónomos se repartan mediante el esquema de cuotas entre los partidos como ocurre a nivel federal y en los actuales estados de la República; debe ser, un Constituyente que reconozca y establezca que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben garantizarse por vías jurisdiccionales, para ello deberá establecerse un amparo local de carácter social; debe ser, un Constituyente que proponga un Tribunal Constitucional en la Ciudad de México para que éste revise la constitucionalidad de todas las normas y actos emitidos por las autoridades de la Ciudad de México; debe ser, un Constituyente que reconozca a los ciudadanos la acción popular de inconstitucionalidad para que cualquiera, sin tener que acreditar interés jurídico o legítimo alguno, impugne normas generales contrarias a la Constitución local; debe ser, un Constituyente que insista en el principio de no regresividad, para que por ningún motivo, las garantías de los derechos sociales y

el nivel de protección de los derechos de las minorías, sufran un retroceso o menguado; debe ser, un Constituyente que amplíe los derechos humanos en relación con los derechos que reconoce la Constitución federal y los tratados, y que además, contemple garantías reforzadas para su protección; debe ser un Constituyente que conceda autonomía constitucional al órgano de fiscalización externa de la Ciudad de México para que sea un instrumento efectivo de combate a la corrupción; y debe ser, un Constituyente que fortalezca las competencias de control y vigilancia de los futuros concejos frente a los actos de administración de los alcaldes. Ese es el Constituyente que se debe proponer. Un Constituyente al servicio de los ciudadanos que legitime el ejercicio de su poder mediante la ampliación de los derechos humanos, las libertades, y los principios y procedimientos democráticos en la Ciudad de México.

XIV. CONCLUSIONES

Las características neoliberales de los cambios jurídicos es posible percibirlos en cada reforma constitucional y legal, así como en los tratados comerciales ratificados por México. Las consecuencias económicas, sociales, internacionales y políticas para nuestra nación, han sido y seguirán siendo graves, principalmente las advertiremos en el creciente deterioro social. Económicamente, el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales como el TLC, han significado, con pocas excepciones, el fracaso de muchos sectores económicos nacionales, ocasionado el desmantelamiento casi integral de la planta productiva de México, y con ello el incremento del desempleo, el aumento del empleo informal y la subordinación dependiente de nuestra economía a América del Norte. En términos reales, la economía de nuestro país no ha crecido en los últimos veinte años.

Socialmente el modelo neoliberal y los acuerdos comerciales internacionales han sido incapaces de resolver los problemas de desigualdad y de inadecuada distribución de la riqueza. Los índices de pobreza aumentan y la distancia entre los aventajados y los desaventajados de la sociedad se potencia.

Internacionalmente, y no sólo en el terreno económico sino en otros ámbitos, como la seguridad nacional, la política exterior, la política de defensa, la seguridad pública, la educación, la política laboral, la política penal, las telecomunicaciones, la energía, las reglas electorales, etcétera, quedamos subordinados —nos integramos— a las indicaciones de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE y otros organismos supranacionales.

En la vida política, las grandes decisiones políticas —las reformas estructurales— se adoptan desde el exterior por presión o por consigna. El margen de decisión nacional, de las grandes políticas, queda sensiblemente limitado y la política doméstica se encarga de las cuestiones secundarias o de aplicación de las decisiones fundamentales provenientes del exterior.

Jurídicamente, la hegemonía del modelo neoliberal en nuestro país, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado y hasta ahora, ha producido también grandes catástrofes a los mexicanos porque ha reducido sus derechos sociales, y porque ha desarrollado una “democracia” electoral de baja intensidad que ha impedido la realización de una democracia auténtica, que a su vez obstaculiza la construcción de un Estado de derecho para todos.

Podemos concluir afirmando que la globalización neoliberal ha alterado las bases del Estado y de nación que conocimos hace algunas décadas. Y en el caso mexicano, como en el de muchos países del tercer mundo, esos procesos de transformación no han sido para el bien de las sociedades sino para el beneficio de unos cuantos privilegiados.