

O R T E

O P E R

CONSIDERACIONES Y PROSPECTIVA  
SOBRE TEMAS DE LA AGENDA NACIONAL

- 1** **Presentación**  
Rafael Aréstegui Ruiz
- 3** **Prospectiva energética en México**  
Gabriel Fernández Espejel
- 13** **Apuntes sobre desarrollo urbano,  
metropolitano y ordenamiento territorial  
en México. Avances y pendientes**  
Salvador Moreno Pérez
- 21** **Tendencias, coyuntura y estabilidad en la perdurabilidad  
de la migración México-Estados Unidos.  
Notas para la política pública**  
Rafael López Vega
- 33** **Reforma laboral: datos para el análisis a un año  
de la reforma de la Ley Federal del Trabajo**  
José de Jesús González Rodríguez
- 39** **Avances y perspectivas del nuevo  
Sistema de Justicia Penal**  
Efrén Arellano Trejo

C

E

S

O

P

**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez  
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano  
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel  
Dip. Carol Antonio Altamirano  
Secretarios

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

Rafael Aréstegui Ruiz  
Director General

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Coordinador Técnico

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Glen Antonio Magaña Roberts  
Coordinador de Vinculación y Difusión

---

José Olalde Montes de Oca  
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo  
Editor

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

Roberto Aschentrupp Toledo

Gabriel Fernández Espejel

José de Jesús González Rodríguez

Rafael López Vega

Julio César Moguel Viveros

Anavel Monterrubio Redonda

Salvador Moreno Pérez

Lucero Ramírez León

Investigadores

---

Arón Baca Nakakawa

Guillermina Blas Damián

Luis Ángel Bellota

Elizabeth Cabrera Robles

Leticia Galicia García

Luz García San Vicente

Natalia Hernández Guerrero

Benjamín Herrejón Fraga

Nora Iliana León Rebollo

Trinidad Otilia Moreno Becerra

Sofía Victoria Rodríguez Rojas

Linda Anahí Sánchez López

Karen Nallely Tenorio Colón

Apoyo en investigación

# Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz\*

En este número de Reporte CESOP presentamos una serie de artículos que intentan acompañar algunos de los temas de la agenda legislativa que va a desahogar las leyes secundarias de las reformas constitucionales recientemente aprobadas.

En el primer artículo, “Prospectiva energética en México”, Gabriel Fernández Espejel, investigador del área de Estudios Sociales del CESOP aborda un breve análisis de tres áreas del sector energético: petróleo, gas y generación de energía eléctrica.

El autor señala que el consumo global de energía registrará un crecimiento de 56% en el periodo de 2010 a 2040. La oficina para la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos de América (EIA, por sus siglas en inglés) resalta en su Panorama Internacional de Energía 2013, que la demanda está liderada por las economías emergentes. Fernández identifica los cambios que producirá en el mercado internacional la explotación de gas de esquisto o gas *shale*, sobre todo en Estados Unidos, Canadá, China, Rusia y Argentina, según la OPEP, OCDE y la EIA. Además se analizan las proyecciones energéticas en

México en lo que se refiere a petróleo, electricidad y gas de esquisto o gas *shale*.

México atraviesa un panorama adverso en el sector energético, tal como se puede apreciar en las gráficas de ese documento: su producción petrolera disminuye, su balanza en gas natural resulta deficitaria, la producción de gas *shale* —además de incierta— requiere periodos largos de maduración y de conversión de potenciales a reservas, la producción en aguas profundas prácticamente está detenida y la apuesta por las renovables se percibe aún lejana.

En cuanto a la planeación urbana y el desarrollo metropolitano se refiere —uno de los temas de política pública señalados para cambiar en este sexenio—, el investigador Salvador Moreno expone las tendencias nacionales de urbanización, que muestran una constante migración hacia las ciudades. Sin embargo, este proceso no se ha visto acompañado de una adecuada política de planeación urbana y metropolitana, para lo cual la nueva secretaría de Estado requiere de un gran trabajo ordenador.

“Tendencias, coyuntura y estabilidad en la perdurabilidad de la migración, México-Estados Unidos. Notas para la política pública”, es el artículo de Rafael López Vega en el que realiza un estudio de la migración entre México y Estados Unidos. Esto implica el conocimiento de una historia que atraviesa ya tres siglos, en la

\* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

que han participado investigadores de México, Estados Unidos y de otras latitudes, de la cual existe un vasto acervo de análisis cualitativos y cuantitativos.

En este trabajo se abordan algunos esfuerzos académicos e institucionales tanto en México como en Estados Unidos que dan cuenta de los cambios, continuidades y tendencias del proceso social migratorio entre estos dos países vecinos. Destaca el contexto cuantitativo en el que la pérdida de población por efecto de la migración, para el caso de México, parece haberse estabilizado.

A pesar de la riqueza que implica la exploración de la historia del proceso social migratorio entre ambos países, aquí sólo se han situado algunos acontecimientos clave, planteándolos como elementos que permitieron su investigación en cuanto a los ritmos de emigración: a veces vertiginosos y masivos como durante el Programa Bracero, y en ocasiones un poco más lentos, como en la década de 1970, modelando acciones de política pública binacional.

Generar escenarios sobre las tendencias que seguiría la dinámica de la migración entre México y Estados Unidos ha tenido la necesidad de llevar a cabo previsiones de mediano plazo del comportamiento económico y salarial en ambos países, así como del análisis de la trayectoria previa de la migración con un precedente cuantitativo de hasta 30 años, y más recientemente de los cambios en la estructura demográfica de ambos países; elementos que, en estricto sentido, se constituyen en recursos que permiten inspeccionar posibles futuros y, como tales, son inciertos a pesar de los elementos que los hacen previsible.

“Reforma laboral: datos para el análisis a un año de la reforma de la Ley Federal del

Trabajo” es el documento que escribió José de Jesús González Rodríguez. Los datos incluidos en este texto se dirigen a hacer una revisión de algunos indicadores en el ámbito del trabajo y su relación con dichas adecuaciones legislativas.

A nivel académico se han divulgado otras cifras y estudios sobre los efectos de las reformas a la legislación laboral en nuestro país, mismas que complementan los datos referidos anteriormente. Una de las investigaciones al respecto es la que ha efectuado el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que ha señalado que debido a las reformas en materia laboral, para 2013 casi 2 millones de trabajadores más no recibirán aguinaldo en México. Es decir, cerca de 2 millones de trabajadores más de los que de por sí no recibían esa prestación anteriormente.

Los datos que ofrecen las diversas instituciones responsables de consignar las cuentas nacionales y de registrar los agregados estadísticos del país permiten apreciar algunos de los resultados de la reforma laboral a un año de iniciarse su vigencia.

En este año de múltiples reformas constitucionales es prudente apreciar los avances en términos de política pública de la reforma constitucional en materia penal de 2008. Los avances y el presupuesto destinado a mejorar tanto la procuración como la administración de justicia en materia penal muestran que los cambios, si bien son posibles, son lentos y requieren de una constante supervisión y liderazgo. El investigador Efrén Arellano presenta una revisión de dichos avances y registra las opiniones de los involucrados en el tema.

# Prospectiva energética en México

Gabriel Fernández Espejel\*

El presente documento aborda tres áreas del sector energético en las esferas nacional e internacional, las cuales —por su evolución— concentran la atención de la industria y de la política: petróleo, gas y generación eléctrica. Éstos se desarrollan bajo preocupaciones comunes en torno al medio ambiente y, a la oferta y la demanda. No obstante, estos intereses parecen no permear de manera evidente en la discusión sobre los cambios legislativos que se avecinan en México.

## Proyecciones energéticas en la esfera global

### *Petróleo y fuentes alternativas*

El consumo global de energía registrará un crecimiento de 56% en el periodo de 2010 a 2040. La oficina para la Administración de In-

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

formación de Energía de los Estados Unidos de América (EIA, por sus siglas en inglés) resalta en su *Panorama Internacional de Energía 2013*,<sup>1</sup> que la demanda está liderada por las economías emergentes —que define como los países fuera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— debido a la solidez de su crecimiento con requerimientos energéticos mayores de 90%; en contraste, el aumento en el consumo entre los miembros de la OCDE será sólo de 17 por ciento.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en las condiciones prevalentes,<sup>2</sup> establece en sus proyecciones energéticas que la demanda global dependerá del consumo de China e India: el primero, en camino de ser la mayor economía del mundo hacia 2020, lo que implica alcanzar un PIB per cápita de 30 mil dólares (cifra que prácticamente supera el ingreso actual de los países

<sup>1</sup> En EIA, *Panorama Internacional de Energía, 2013*, en [[www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2013\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2013).pdf)] (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2013).

<sup>2</sup> OPEP, *Panorama Mundial 2013*, pp. 5-10 en [[www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/woo\\_2013.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/woo_2013.pdf)] (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013).

asiáticos y europeos dentro de la OCDE, y el segundo en 2021 se convertirá en la nación más poblada del planeta, con tasas de crecimiento económico promedio anuales de 6.3% hasta 2035. Este escenario supone un incremento en el consumo de energía de 52% para 2035, el cual se cubrirá en 80% con combustibles fósiles, precisa la OPEP.

Con relación al suministro, la EIA pronostica que las energías renovables y la nuclear serán las de mayor consumo, con tasas anuales de 2.5%;<sup>3</sup> sin embargo, los combustibles fósiles seguirán siendo la principal fuente energética, con una contribución de 80% del total hasta 2040, lo cual coincide con la OPEP. Entre los fósiles, el gas natural, con aumentos de 1.7% por año, será el que más se utilice; asimismo, señala que el consumo de carbón aumentará más que el de petróleo hasta 2030, por la tendencia de consumo en China, en contraste con

el bajo consumo de este combustible dentro de la OCDE (Tabla 1).

Por su parte, la OPEP estima una caída en la participación de los combustibles fósiles como la principal fuente de energía, en gran medida por el aumento en el uso de biomasa; sin embargo, considera que el gas natural —por volumen— será el que tenga un mayor crecimiento anual en los próximos 20 años, aunque en porcentaje el desempeño más favorable se registra en las energías renovables (Tabla 1). En ese sentido, el informe petrolero proyecta que el precio del hidrocarburo de su canasta de referencia se mantendrá alrededor de 110 dólares por barril hasta 2020 y que posteriormente éste llegará a 160 en 2035; no obstante, precisa que en precios reales su valor equivaldría a 100 dólares por barril.

Más de la mitad de la demanda global la absorbe la producción industrial hasta el año

Tabla 1. Suministro global de energía primaria, caso de referencia

| <i>Fuente de energía/año</i> | <i>Nivel de producción (Mbp/d)<sup>1</sup></i> |             |             | <i>Crecimiento anual (%)</i> | <i>Participación de mercado (%)</i> |             |             |
|------------------------------|--|-------------|-------------|------------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------|
|                              | <i>2010</i>                                    | <i>2020</i> | <i>2035</i> | <i>2010-2035</i>             | <i>2010</i>                         | <i>2020</i> | <i>2035</i> |
| Petróleo                     | 81.2   | 89.7        | 100.2       | 0.8                          | 32.2                                | 30.0        | 26.3        |
| Carbón                       | 69.8   | 84.9        | 104.0       | 1.6                          | 27.7                                | 28.4        | 27.2        |
| Gas                          | 54.8   | 69.0        | 99.8        | 1.7                          | 21.7                                | 23.1        | 26.0        |
| Nuclear                      | 14.3   | 16.0        | 21.6        | 2.4                          | 5.7                                 | 5.4         | 5.7         |
| Hidroeléctrica               | 5.8  | 7.4         | 10.1        | 2.3                          | 2.3                                 | 2.5         | 2.6         |
| Biomasa                      | 24.4   | 28.0        | 35.2        | 1.5                          | 9.7                                 | 9.4         | 9.2         |
| Otras renovables             | 1.8  | 3.6         | 10.7        | 7.5                          | 0.7                                 | 1.2         | 2.8         |
| Total                        | 251.9  | 298.6       | 381.7       | 1.7                          | 100.0                               | 100.0       | 100.0       |

Fuente: OPEP, Panorama Mundial del Petróleo 2013, Austria, Viena, 2013, p. 8.

<sup>3</sup> En [[www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2013\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2013).pdf)] (fecha de consulta: 8 de noviembre de 2013).

2040, lo que explica que el petróleo se mantenga como el energético de mayor consumo en el mundo; no obstante que persiste la tendencia internacional en las políticas energéticas que se dirigen a limitar el consumo de los petrolíferos a través de promover el uso de biomasa y aumentar impuestos para reducir las emisiones de bióxido de carbono, que será de 46% en el periodo 2010-2040. La EIA añade que Brasil, China y Estados Unidos son los tres principales productores de biocombustible; no obstante, precisa que esta tendencia obedece preferentemente a los altos precios del hidrocarburo y no a temas ambientales.

### **Cambios en el mercado por el gas de esquisto o shale gas**

La OPEP, la OCDE y la EIA reconocen los cambios próximos en el mercado internacional que producirá la explotación de gas de esquisto o gas *shale* sobre todo en Estados Unidos, Canadá, China, Rusia y Argentina; éstos se reflejarán preponderantemente alrededor de los precios de los energéticos por su alto uso en la generación de electricidad y en la industria, lo que frena en cierta medida la escalada que se anticipaba en los hidrocarburos, la cual también se ve alterada por el auge de las renovables y el mayor uso de biomasa. La OPEP advierte que el uso de gas natural en la generación de electricidad y en el transporte, así como el potencial de los yacimientos de gran volumen deben ser considerados con recelo, ya que prevalecen algunas dudas en torno al impacto ambiental y a los precios de mercado, lo que hace inviable en muchos casos su explotación.

Por su parte, la EIA destaca el caso estadounidense alrededor del gas shale básicamente por la tecnología de perforación horizontal y de fracturación hidráulica que desarrolla para su extracción, lo que la lleva a proyectar que el gas shale supondrá la mitad del gas natural que se producirá en la Unión Americana en 2040. En Canadá y China se presume que su extracción aumentará en 80% en igual lapso. Aún con las dudas sobre la factibilidad en torno a su enajenación, en la escala global se pronostica que la producción de gas natural líquido se elevará de 10 billones de pies cúbicos en 2010 a 20 millones en 2040, gracias al desarrollo de gaseoductos y de su transporte terrestre en forma líquida.

La Administración de Información Energética en Washington, DC, estima que en el mundo 32% de las reservas de gas natural técnicamente recuperables están en formaciones de esquisto o de arena bituminosa y 10% del total del petróleo se encuentra de igual forma en este tipo de yacimientos.<sup>4</sup> La EIA precisa que la información con relación a este tipo de hidrocarburos es sumamente cambiante debido a nuevas precisiones geológicas y resultados fehacientes en explotaciones en curso.

Asimismo, señala que estas reservas no son económicamente recuperables en todos los casos, ya que no siempre producen ganancias bajo las condiciones de mercado prevalentes, por lo cual es necesario considerar los

<sup>4</sup> En US Energy Information Administration, *Technically Recoverable Shale Oil and Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries outside the United States*, Washington, DC, junio de 2013, pp. 3, 10-11, en [[www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf](http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf)] (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2013).

costos de extracción, así como el hidrocarburo que se obtendrá a lo largo de la vida útil del yacimiento y los precios de mercado. La EIA revela en su informe, que es de igual importancia para determinar su viabilidad, considerar factores económicos y políticos como la propiedad privada sobre los recursos del subsuelo, infraestructura para su transporte y contar con recursos hidráulicos para el desarrollo de los métodos de explotación vigentes (Tabla 2).

Los avances en tecnología, la información geológica que surge y las condiciones de mercado cambiantes expuestos anteriormente explican que la EIA haya reeditado su reporte de 2011 a dos años de su publicación. La información que surge y que actualiza en 2013 revelan que:

- Noruega redujo sus reservas de 83 mmp<sup>3</sup> a cero luego de que la petrolera

Shell determinara la complejidad geológica en el yacimiento Alum Shale en la frontera con Suecia.

- Polonia redujo sus reservas en 44 mmp<sup>3</sup> al revisar la calidad del hidrocarburo de un yacimiento.
- México, por estudios geológicos, redujo el área de explotación y las reservas de gas de esquisto en la cuenca de Burgos; éstas se contrajeron de 454 a 343 mmp<sup>3</sup>.
- Otros países con ajustes significativos son Estados Unidos, China y Sudáfrica.

La EIA explica que las modificaciones en sus proyecciones obedecen a la experiencia estadounidense en la extracción de gas shale, una de las más exitosas. Los yacimientos de gas natural en ese país tienen un porcentaje

Tabla 2. Países con las mayores reservas de gas y petróleo de esquisto técnicamente recuperables en el mundo

| Posición          | País      | Gas natural (mmp <sup>3</sup> )* | Posición          | País      | Petróleo (mmb)** |
|-------------------|-----------|----------------------------------|-------------------|-----------|------------------|
| 1                 | China     | 1 115                            | 1                 | Rusia     | 75               |
| 2                 | Argentina | 802                              | 2                 | EUA       | 58               |
| 3                 | Argelia   | 707                              | 3                 | China     | 32               |
| 4                 | EUA       | 665                              | 4                 | Argentina | 27               |
| 5                 | Canadá    | 573                              | 5                 | Libia     | 26               |
| 6                 | México    | 545                              | 6                 | Australia | 18               |
| 7                 | Australia | 437                              | 7                 | Venezuela | 13               |
| 8                 | Sudáfrica | 390                              | 8                 | México    | 13               |
| 9                 | Rusia     | 285                              | 9                 | Paquistán | 9                |
| 10                | Brasil    | 245                              | 10                | Canadá    | 9                |
| Total en el mundo |           | 7 299                            | Total en el mundo |           | 345              |

\*Mmp<sup>3</sup>: miles de millones de pies cúbicos.

\*\*Mmb: miles de millones de barriles.

Fuente: EIA, *Technically Recoverable Shale Oil and Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries outside the United States*, Washington, DC, 2013.



de recuperación que varía de 15 a 35%. En petróleo, la capacidad se reduce a un rango de 3 a 7%. La agencia añade que la determinación del porcentaje exacto de recuperación se puede conocer hasta que se cuenta con una red de pozos en operación.

## Electricidad

La generación de electricidad en el mundo prácticamente se duplicará hacia 2040, con 93% más. La EIA sostiene que los países no pertenecientes a la OCDE presentarán los mayores incrementos anuales (3.6%), mientras que en los países del llamado “Club de ricos” por presentar mercados maduros en electricidad, los incrementos serán de 1.1%. Este panorama se entiende, básicamente, por naciones como China e India, donde parte importante de la población no cuenta con el servicio y que se busca atender.<sup>5</sup>

El mercado de electricidad refleja las tendencias en política energética y medioambiental en el planeta. En su *Panorama mundial del petróleo 2013*, la OPEP anticipa una caída en la demanda de hidrocarburos de 5% hacia 2050, por las limitantes en el comercio de carbón y por su abandono para la generación en la industria eléctrica.<sup>6</sup> La EIA añade que las preocupaciones en torno al costo y suministro de energéticos y al calentamiento global han dado un impulso a las energías renovables en la industria eléctrica.

<sup>5</sup> En [[www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2013\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2013).pdf)] (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2013).

<sup>6</sup> En [[www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/woo\\_2013.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/woo_2013.pdf)] (fecha de consulta: 19 de noviembre de 2013).

La EIA puntualiza que las energías hidráulica y eólica son las de mayor crecimiento, seguidas por la nuclear y el uso de gas natural; no obstante, hasta 2040 el carbón será el combustible de mayor uso en generación. La hidroeléctrica y la eólica contribuyen con 52 y 26%, respectivamente de los desarrollos nuevos de electricidad en el mundo. La nuclear, por su parte, registrará un aumento de más de 100% en la generación de electricidad de aquí a 2040, que explica a raíz del auge de esta tecnología en otros países asiáticos, aún cuando el caso de referencia de la EIA incorpora los efectos de los acontecimientos en Fukushima y el cierre de plantas en Japón y en países europeos de la OCDE (Tabla 3).

En cuanto al consumo de energía, la EIA destaca en su *Panorama internacional de la energía 2013* las áreas de la construcción, residencial, transporte e industrial. De la primera puntualiza que supone una quinta parte de la producción mundial y, a pesar de la crisis que atraviesa el sector, se espera un mayor crecimiento que en otros sectores; no obstante, el sector industrial sigue siendo el mayor consumidor con más de la mitad del total de la generación. En cuanto al residencial precisa que el consumo en los hogares de los países de la OCDE seguirá siendo superior al de los países fuera del organismo. Finalmente, respecto al transporte señala que los combustibles líquidos seguirán dominando el mercado.

## Proyecciones energéticas en México

### *Petróleo*

En su último reporte sobre México, la Administración de la Información de la Energía

Tabla 3. Generación de electricidad por fuente de energía en países de la OCDE y en el mundo (billones de kilowatts/hora)

| <i>OCDE</i>  | <i>2010</i> | <i>2020</i> | <i>2030</i> | <i>2040</i> | <i>Crecimiento promedio anual (%)</i> |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
| Líquidos     | 0.3         | 0.2         | 0.2         | 0.2         | -1.1                                  |
| Gas natural  | 2.4         | 2.9         | 3.5         | 4.3         | 2.0                                   |
| Carbón       | 3.5         | 3.3         | 3.3         | 3.3         | -0.2                                  |
| Nuclear      | 2.2         | 2.4         | 2.7         | 2.7         | 0.7                                   |
| Renovables   | 1.9         | 2.8         | 3.2         | 3.7         | 2.2                                   |
| Total        | 10.3        | 11.5        | 12.9        | 14.2        | 1.1                                   |
| <i>Mundo</i> | <i>2010</i> | <i>2020</i> | <i>2030</i> | <i>2040</i> | <i>Crecimiento promedio anual (%)</i> |
| Líquidos     | 0.9         | 0.8         | 0.7         | 0.7         | -1.0                                  |
| Gas natural  | 4.5         | 5.5         | 7.2         | 0.4         | 2.5                                   |
| Carbón       | 8.1         | 10.1        | 12.3        | 13.9        | 1.8                                   |
| Nuclear      | 2.6         | 3.6         | 4.8         | 5.5         | 2.5                                   |
| Renovables   | 1.2         | 6.6         | 7.9         | 9.6         | 2.8                                   |
| Total        | 20.2        | 26.6        | 33.0        | 39.0        | 2.2                                   |

Fuente: EIA, *Panorama internacional de la energía*, 2013, Washington, DC, 2013.

(EIA) del Departamento de Energía en Washington reconoce la importancia económica del hidrocarburo en nuestro país. En 2011 éste supuso 16% del valor total de las exportaciones y 34% de los ingresos del gobierno federal; no obstante, la EIA advierte del peligro de una disminución en estos rubros a raíz de la caída en la producción de petróleo.<sup>7</sup>

En el panorama que presenta para nuestro país<sup>8</sup> anticipa que el declive en la producción petrolera continuará a lo largo de la próxima

década a menos que haya cambios relevantes en política o en tecnología. La oficina del Departamento de Energía en Washington, DC, estima una contracción de entre 1.4 y 1.7 mb/d pasando 2025 (Gráfica 1), pues revela que la mayor capacidad productora (75% del total nacional) —que se ubica en los estados de Veracruz, Tabasco y Campeche— está en pronunciado declive (Gráfica 2) desde 2004.

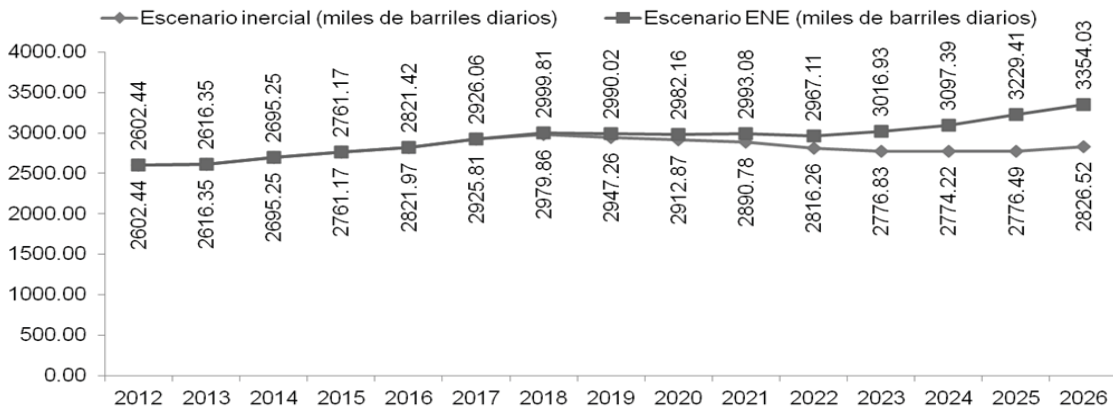
Por su parte, la Organización de Países Exportadores de Petróleo<sup>9</sup> (OPEP) vislumbra una caída en la producción de hidrocarburos en

<sup>7</sup> En EIA, *Mexico Report*, Washington, DC, en [www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=MX] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

<sup>8</sup> En [www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=MX] (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013).

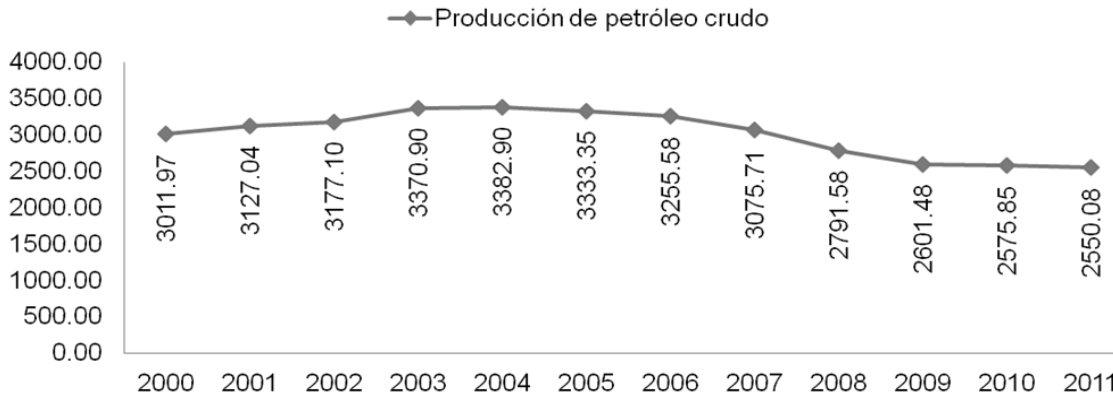
<sup>9</sup> En OPEP, *Panorama Mundial del Petróleo 2013*, pp. 120-121 en [www.opec.org/opec\_web/static\_files\_project/media/downloads/publications/woo\_2013.pdf] (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013).

Gráfica 1. Escenarios de la producción de petróleo crudo, 2012-2026



Fuente: Secretaría de Energía, “Sistema de información energética”, en [www.sie.energia.gob.mx] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

Gráfica 2. Histórico de la producción de petróleo crudo, 2000-2011  
(miles de barriles diarios)



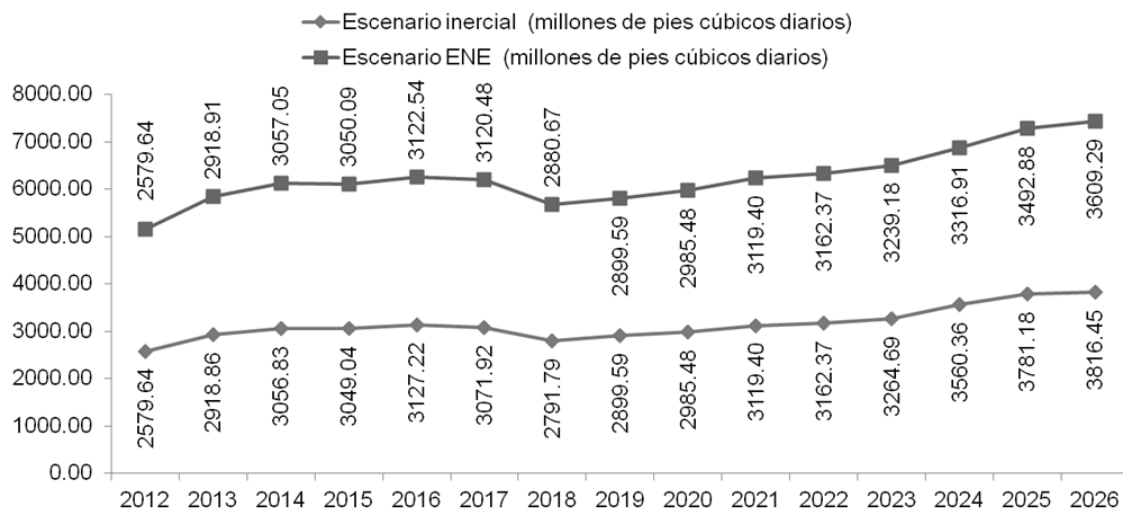
Fuente: Secretaría de Energía, “Sistema de información energética”, en [www.sie.energia.gob.mx] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

México de 0.6 mb/d en el mediano plazo. En 2012 en nuestro país se producían 2.9 mb/d y espera que en 2018 se produzca una reducción hasta ubicarse en 2.3 mb/d, bajo un escenario sin cambios en el régimen fiscal o en el marco legal. Apunta que el pozo Cantarell —que registró su máximo potencial de 2.2 mb/d en 2003— experimenta un acelerado declive que

lo tiene en una extracción actual de 0.42 mb/d. El yacimiento Ku-Maloob-Zaap se erige como el de mayor capacidad con una producción de 0.8 mb/d; no obstante, advierte del comienzo de su declive en los próximos años (Gráfica 3).

La EIA precisa en su reporte sobre México que la posibilidad de un repunte en la producción depende esencialmente de la explotación

Gráfica 3. Escenarios de la importación del gas natural, 2012-2026



Fuente: Secretaría de Energía, “Sistema de información energética”, en [www.sie.energia.gob.mx] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

de los yacimientos en aguas profundas del Golfo de México, y que la magnitud y duración de este rebote estaría supeditado al nivel de apertura económica que se garantizara a la inversión extranjera y a las transnacionales ya que al día de hoy Pemex no cuenta con la capacidad técnica ni financiera para aventurarse en aguas profundas o para desarrollar por sí sola proyectos de extracción de gas de esquisto o de petróleo en arenas bituminosas en el norte del país.

Además, señala que en la actualidad no existen proyectos importantes de explotación y exploración, aunque reconoce que en el Poder Legislativo se discute una agenda que comprende la reforma energética que definiría un escenario distinto. Al mismo tiempo, asiente sobre los esfuerzos que se llevan a cabo en las zonas actuales de producción que han frenado los declives que persistían, así como de proyectos pioneros tanto en aguas profundas del

Golfo de México como en la cuenca de Burgos para obtener gas shale.

### Gas de esquisto o shale gas

La Administración de la Información de la Energía de Estados Unidos ubica a México entre los 10 países en el mundo con mayor potencial en producción de gas y petróleo de esquisto (véase Tabla 2).<sup>10</sup> En su último reporte asegura que las reservas en estas formaciones tienen un potencial mayor al de las reservas convencionales. Aunque como se mencionó previamente, la

<sup>10</sup> En US Energy Information Administration, *Technically Recoverable Shale Oil and Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries outside the United States*, Washington DC, junio de 2013, pp. 3, 10-11, en [www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

información cambia constantemente debido a la actualización de los estudios geológicos.

La oficina del Departamento de Energía estadounidense puntualiza que la cuenca de Burgos es la más documentada y con mayores desarrollos en nuestro país por ser una extensión de los depósitos del corredor de Eagle Ford Shale en Texas. Los yacimientos al sur de Burgos, específicamente Sabinas, representan una mayor complejidad; aun así tienen una reserva técnicamente explotable de 124 billones de pies cúbicos. Las cuencas de Tampico, Tuxpan y Veracruz siguiendo el litoral hacia el sur resultan de menor complejidad y de más fácil acceso aunque sólo aportan 24 billones.

La expectativa de Pemex<sup>11</sup> alrededor del gas shale supone que su producción comercial comience en 2015 y que ésta ascienda a 2 mmp<sup>3</sup>/diarios en 2025, como consecuencia de una inversión de mil millones de dólares y el desarrollo de 750 pozos. Aunque la EIA puntualiza que la experiencia hasta el momento ha significado altos costos en la operación de los pozos y un flujo modesto de gas. Además, advierte de los riesgos para la explotación de estos yacimientos por la falta de servicios e infraestructura para su transporte, las limitaciones actuales para la inversión privada y problemas de seguridad en las zonas.

## Electricidad

En 2009 México registraba una capacidad instalada de 59.3 gigawatts; en 2011, la generación de electricidad ascendió a 262 miles

<sup>11</sup> En [[www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf](http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf)] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

de millones de kilowatts/hora con un consumo aproximado de 217 miles de millones de kilowatts/hora. La EIA destaca que la mayor parte de la generación y la capacidad se originan en las termoeléctricas convencionales;<sup>12</sup> en contraparte, la industria consume 60% de la electricidad, mientras que vivienda y comercio absorben un cuarto del total.

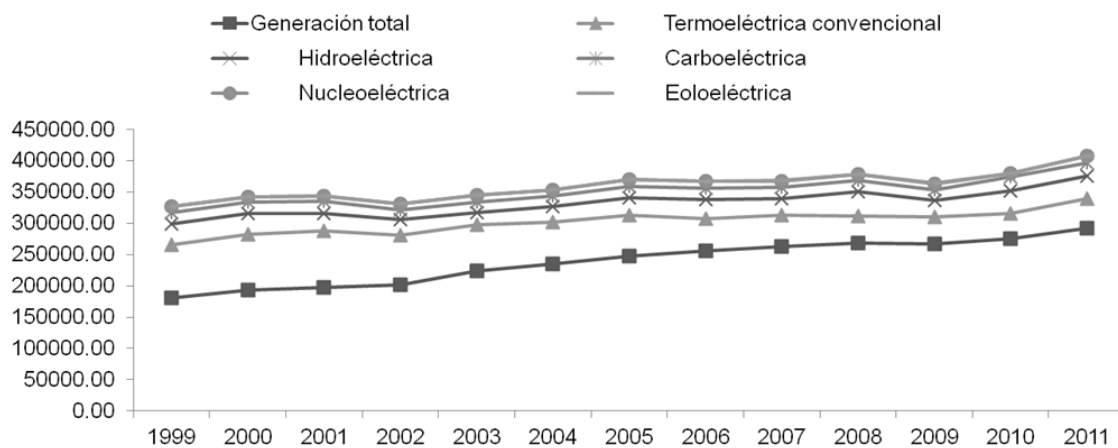
Referente al comercio de electricidad, la oficina estadounidense recuerda que el intercambio entre ambos países data de 1905, aunque principalmente éste se ha caracterizado por la venta de energía entre los estados de California y Baja California, y Texas y sus vecinos mexicanos Nuevo León y Tamaulipas. En la actualidad nuestro país se constituye como importador neto; sin embargo, esta situación podría revertirse con la operación del parque eólico de la transnacional Sempra, que abastecerá la ciudad de San Diego, California, desde la zona fronteriza de Tijuana.

La generación de electricidad a partir de fuentes renovables la aportan en su mayoría las hidroeléctricas del país (14% del total), las más importantes son la presa de Chicoasén en Chiapas con una generación de 2,400 Mw y La Yesca en los estados de Jalisco y Nayarit, 750 Mw.<sup>13</sup> Otras fuentes renovables de generación eléctrica suman 4%, principalmente a través de geotérmicas y la utilización de biomasa. La agencia reconoce la existencia de generación con fuentes eólica y solar; pero señala que ésta se ubica en sus primeras etapas de desarrollo (Gráfica 4).

<sup>12</sup> En [[www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf](http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf)] (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013).

<sup>13</sup> En [[www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf](http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf)] (fecha de consulta: 2 de diciembre de 2013).

Gráfica 4. Histórico de la generación de energía eléctrica (gigawatts-hora)



Fuente: Secretaría de Energía, “Sistema de información energética”, en [www.sie.energia.gob.mx] (fecha de consulta: 29 de noviembre de 2013).

### Comentarios finales

México atraviesa un panorama adverso en el sector energético, tal como se expone en las gráficas, su producción petrolera disminuye, su balanza en gas natural resulta deficitaria, la producción de gas shale además de incierta requiere periodos largos de maduración y de conversión de potenciales a reservas, la producción en aguas profundas prácticamente está detenida y la apuesta por las renovables se percibe aún lejana.

El trabajo legislativo se centra en atraer nuevos jugadores financieros y en infraestructura al sector energético a fin de que Pemex pueda conocer su verdadero potencial en las inciertas aguas profundas y en las arenas bituminosas. Sin embargo, el debate en la materia no ha incorporado plenamente las tendencias internacionales en torno a las energías renovables y la volatilidad del mercado, que juegan un papel importante en la viabilidad económica de las próximas incursiones.

# Apuntes sobre desarrollo urbano, metropolitano y ordenamiento territorial en México. Avances y pendientes

Salvador Moreno Pérez\*

## Introducción

En 1900, acorde con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a nivel mundial la población urbana era 13% (220 millones); para 1950, 29.1% (732 millones); ya para 2005, 49% de la población vivía en asentamientos urbanos (3 171 millones). La misma organización estimó que la población en las zonas urbanas se incrementa a razón de 70 millones de personas cada año y que para 2030 cerca de 61% de la población mundial residirá en ciudades, por lo que afirma que la escala y el ritmo de este crecimiento plantean desafíos políticos, económico-sociales y cultural-medioambientales de gran trascendencia.<sup>1</sup>

\* Maestro en Desarrollo Urbano por El Colegio de México. Investigador del área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe*, Río de Janeiro, RJ-Brasil, 2010.

Durante el siglo pasado las actividades económicas secundarias y terciarias demandaban enorme cantidad de fuerza de trabajo. Así, en un primer momento las grandes ciudades crecieron más por las migraciones campo-ciudad; ahora, éstas han disminuido la intensidad de su crecimiento y las migraciones se dirigen más a las ciudades medias.

El poder económico se ha enraizado en las ciudades y los cambios tecnológicos les han permitido llegar a ser más grandes y extensas, mientras que los transportes más rápidos han permitido a los ciudadanos vivir más lejos de los lugares de trabajo. Sin embargo, la extensión de las ciudades ha traído consecuencias negativas al ambiente.

Así como la organización ONU-Hábitat reconoce los beneficios de vivir en ciudades, también señala que éstas representan sólo 2% de la superficie de suelo en el mundo, aunque son responsables de más de 80% de la emisión global de gases con efecto invernadero y el consecuente cambio climático será más agudo en las metrópolis. Otro problema señalado por el organismo internacional es la dependencia de fuentes sólidas de combustible. Éstos son

sólo algunos de los problemas que estarán en la agenda de discusión para lograr ciudades inteligentes y sostenibles.<sup>2</sup>

Al igual que en el resto del mundo, en México se ha desarrollado un rápido proceso de urbanización e industrialización desde el siglo pasado y, más recientemente, un acelerado crecimiento metropolitano.

En este contexto, este documento describe de forma general el proceso de desarrollo urbano en el país; en segundo lugar, da cuenta de las principales acciones de política pública y de financiamiento de las ciudades. Finalmente, destaca las reformas legislativas pendientes en la materia.

## El crecimiento metropolitano

Las zonas metropolitanas en la actualidad son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano de México; la delimitación más reciente

(2010) da cuenta de la existencia de 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y 61 municipios exteriores definidos a partir de criterios de planeación y política urbana. Las zonas metropolitanas concentran 56.8% de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes.<sup>3</sup>

En la Tabla 1 se muestran algunos indicadores del vertiginoso crecimiento de zonas metropolitanas en el país.

La importancia de las zonas metropolitanas radica en su potencial para incidir en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones y representan un territorio estratégico de desarrollo para las demás regiones del país.

Algunos especialistas consideran que el proceso de metropolización que vive el país no se ha acompañado de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.<sup>4</sup>

Tabla 1. Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2010

| Indicador                                | 1960 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Zonas metropolitanas                     | 12   | 26   | 37   | 55   | 56   | 59   |
| Delegaciones y municipios metropolitanos | 64   | 131  | 155  | 309  | 345  | 367  |
| Entidades federativas                    | 14   | 20   | 26   | 29   | 29   | 29   |
| Población total (millones)               | 9.0  | 26.1 | 31.5 | 51.5 | 57.9 | 63.8 |
| Porcentaje de la población nacional      | 25.6 | 39.1 | 38.8 | 52.8 | 56   | 56.8 |

Nota: los datos no son estrictamente comparables.

Fuente: Sedesol, Conapo e Inegi, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, 2012.

<sup>3</sup> Sedesol, Conapo e INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2010*, México, 2012.

<sup>4</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, "Metrópoli y gobernanza", *Foro: Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano*, CESOP-Cámara de Diputados, México, 2006.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9.



El 2 de enero de 2013 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; entre los cambios más importantes destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) con la finalidad de atender los problemas territoriales agrarios y urbanos del país.

### **Retos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)**

La Sedatu incorpora como parte de sus actividades lo que venía realizando la Secretaría de la Reforma Agraria, así como el ordenamiento urbano que tenía la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La reorganización del gobierno plantea la atención de los temas de tierra y de desarrollo urbano en una sola secretaría.

Entre los asuntos más importantes a la Sedatu le corresponde: impulsar la planeación y el ordenamiento del territorio nacional; el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población; la regularización de la propiedad agraria; el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios; la planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y el aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Poder Ejecutivo, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2013, México, en

Además de las anteriores, son atribuciones de la Sedatu administrar el Registro Agrario Nacional; conocer de los asuntos relativos a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales; administrar los terrenos baldíos y nacionales; prever las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano; planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, entre las más importantes.

Las acciones de la Sedatu se llevarán a cabo a través de diferentes programas presupuestales como son: la definición y conducción de la política de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio; el Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH); la consolidación de reservas urbanas y la reubicación de la población en zonas de riesgo.<sup>6</sup>

Para el desarrollo de sus múltiples actividades, a la Sedatu se le asignó poco más de 20 mil millones de pesos, en su primer año. Según información de la SHCP, al mes de octubre había ejercido 83.8% de los recursos (véase Tabla 2).

Para el ejercicio fiscal de 2014, a la Sedatu se le asignaron un total de 26 mil 591 millones de pesos,<sup>7</sup> cantidad modesta si consideramos

[[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)] (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2013).

<sup>6</sup> Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dictamen con proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, *Gaceta Parlamentaria*, 13 de noviembre de 2013, México.

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de di-

Tabla 2. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), 2013

| Concepto                          | 2013                         |            |                              |          |            |
|-----------------------------------|------------------------------|------------|------------------------------|----------|------------|
|                                   | Programa anual <sup>1/</sup> |            | Enero-octubre <sup>p_/</sup> | Avance % |            |
|                                   | Original                     | Modificado |                              | Original | Modificado |
| (1)                               | (2)                          | (3)        | (4=3/1)                      | (5=3/2)  |            |
| <b>Gasto total</b>                | 16,044.7                     | 20,178.0   | 16,908.3                     | 105.4    | 83.8       |
| <b>Gasto directo</b>              | 2,269.6                      | 2,849.7    | 1,936.1                      | 85.3     | 67.9       |
| <b>Subsidios y transferencias</b> | 13,775.2                     | 17,328.3   | 14,972.2                     | 108.7    | 86.4       |

Notas: Las sumas parciales y el avance porcentual pueden no coincidir debido al redondeo.

De acuerdo con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispuso la transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (DOF, 2 de enero de 2013).

Las cifras de gasto observadas al periodo corresponden a las cuentas por liquidar certificadas y a los acuerdos de ministración de fondos pagados en la caja de la Tesorería de la Federación.

1/El programa original corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Congreso de la Unión. El programa modificado incluye las adecuaciones al presupuesto autorizadas que el Ramo reportó a través del Sistema Integral de Información (SII) y considera los recursos que le fueron reasignados por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

p\_/Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en [www.shcp.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

lo ambicioso de las atribuciones y responsabilidades de esa dependencia federal. En ese sentido, Gabriel Quadri expresó que los desafíos de la Sedatu son enormes si se tienen en cuenta las políticas de vivienda que destruyen el tejido urbano; los municipios son incapaces de regular los usos del suelo en sus jurisdicciones; el ordenamiento del territorio pocas veces pasa de ser un ejercicio de gabinete; no existen políticas metropolitanas funcionales en las grandes urbes del país; no existen catastros y registros públicos de la propiedad funcionales, ni un banco de tierra o reserva territorial para vivienda y desarrollo urbano, como tampoco proyectos estratégicos de infraestructura (en especial de energías renovables: hidráulica, eólica, solar, geotérmica); persisten grandes

problemas y conflictos de límites entre núcleos agrarios e incluso entre entidades federativas.<sup>8</sup>

Considerando la problemática señalada, una de las tareas pendientes en la presente administración es el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial, programa que en el sexenio de Felipe Calderón no se publicó y se operó con el programa emitido en el sexenio de Vicente Fox.

### Los fondos metropolitanos

Además de contar con una secretaría que se ocupa del ordenamiento urbano y agrario del país, las ciudades y zonas metropolitanas ob-

<sup>8</sup> Gabriel Quadri de la Torre, "La nueva Secretaría: Sedatu", *El Economista*, 7 de febrero de 2013, México, en [www.eleconomista.com.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

ciembre de 2013, México, o en [www.dof.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

tienen recursos a través del Fondo Metropolitano (FM). En 2005, la Cámara de Diputados creó el FM como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006. A partir de entonces, el FM paulatinamente se ha incrementado, de tal forma que para 2014 se le asignaron poco más de 9 mil 943 millones de pesos (véase Gráfica 1).

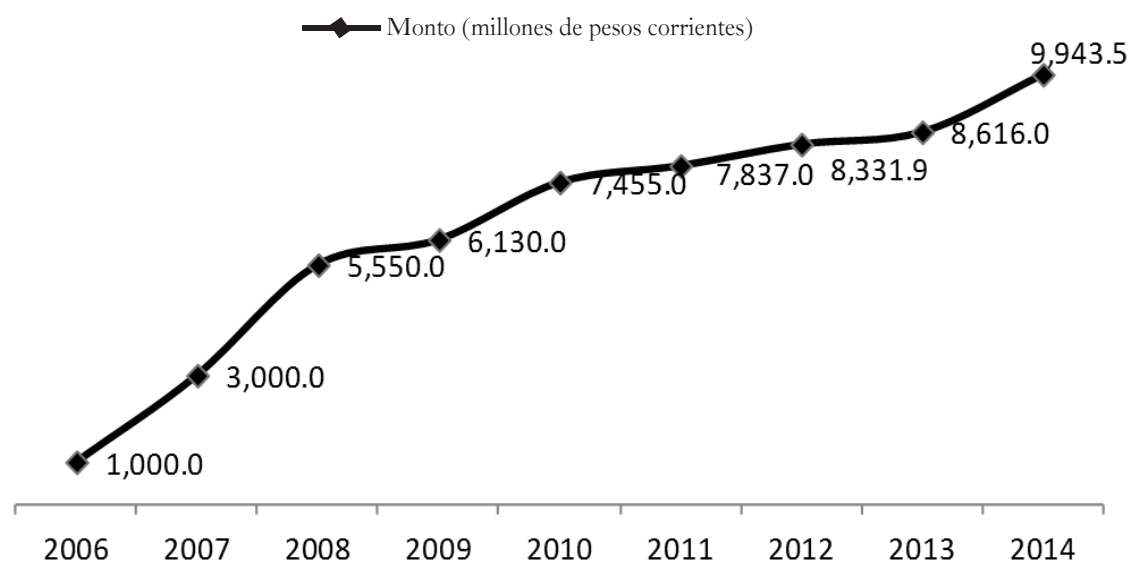
Para 2014 se asignaron recursos a 47 metrópolis de las 59 que existen en el país. Los recursos se distribuyen de acuerdo con su peso demográfico e importancia económica; así, a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) le corresponden poco más de 39% de los recursos totales; a Guadalajara y Monterrey (10.2 y 8.8%, respectivamente).

Tanto en las reglas de operación como en el PEF 2014 se establece que esos recursos se

destinarán a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, ya sean nuevos, en proceso, o para completar financiamiento de aquello que no hubiese contado con los recursos necesarios para su ejecución. Los proyectos financiados con ese fondo deben ser viables y sustentables, con orientación hacia la planeación y el ordenamiento del territorio, el desarrollo regional y la competitividad económica en las zonas metropolitanas.<sup>9</sup>

Asimismo, el PEF establece que los planes, proyectos, evaluaciones, programas, acciones, infraestructura y su equipamiento deberán ser el resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos; del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,

Gráfica 1. Total de montos asignados en el Fondo Metropolitano, 2006-2013



Fuente: *Diario Oficial de la Federación, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014*, México, *Diario Oficial de la Federación* y Cámara de Diputados, México.

<sup>9</sup> Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, *op. cit.*, p. 122.

con los programas de desarrollo regional y urbano, tanto con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Además del Fondo Metropolitano, el PEF 2014 crea el Fondo de Capitalidad para el Distrito Federal con un monto de 3 mil millones de pesos, que como su nombre lo indica, apoyará al Distrito Federal considerando su condición de sede de los Poderes de la Unión y capital del país.

El Fondo Metropolitano es un recurso para financiar obras viales en las ciudades; especialistas en la materia han señalado tanto sus bondades como los aspectos que requieren fortalecerse para cumplir cabalmente con sus objetivos. Por ejemplo, Alfonso Iracheta señala los siguientes: la modificación de las reglas de operación, redefinición de las zonas metropolitanas, la participación de los gobiernos locales y ciudadanos, fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales, tratar de forma especial algunas zonas metropolitanas como es el caso de la zona metropolitana del Valle de México y vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos, entre las más importantes.<sup>10</sup>

### **Las propuestas legislativas en materia de desarrollo metropolitano**

El desarrollo urbano y ordenamiento territorial es una de las materias de interés en el ámbito legislativo. Un ejemplo de ello es que en la LXI Legislatura el tema se impulsó a través de una

<sup>10</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*, SHCP-Banco Interamericano de Desarrollo-El Colegio Mexiquense, México, 2010.

Mesa Interparlamentaria (Senado-Cámara de Diputados) que culminó con dos iniciativas: en la Cámara de Diputados, una propuesta de reforma constitucional, y en el Senado de la República, una iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial.

La iniciativa de reforma constitucional<sup>11</sup> se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados en abril de 2011; fue producto del trabajo interparlamentario, reuniones con expertos y foros regionales en los que participaron diversas comisiones relacionadas directamente con la temática. Entre los principales aspectos se puede destacar que:

- Reconoce el derecho a la ciudad y la vivienda; modifica el artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de desarrollo nacional y regional.
- Modifica el párrafo tercero del artículo 27 constitucional para que la nación en todo momento imponga a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; reforma los artículos 115 y 122 constitucionales con el propósito de señalar la obligación de las autoridades locales y municipales de participar en los procesos de planeación del desarrollo y ordenación del territorio cuando formen parte de una zona metropolitana.
- Faculta al Ejecutivo y Legislativo de los estados y municipios involucrados

<sup>11</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, año XIV, número 3249-II, miércoles 27 de abril de 2011.

en una zona metropolitana para desarrollar instrumentos de coordinación obligatoria (planes y programas metropolitanos con visión de largo plazo).

- Modifica el artículo 116 con el propósito de posibilitar la celebración de convenios con los ejecutivos de las entidades federativas para promover el desarrollo regional y metropolitano.<sup>12</sup>

En el mismo año, en la Cámara de Senadores se presentó una iniciativa con propuesta de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos. En la exposición de motivos se justifica el nuevo ordenamiento ya que la vigente tiene más de 35 años. Durante ese lapso, el país ha tenido importantes cambios tanto en crecimiento de la población como en la organización territorial.

La nueva legislación pretende ordenar la especulación inmobiliaria que con elevados precios del suelo ha favorecido los procesos de asentamiento informal y precario; articular las políticas públicas en materia urbana, habitacional, agraria, ambiental, de comunicaciones y transportes, prestación de servicios y fiscal; favorecer la participación social en las decisiones sobre el desarrollo de las ciudades y metrópolis; la generación de un sistema de planeación que atienda el desarrollo socioeconómico con la ordenación y desarrollo del territorio y el mejoramiento del ambiente, con planes-ley que se cumplan de manera efectiva y que tengan visión de largo plazo.

Adicionalmente, en la ley se plantea lograr los siguientes objetivos: establecer una estra-

tegia territorial del desarrollo nacional para el largo plazo; fomentar la participación de la sociedad; recuperar la responsabilidad del Estado en la conducción de los procesos urbanos y metropolitanos; facilitar el acceso a una vivienda digna a los más pobres; garantizar la planeación ambiental y la generación de espacios públicos; reconocer el fenómeno metropolitano como parte del desarrollo urbano; contar con las normas y procedimientos a fin de delimitar las zonas metropolitanas; definir las materias de interés metropolitano y asignar el papel, funciones y responsabilidades de cada ámbito de gobierno para asegurar la coordinación en la planeación, gestión, administración y gobierno de las zonas metropolitanas como unidades socio-espaciales, entre las más importantes.

La Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados ha dado seguimiento al tema. Al inicio de la LXII Legislatura convocó a un *Foro nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México*. En él participaron especialistas en la materia, así como funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil.

Entre las conclusiones se puede destacar la necesidad de aprobar las iniciativas pendientes en la materia; desarrollar una nueva política habitacional que ofrezca varios tipos de vivienda para atender las necesidades de los ciudadanos, en particular vivienda para los sectores más pobres; impulsar la coordinación entre planes y programas; la urgencia de revisar la legislación agraria junto con la urbana; establecer mecanismos de financiamiento y subsidio al suelo; fortalecer la participación social en la planeación y evaluación de los planes de desarrollo, así como la formación de especia-

<sup>12</sup> *Gaceta del Senado de la República*, Cámara de Senadores, México, 29 de noviembre de 2011.

listas en planificación urbana, entre las más destacadas.<sup>13</sup>

## Comentarios finales

En México, el tema metropolitano poco a poco se ha insertado como uno de los más trascendentales en la agenda pública. Entre los temas que han generado más discusión se encuentran: la revisión del marco jurídico sobre lo metropolitano, la delimitación de lo que es estrictamente metropolitano y su diferenciación con lo que es materia local, estatal o federal y cómo se puede incorporar la participación ciudadana en la discusión y solución de los asuntos metropolitanos.

La tendencia mundial generalizada es a la urbanización y forma parte del proceso de globalización económica y las nuevas tecnologías de la información; sin embargo, el crecimiento urbano no es homogéneo. Ciertamente es que en algunos lugares crea integración, pero en otros no. Tal es el caso de los países en desarrollo, donde las mayorías urbanas no son ciudada-

nas, ya que están marginadas y sobreviviendo en la informalidad, localizadas en áreas mal equipadas. Es por ello que algunos autores hablan de “crisis de la ciudad”.

A un año del inicio de la administración de Enrique Peña Nieto, al igual que en muchas áreas de gobierno, los avances son modestos en materia de desarrollo urbano, metropolitano y ordenamiento territorial. Todavía no se publica el programa sectorial en la materia y la secretaría creada para atender esta problemática cuenta con recursos limitados si se considera la dimensión del encargo que tiene.

Entre los principales retos reconocidos por los especialistas se encuentran: transformar las instituciones de gestión metropolitana en instancias de mayor solidez, principalmente en los aspectos políticos y fiscales; fomentar los organismos operadores intermunicipales que funcionen como agencias o empresas públicas metropolitanas con una mayor autonomía financiera, técnica y de gestión; por tanto, es necesario seguir promoviendo una partida presupuestal etiquetada para obras de interés metropolitano.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, *Foro nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México*, Cámara de Diputados, junio de 2013, México.

<sup>14</sup> Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, *Evaluación... op. cit.*; Roberto Eibenschutz, participación en el *Foro nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en México*, Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Cámara de Diputados, junio de 2013, México.

# Tendencias, coyuntura y estabilidad en la perdurabilidad de la migración México-Estados Unidos. Notas para la política pública

Rafael López Vega\*

## Introducción

El estudio de la migración entre México y Estados Unidos implica el conocimiento de una historia que atraviesa ya tres siglos, en la que han participado investigadores de México, Estados Unidos y de otras latitudes, y de la cual existe un vasto acervo de análisis cualitativos y cuantitativos. La investigación de sus volúmenes y perfiles ha utilizado información censal y registros administrativos de los servicios estatales de migración en ambos países. Asimismo, ha impulsado el diseño, levantamiento y explotación de encuestas especializadas en el tema migratorio, y el desarrollo y aplicación de métodos específicos para su medición y estimación.

No obstante la riqueza de materiales documentales, estadísticos, visuales y gráficos, y de las notables contribuciones y desarrollo de enfoques propios de diversos estudiosos del tema, desde los estudios pioneros de Redfield,

\* Maestro en Estudios de la Población por el Colef. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lópez@congreso.gob.mx

Taylor y Gamio, hasta las visiones contemporáneas de Galarza, Bustamante y Durand, hoy persisten varios retos para el mejor conocimiento de su pasado, presente y evolución futura. Por ejemplo, continuar la investigación del retorno-repatriación de la década de 1920 y de lo ocurrido en los años de la Gran Depresión; revalorar los alcances y limitaciones, los pros y contras de la regulación migratoria que abarcó casi un cuarto de siglo y que en la década de 1970 fue materia de reflexión del Ejecutivo federal y al inicio del siglo XXI fue parte sustantiva de las posibilidades de una agenda bilateral; o lograr una evaluación de los métodos y procedimientos que han dado origen a las estimaciones hechas hasta ahora sobre su volumen y nivel reciente.

En esta última dirección, este trabajo aborda algunos de los esfuerzos académicos e institucionales tanto en México como en Estados Unidos que han dado cuenta de los cambios, continuidades y tendencias del proceso social migratorio entre estos dos países vecinos. En particular, se destaca el contexto cuantitativo en el que la pérdida de población por efecto de la migración, para el caso de México, parece haberse estabilizado. De acuerdo con las

proyecciones de población vigentes en el país, las hipótesis de su evolución futura —aunque próximas a la realidad inmediatamente anterior, como lo evidencian los ejercicios de prospectiva previos— son sin duda inciertas, inconstantes incluso para los nuevos métodos estadísticos aplicados para prever su volumen en los próximos años.

### **El tiempo en el proceso social migratorio: de Gamio y Loyo a Galarza y Bustamante**

Si bien es un lugar común aseverar que la migración es tan vieja como la historia de la humanidad, en nuestra contemporaneidad las migraciones internacionales de población entendidas como “el desplazamiento de las personas o grupos de personas de un país a otro con fines de cambio de residencia” han establecido su propia escala de importancia territorial y configurado su propio tiempo social.

La migración y los migrantes de México a Estados Unidos han sido objeto de estudio desde diversas narrativas disciplinarias y multidisciplinarias. Se les ha abordado analizando su configuración histórico-geográfica y política inicial, así como los vínculos de su formación y continuidad en el siglo XX con decisiones estatales de alto nivel en ambos países, y su caracterización reciente como problema social, político y económico que requiere regulación especial, ligado a situaciones de seguridad y soberanía nacional en Estados Unidos.

La situación del desplazamiento con cambio de residencia de un país a otro nunca ha sido tan clara en la migración hacia el norte; su análisis, medición o estimación, e interpretación, aún

hoy inscribe “categorías” polisémicas como: *temporal*, *circular*, *permanente* o *definitivo*, acotadas a los métodos utilizados para su análisis, recabado y diseño de información estadística.

En el vínculo migratorio México-Estados Unidos se arribó a la segunda década del siglo XXI con antecedentes de larga data. Algunos de éstos se han fijado incluso hacia el final del siglo XIX, justo cuando la segunda ola migratoria del viejo continente a territorio estadounidense dejó de ser masiva, observándose que la migración de trabajadores mexicanos y sus familias se inició en el contexto del desarrollo regional de la Unión Americana, particularmente en la última década del siglo XIX.

Estudios relativamente recientes sobre dicho periodo indican que Estados Unidos ya contaba entre 1875 y 1900 con 50 mil mexicanos emigrados que se habían sumado a los nacidos en México residentes en dicho país, haciendo un total de alrededor de 130 mil connacionales viviendo del otro lado, cuyo número en la propia escala cuantitativa de su tiempo informa de una emigración poco numerosa.<sup>1</sup> De acuerdo con el Censo General de la República Mexicana de 1900 la cantidad de habitantes en el país en ese año fue de 13.6 millones.<sup>2</sup>

El número de emigrantes hacia Estados Unidos en el periodo de la Revolución no fue de carácter millonario como algunos estudios han supuesto, aunque en mayor cuantía que su

<sup>1</sup> Véase R. Romo, “Responses to Mexican Immigration 1910-1930”, en Michel J. Ornelas, *Beyond 1848. Readings in the Modern Chicano Historical Experience*, Kendall Hunt, Dubuque, Iowa, 1993, p. 116.

<sup>2</sup> INEGI, Tabulado Pob\_1900\_1.xls, en [<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16770&cs=est>].



precedente inmediato. Investigaciones desarrolladas con base en los censos de población estadounidenses de 1910 y 1920 muestran que su número pasó de 222 mil a 468 mil en esos años, es decir, casi se triplicó la cifra acumulada de emigrantes del último cuarto del siglo XIX.<sup>3</sup>

En este punto conviene mirar en retrospectiva la información censal en México que, a pesar de sus limitaciones, es un referente necesario para informar de la población que salió del país en el transcurso de esas dos décadas. Los tabulados publicados en relación con la estructura y composición demográfica de la población del país, en la clasificación usual en ese periodo, son un insumo para aproximarse a los faltantes de población por mortalidad (usual, por violencia y epidemias) y emigración internacional.

La Gráfica 1 muestra la relación hombres-mujeres que se deriva de esta información censal para 1895, 1910 y 1921 en las edades de los cero hasta los 40 años, y en correspondencia con ello se presenta la misma curva para el censo estadounidense de 1920.

Es usual que la corrección demográfica identifique fallas en los eventos censales por diseño y cobertura. En este caso, la concavidad que se forma alrededor de las edades laborales en los censos de 1895, 1910 y 1921 —y que se presenta también pero no de manera tan pronunciada en la población residente de Estados Unidos en 1920— motiva a la reflexión para el caso mexicano: ¿se trata de omisión de población o la emigración y la mortalidad de varo-

nes fue sustantiva en este periodo? La relación hombres-mujeres para el total de los nacidos en México que viven en Estados Unidos alcanzó su valor más alto en 1910 (156 hombres por cada 100 mujeres) en el periodo que va de 1880 a 1940.<sup>4</sup>

Una situación adicional que llama la atención con relación a la gráfica es que hay interpretaciones no del todo complementarias sobre el retorno de emigrantes a México en la década de 1920 y que podrían haber sido captados inicialmente en el censo de 1921. Sin duda el retorno tiene un ritmo o ritmos y su despliegue en el territorio nacional originó huellas, hendiduras que se funden con el proceso inicial. Hace una década se indicó que:

... la decisión de retornar, de volver al terruño, es una resolución semejante a la que se da en el momento de la partida. Se podría decir que se reinicia el proceso migratorio en sentido inverso y por tanto se ingresa nuevamente a una fase de toma de decisiones.

Por otra parte, el fenómeno del retorno está relacionado con lo que le sucede al migrante durante su estadía y con los cambios que se dan en el contexto internacional de los países de origen y destino... Sin embargo... el retorno tiene especificidades que obligan a repensar teóricamente el fenómeno.<sup>5</sup>

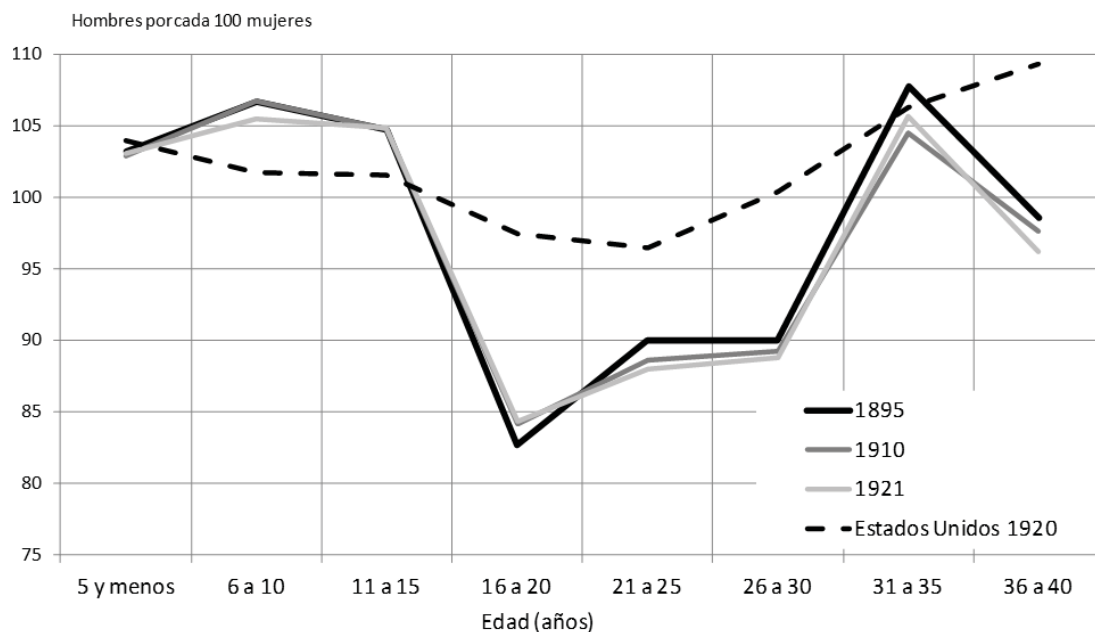
Manuel Gamio, en el primer tercio del siglo XX, al recabar información de viva voz y

<sup>3</sup> Véase P. M. Gutmann, R. McCaa, R. Gutiérrez y B. Gratton, "Los efectos demográficos de la Revolución Mexicana en Estados Unidos", *Revista Historia Mexicana*, vol. 1, núm. 1, El Colegio de México, México, 2000, p. 149, cuadro 1.

<sup>4</sup> Gutmann *et al.*, *op. cit.*, p. 154, cuadro 4.

<sup>5</sup> J. Durand, "Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente", *Revista Cuadernos Geográficos*, núm. 35, Universidad de Granada, España, 2000, p. 104. En <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/035/035-006.pdf>.

Gráfica 1. Relación hombres-mujeres de la población de México en 1895, 1910 y 1921; y de la población de Estados Unidos en 1921



Fuente: elaboración con base en el INEGI, Censos de Población y Vivienda 1895, 1910 y 1921; y estimación propia con base en IPUMS, muestra del 1% del Censo de Población de Estados Unidos de 1920.

estadística sobre los migrantes, identificó situaciones importantes de retorno después de la década de 1920. Por su parte, Gilberto Loyo, en entrevistas hechas a migrantes de retorno en el segundo lustro de esa década, recoge el testimonio de las causas de la migración.<sup>6</sup>

En años recientes se ha documentado el quiebre en el proceso social migratorio entre ambos países durante la Gran Depresión, convirtiéndose —mejor dicho, revirtiéndose— en un retorno a “gran escala”, retorno alimentado por el desempleo, el hambre, la xenofobia y las deportaciones. Durante 1929-1934 más

de 400 mil mexicanos regresaron a México,<sup>7</sup> situación que en el marco de los ciclos económicos de mayor duración puede ser valorada como *estructural* al mismo tiempo que de *coyuntura*, ya que apenas una década después inició en Estados Unidos una demanda de mano de obra mexicana que se articuló a las necesidades de la economía de guerra para, en ese mismo periodo e inmediatamente después, utilizar a cientos de miles de trabajadores mexicanos en la agricultura y en diversas actividades relacio-

<sup>6</sup> G. Loyo, *La población de México, estado actual y tendencias 1960-1980*, Cultura, México, p. 28; y Gutmann *et al.*, *op. cit.*, 1960, p. 146.

<sup>7</sup> En materia de política pública, este retorno masivo ha sido poco estudiado. Véase E. F. Alanís, “Manuel Gamio. El inicio de las investigaciones sobre la inmigración mexicana a Estados Unidos”, *Revista Historia Mexicana*, vol. LII, núm. 4, El Colegio de México, México, 2003, pp. 993-994 y 1010.

nadas con la industria agrícola, en el mantenimiento del ferrocarril y en la industria manufacturera.<sup>8</sup>

Hace un tercio de siglo Jorge Bustamante planteó una tipología de la inmigración mexicana a Estados Unidos, cuyos componentes están anclados a una historia, a una economía, a un mercado o mercados de trabajo compartidos; por ejemplo, los “inmigrantes legales” tienen una historia de más de cien años, y los trabajadores braceros se ubican en una época en particular, entre cuyos rasgos se haya la temporalidad de la contratación y el retorno regular. La reflexión de Bustamante sobre el fenómeno migratorio también ha sistematizado y discutido el contenido de las categorías de “migración indocumentada”, “trabajador migrante”, “migración circular”, “ciclo migratorio” —entre otras—, ofreciendo un marco analítico amplio en el que se unen elementos espaciales (geografía de la migración, la frontera, el origen y destino, la residencia permanente) y temporales (de corto, mediano y largo plazo) como en el caso de los ciclos migratorios.<sup>9</sup>

Es oportuno también plantear que en el “retorno” aspectos microsociales a nivel de in-

<sup>8</sup> Véase J. D. Sterman y E. Mosekilde, “Business Cycles and Long Waves: A Behavioral Disequilibrium Perspective”, Documento de trabajo WP# 3528-93-MSA, MIT, p. 1; y J. Schumpeter (1939), *BUSINESS CYCLES. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, McGraw-Hill, Nueva York, Toronto, Londres, 1992, p. 17.

<sup>9</sup> Véanse J. A. Bustamante, *Espaldas mojadas, materia prima para la expansión del capital norteamericano*, Cuadernos del CES, El Colegio de México, México, 1975, p. 15; J. A. Bustamante, “El marco teórico-metodológico de la ‘circularidad migratoria’: su validación empírica”, *Sociológica: Revista de Pensamiento Social*, núm. 2, 1997, pp. 77-120; y Gutmann *et al.*, “Los efectos demográficos...”, *op. cit.*, 1983, p. 154.

dividuo o grupo se conjugan con un modelo macroestructural de ocupación de mano de obra, figurando un componente imbricado con la permanencia, recurrencia y renovación de un proceso social de reconocida complejidad, al que si bien se le impusieron tiempos, ha logrado establecer, hasta cierto punto, los propios, al grado de que la población mexicana y la de origen mexicano en Estados Unidos se han construido, por su propia fuerza, su lugar en la economía, la política y la cultura de ese país.<sup>10</sup>

A pesar de la riqueza que implica la exploración de la historia del proceso social migratorio entre ambos países, aquí sólo se han situado algunos de sus acontecimientos clave, planteándolos como elementos que permitieron su investigación con relación a los ritmos de emigración a veces vertiginosos y masivos como durante el Programa Bracero; y en ocasiones un poco más lentos, como en la década de 1970, modelando acciones de política pública binacional.

Políticas para las que el mejor conocimiento cuantitativo de los volúmenes de emigración y de la pérdida de población resultan necesarios, a fin de valorar adecuadamente situaciones coyunturales o situaciones cuyos componentes y duración implican un cambio no sólo en la lógica de ocupación de la mano de obra migrante, sino en las relaciones sociopolíticas y de bienestar de los respectivos Estados con las comunidades, las familias, las organizaciones y los actores individuales que en uno y otro lado se hallan vinculados directa e indirectamente al proceso social migratorio.

<sup>10</sup> Al respecto, véase J. Durand, “The Bracero Program (1942-1964). A Critical Appraisal”, *Revista Migración y Desarrollo*, vol. 9, Universidad de Zacatecas, México, 2007, p. 31.

## Escenarios cuantitativos

La emigración mexicana hacia Estados Unidos a lo largo del siglo XX y en el transcurso de este nuevo siglo ha sido y es importante para ambos países. Para el conocimiento de la residencia de connacionales en otros países —aunque menos relevante— se cuenta con distintos instrumentos, como la matriz global origen-destino (Universidad de Sussex), y con datos censales recientes y registros administrativos actualizados de algunos países como Canadá y España. La actualización de la matriz global de origen-destino de la Organización de las Naciones Unidas permitirá en esta segunda década del siglo XXI disponer de nueva información por lugar de nacimiento, nacionalidad y ciudadanía.

Estimar el volumen y el flujo de migrantes hacia Estados Unidos y de ese país hacia México nunca ha sido una tarea fácil de realizar. Hace más de tres décadas los esfuerzos de cuantificación del volumen de mexicanos en la Unión Americana —principalmente indocumentados—<sup>11</sup> contaban con pocas fuentes de información, básicamente los registros del entonces Servicio de Inmigración y Naturalización estadounidense (INS, por sus siglas en inglés) y los censos de población y vivienda.

Los estudios sobre la migración México-Estados Unidos llevados a cabo hasta el inicio de la década de 1980 ofrecieron un amplio panorama sobre los orígenes, continuidad, cambios y tendencias en más de cien años en la perdurabilidad del fenómeno entre ambos países. Éstos dieron cuenta de las situaciones

<sup>11</sup> Característica que prevalece en la población mexicana radicada en Estados Unidos. Se calcula que cerca de 6.05 millones son indocumentados (PHC, 2012).

coyunturales y especificidades que han modelado su trayectoria. El balance histórico y de tendencia cuantitativa de la migración “legal” e “ilegal” y de trabajadores temporales ha mostrado que en la primera década del siglo XXI tuvieron singular importancia los trabajadores temporales y los inmigrantes legales.<sup>12</sup>

La disponibilidad de las muestras censales estadounidenses de 1990 y 2000, así como de información sobre la población mexicana y de origen mexicano en varias encuestas, entre ellas la Encuesta Continua de Población (CPS, por sus siglas en inglés) y la Encuesta de la Comunidad Americana (ACS, por sus siglas en inglés), la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif), la Encuesta de la Dinámica Demográfica (Enadid) (1992, 1997 y 2009), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y las muestras censales mexicanas de 2000 y 2010, han permitido llevar a cabo distintas estimaciones sobre el volumen de la población mexicana que emigró y vive en Estados Unidos y la que desde México se dirige a la Unión Americana o retorna de ese país.

Las estimaciones que se derivan de estas distintas fuentes se inscriben en metodologías y diseños estadísticos distintos, en conceptos y categorías migratorias que, a pesar de diferir, constituyen un cúmulo informativo que ha servido de soporte a distintas aproximaciones para conocer la pérdida neta de población en México por efecto de la migración.

<sup>12</sup> Véase D. S. Massey, K. A. Pren y J. Durand, “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Revista Papeles de Población*, vol. 15, núm. 61, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2009, p. 107.

A este último respecto se identifican cuatro ejercicios recientes realizados tanto en Estados Unidos como en México:

1. Investigadores de la Oficina del Censo Estadounidense (2011).
2. INEGI (2008 a la fecha).
3. Consejo Nacional de Población (2002, 2006, 2013).
4. Pew Hispanic Center (2012).<sup>13</sup>

#### *Estimaciones de la Oficina del Censo Estadounidense*

Los censos de población y vivienda de Estados Unidos incorporaron en el cuestionario básico, hasta 1990, una pregunta sobre el lugar de nacimiento de la persona de referencia y sobre el año de entrada o ingreso a territorio estadounidense, preguntas que se aplicaban también en el cuestionario para la muestra censal correspondiente (cuestionario ampliado). En el año 2000 estas preguntas sólo formaron parte del cuestionario ampliado.

Asimismo, el diseño e incorporación de reactivos especialmente orientados hacia la captación del fenómeno migratorio en la Encuesta Continua de Población (CPS) y posteriormente en la Encuesta de la Comunidad Americana (ACS) ofrecieron “mayores” elementos de conocimiento de éste desde mediados de la década de 1990 hasta la fecha.

En el caso del trabajo presentado por funcionarios de la Oficina del Censo Estadouni-

<sup>13</sup> Por su carácter complejo y por las múltiples fuentes de información y categorías migratorias utilizadas, será tarea posterior analizar el trabajo del Pew Hispanic Center sobre este tema, en particular el de Jeffrey S. Passel.

dense en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Población (2011) respecto a la inmigración neta de mexicanos a Estados Unidos destacan tres aspectos:<sup>14</sup>

1. Se aplica un método residual con base en tablas de vida del Centro Nacional de Estadísticas de Salud (NCHS, por sus siglas en inglés) para calcular la emigración de personas nacidas en México que vivían en Estados Unidos, esto para quienes entraron entre 1990-1999 y antes de 1990.
2. Se utilizan las estimaciones provenientes de la Encuesta de la Comunidad Americana según los procedimientos de residencia hace un año (ROYA) y año de ingreso (YOEP).
3. Se establecen dos posibles escenarios para la estimación de la migración neta con base en los dos procedimientos indicados. En ninguno de los dos se establece un valor “cero” como pérdida de población (véanse las tablas 1 y 3, y la Gráfica 5 del documento de Scopilliti *et al.*).

Hacia 2008-2009 el número de emigrantes de México a Estados Unidos se sitúa en 156 mil (ROYA) y 223 mil (YOEP), mientras que la salida de población de Estados Unidos hacia

<sup>14</sup> M. Scopilliti, R. Bhaskar, E. Jensen y V. Velkoff, “Using Census and Survey Data to Estimate Migration Between the United States and Mexico”, documento preparado para la Reunión 2011 de la Population Association of America, sesión “Estimates of Mexico-U.S. Migration from the Perspective of Both Countries: 2010 Censuses and Other Sources”, 2011, en [http://www.somede.org/documentos/PAA2011/Scopilliti\\_and\\_Velkoff\\_2011\\_PAA\\_meeting\\_presentation.pdf](http://www.somede.org/documentos/PAA2011/Scopilliti_and_Velkoff_2011_PAA_meeting_presentation.pdf)

México se sitúa en 105 mil personas; en consecuencia el saldo neto migratorio en ambos casos no es cero: implica para México pérdida y para Estados Unidos ganancia de población.

Cabe acotar que la Oficina del Censo (US Bureau of the Census) —como es usual en muchos países— lleva a cabo, cuando dispone de información demográfica reciente, sus respectivas proyecciones de población, en cuyo marco se prevén los valores que presentará la migración neta internacional; proyecciones que en la Unión Americana son referencia técnica obligada para establecer poblaciones de control en diversas encuestas, entre ellas la CPS y la ACS. Además, en el caso de las hipótesis de migración internacional, se tuvo como base el análisis de la tendencia del fenómeno en los pasados 30 años (1980-2010).

#### *Los reportes ENOE del INEGI*

En 2005 el INEGI inició el levantamiento de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en sustitución de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Interesa aquí destacar que el INEGI indica que la ENE contó con los siguientes instrumentos de captación: cuestionario básico (CB), tarjeta de registro de hogares (TRH), y de las formas de control: forma única de proceso (FUP), y la hoja de no entrevista. En algunos trimestres la ENE también llevó a cabo levantamientos de módulos especiales; es el caso del Módulo sobre Migración del último trimestre de 2002.<sup>15</sup> En la ENOE, la TRH fue modificada

<sup>15</sup> Véase el documento de INEGI: *ENOE Una nueva encuesta para México, 2005*. En particular las páginas 3 a 7 donde se da cuenta de las etapas en el diseño de la ENOE, incluidos los instrumentos de captación.

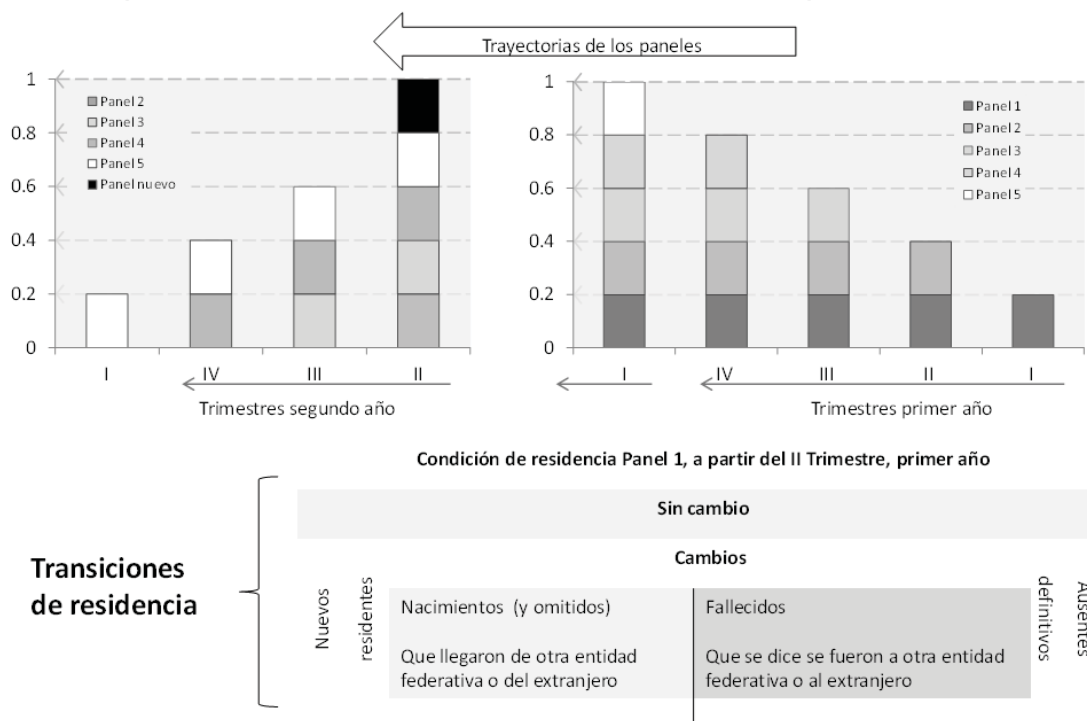
de manera importante para dar origen al actual cuestionario sociodemográfico (CS).

En el CS se inscribieron algunos reactivos que permiten —dado el diseño estadístico de la encuesta en panel rotativo— identificar con base en la “condición de residencia” a los residentes que continúan viviendo en el hogar, o en otros términos a quienes no han estado en un proceso de transición de residencia, así como a los ausentes definitivos y a los nuevos residentes. Con el cuestionario sociodemográfico de la ENOE se identifica entonces a quienes ya no se encuentran, por haber partido a otro lugar por diversas causas, entre éstas por mortalidad (ausentes definitivos) y distingue quiénes son nuevos en el mismo hogar por haber arribado de algún otro lugar por diversas causas, entre ellas el nacimiento (nuevos residentes) (Esquema 1).

Con la información de la trayectoria de los paneles y las transiciones, en lo que INEGI denomina “condición de residencia”, el instituto calcula indicadores que ha denominado “de migración internacional” (inmigrantes, emigrantes y saldo neto migratorio). Incluso presenta con regularidad un comunicado de prensa sobre la dinámica de la migración internacional en el país y estimaciones del volumen de migrantes. De las series presentadas en sus diversos informes se puede establecer que las tasas de migración internacional nunca han sido cero (emigración, inmigración y saldo neto migratorio-SNM), aunque se aprecia que debido a los valores de las tasas de inmigración el SNM presentó dos momentos (2007 y 2009) en los cuales su valor fue positivo.

El más reciente boletín de prensa publicado contiene información de 27 puntos temporales referidos a la República Mexicana, que conforman la estimación públicamente dispo-

Esquema 1. Diseño de paneles (ENOE), su trayectoria en trimestres consecutivos, y transiciones de residencia; residentes, ausentes definitivos y nuevos residentes



Fuente: elaboración con base en el INEGI. Diversos sobre la ENOE.

nible de los indicadores.<sup>16</sup> Con relación a los indicadores de migración internacional estimados por el INEGI convendría:

1. Tener en cuenta los criterios de residencia que orientan el recabado de los datos sociodemográficos establecidos con base trimestral.
2. Evaluar si la población que se determina con base en la muestra común y el nuevo panel en cada trimestre cumplen con el requisito de población expuesta al riesgo para generar las tasas.
3. Evaluar la calidad de la información sobre los hechos vitales que precede a

la ENOE y que se recababa con la TRH y confrontarlos con los recabados en el CS de la ENOE.

4. Disponer, a partir de la ENOE, de indicadores de los hechos vitales y de migración interna, y compararlos con los registros administrativos.

A efecto de matizar el comportamiento de ambos componentes del proceso social migratorio y en consecuencia del SNM, si se toma sólo el promedio de la información de la ENOE del primer al tercer trimestre de cada año, acontece que:<sup>17</sup> la denominada “tasa de emigración”

<sup>16</sup> El boletín más reciente tiene como fecha de publicación el 2 de abril de 2013, y contiene la serie hasta el cuarto trimestre de 2012.

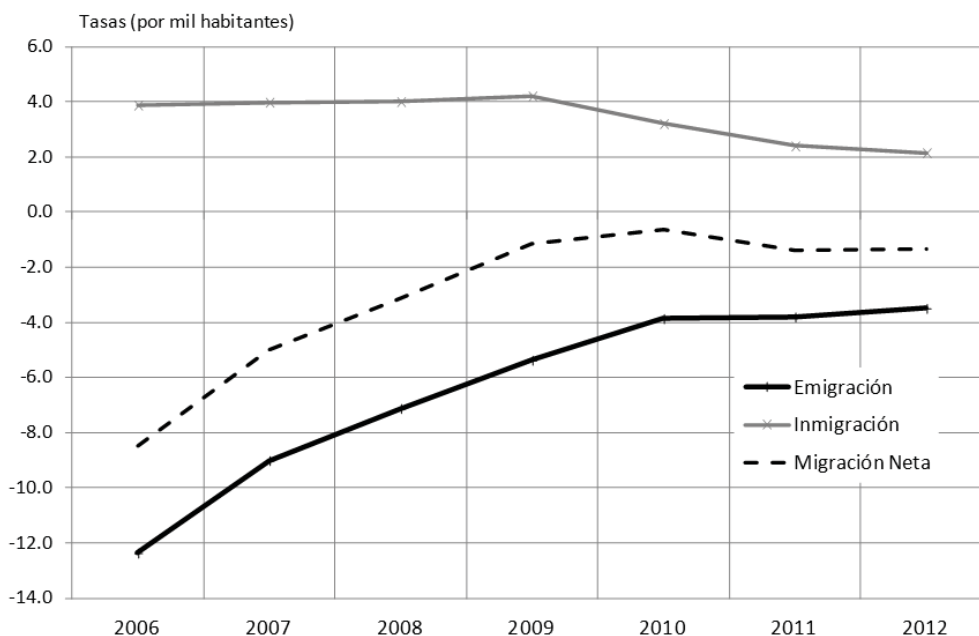
<sup>17</sup> La sección de migración internacional, tanto en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID 2009), como en la muestra censal de 10% del año 2010 inscriben reactivos sobre el mes y el año de

entre 2010 y 2012 se habría estabilizado entre 3.8 y 3.5 por cada mil habitantes, mientras que la tasa de inmigración ya no aumentó sino que descendió en más de un punto al pasar de 3.21 a 2.26 por cada mil habitantes; por consiguiente, sería de esperar un comportamiento suave del SNM (véase Gráfica 2).<sup>18</sup>

*El balance cuantitativo  
del Consejo Nacional de Población*

Por otro lado, la corrección demográfica hecha por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en sus dos series recientes (Conciliación 2000-2005 y 1990-2010) y las pro-

Gráfica 2. Promedio del primer trimestre de las tasas brutas de inmigración, emigración y saldo neto migratorio internacional, 2006 a 2012 (por mil habitantes)



Fuente: elaboración con base en el INEGI. Boletín de prensa núm. 111/13, 2 de abril de 2013. Migración internacional de México al cuarto trimestre de 2012.

emigración y de retorno en el marco del quinquenio de referencia de la pregunta central que detona la aplicación o no de la sección, por lo que permiten conocer también el comportamiento trimestral de la emigración y el retorno.

<sup>18</sup> Las curvas de las series de emigración, inmigración y del SNM aceptan una línea de ajuste con polinomios de segundo grado con una R<sup>2</sup> mayor de 0.99, 0.91 y 0.98 en cada caso, respectivamente.

yecciones de población que se derivaron de ambos ejercicios (2005-2050 y 2010-2050) resultan por demás relevantes dada la participación del INEGI y de especialistas de El Colegio de México en la primera de las conciliaciones indicadas; y de especialistas de la Sociedad Mexicana de Demografía, y de va-



rias dependencias de la administración pública en la segunda.<sup>19</sup>

En el Conapo la prospectiva demográfica se ha llevado a cabo por el método de componentes demográficos. En principio, es indispensable disponer de una población armonizada y coherente con el pasado demográfico como elemento clave en esta tarea. Además, una adecuada estimación de la fecundidad, mortalidad y la migración interna e internacional, así como las hipótesis de evolución o comportamiento futuro de éstos son los elementos técnicos sustantivos en la elaboración de las proyecciones.

Por tanto, los resultados de las proyecciones en su esfuerzo por definir cómo puede ser el futuro están sujetos a las fortalezas y limitaciones de la coherencia demográfica entre la población base y los componentes demográficos, así como a la bondad de las hipótesis establecidas. Desde mediados del siglo XX y hasta el inicio de la década de 1980, los diversos ejercicios de prospectiva demográfica llevados a cabo en México estimaron la tasa de migración neta internacional en valores muy pequeños; el mayor de ellos de 1.74 por cada mil habitantes para 1960-1965. En los ejercicios de proyecciones desde 1985 y de finales del siglo XX, y de la primera y segunda década del siglo XXI, las estimaciones de migración internacional han dispuesto de un mayor número de fuentes de información.

La trayectoria hipotética de los volúmenes o las tasas de migración internacional, en cada una de los ejercicios de prospectiva, muestran la dificultad técnica de anticipar con certeza un valor numérico sobre su comportamiento, por

<sup>19</sup> Los especialistas que participaron fueron de las siguientes secretarías: Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y del INEGI.

lo que se anticipa que los niveles de migración estimados para el quinquenio previo al año base se mantendrán constantes en el horizonte de la proyección (véase Gráfica 3).

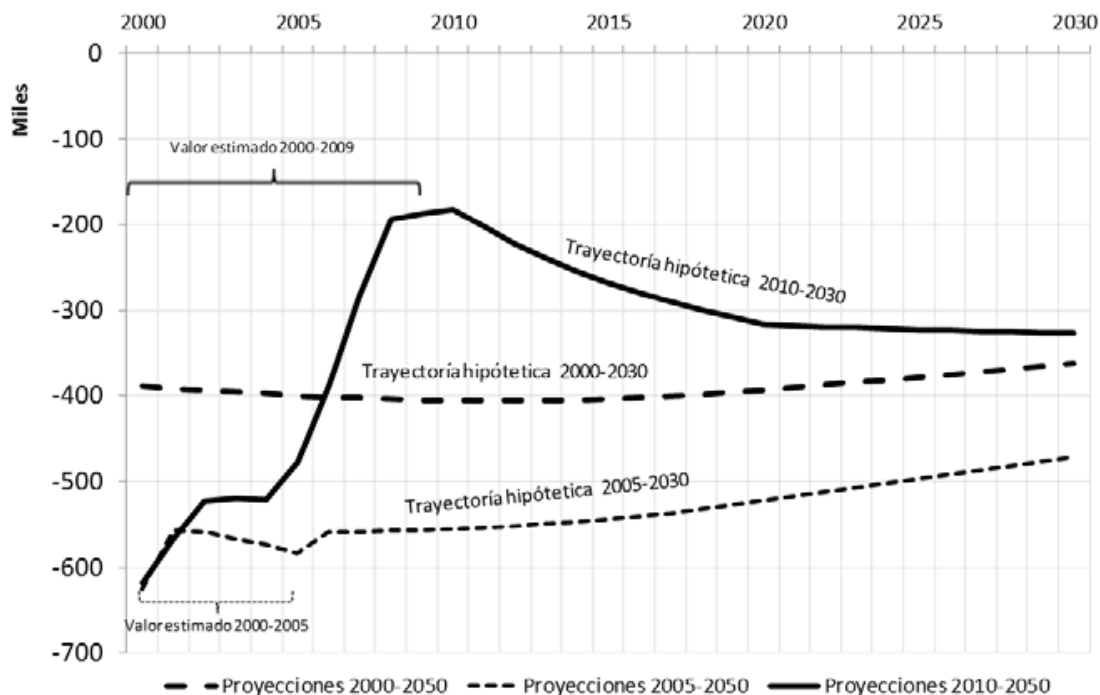
Interesa destacar que en ningún caso la pérdida en volumen es cero, y en el caso de las respectivas tasas tampoco se estimaron o sus hipótesis han sido de alcanzar un nivel de cero.

### **Comentarios finales**

La reflexión técnico-cuantitativa sobre la migración internacional entre México y Estados Unidos cuenta actualmente con numerosas fuentes de información que responden a diversos diseños estadísticos, que lo mismo inscriben procedimientos específicos para la captación del fenómeno migratorio que conceptualizaciones propias sobre éste. La convergencia de diferentes ejercicios estadísticos y de estudios específicos sobre el largo panorama de un fenómeno prácticamente ininterrumpido desde finales del siglo XIX, muy bien podría orientar el trabajo analítico por hacer.

En México, la agenda del desarrollo económico y social, tal vez, como decía Loyo, deberá encontrar un equilibrio entre el presente del proceso social migratorio, condicionado por estrategias geopolíticas, económicas y culturales allende la frontera, por el propio desempeño económico y de seguridad social en México, así como por la fuerza de la migración que, en tanto proceso social, encuentra sus propias fuentes de producción y reproducción que la han convertido en un factor de largo aliento, lo mismo para la supervivencia personal, familiar y a nivel de comunidad, que de ruptura en esos tres niveles. Al respecto, tómesese sólo

Gráfica 3. Estimaciones e hipótesis de evolución futura del saldo neto migratorio internacional, 2000-2030 (República Mexicana)



Fuente: elaboración propia con base en proyecciones de población 2000-2050, Conapo 2002; proyecciones de población 2005-2030, Conapo 2006; proyecciones de población 2010-2050, Conapo 2013.

como ejemplo el gran número de fallecidos en el territorio de la frontera sur estadounidense y de la frontera norte de México en el mismo periodo en que se fortalecieron las medidas de vigilancia fronteriza que venían desplegándose desde la década de 1990.

Por otro lado, generar escenarios sobre las tendencias que seguiría la dinámica de la migración entre México y Estados Unidos ha tenido ya la necesidad de llevar a cabo previsiones de

mediano plazo del comportamiento económico y salarial en ambos países, así como del análisis de la trayectoria previa de la migración con un precedente cuantitativo de hasta 30 años, y más recientemente de los cambios en la estructura demográfica de ambos países; elementos que, en estricto sentido, se constituyen en recursos que permiten inspeccionar posibles futuros y, como tales, son inciertos a pesar de los elementos que los hacen previsibles.

# Reforma laboral: datos para el análisis a un año de la reforma de la Ley Federal del Trabajo

José de Jesús González Rodríguez\*

A un año de la promulgación de los cambios efectuados a la normatividad laboral en México es imprescindible reflexionar en torno a las implicaciones y los efectos derivados de dicha reforma normativa. Los datos incluidos en este texto se encaminan a revisar algunos indicadores en el ámbito del trabajo y su relación con dichas adecuaciones legislativas.

## Antecedentes y contexto

En noviembre de 2012 fue aprobada la reforma a la Ley Federal del Trabajo. En su momento, la iniciativa interpuesta por el titular del Poder Ejecutivo con el carácter de preferente —y que modificó más de 300 artículos de la legislación de la materia— fue presentada como fundamental para lograr el progreso y bienestar de los mexicanos y como el marco normativo que permitiría incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas y elevar la competitividad del país.

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

Para el titular del Poder Ejecutivo en el periodo 2006-2012 —quien fuera promotor de la reforma aludida— la Ley Federal del Trabajo vigente desde 1970 era un ordenamiento obsoleto que ya no respondía a las condiciones sociales, económicas y demográficas del país y se había convertido en un freno para la competitividad de la economía, para la contratación de jóvenes, y volvía más complicada y costosa la contratación de personal.<sup>1</sup>

Según la Presidencia de la República, entre los principales objetivos que se conseguirían con la reforma laboral estaban los de garantizar las condiciones mínimas para respetar plenamente la dignidad humana de los trabajadores, propiciando que todos los mexicanos contaran con un trabajo digno, en el que no existiera discriminación de ninguna índole; que se tuviera acceso a seguridad social; que se percibiera con un salario remunerador, que se recibiera capacitación continua y se contara con condiciones óptimas de seguridad e higiene.<sup>2</sup>

En la perspectiva de la Presidencia de la República las reformas a la Ley Federal del Trabajo, lejos de afectar, fortalecerían los

<sup>1</sup> Presidencia de la República, “Se promulga la reforma laboral”, boletín de prensa, 29 de noviembre de 2012.

<sup>2</sup> La reforma laboral fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

derechos de los trabajadores, al tiempo que permitirían avanzar hacia mejores niveles de igualdad, de equidad y de justicia social en las relaciones laborales. Para el Poder Ejecutivo, dichos cambios legislativos impedirían que los patrones utilizaran indebidamente la figura de la *subcontratación* para evadir el cumplimiento de sus obligaciones laborales, fiscales o de seguridad social, de manera que a la reforma a la normatividad laboral debería otorgársele —según el Ejecutivo federal— la naturaleza de *reforma histórica*, pues haría más atractivo al país para la inversión y para la creación de puestos de trabajo, dando un fuerte impulso a la economía y brindando mayores y mejores oportunidades de progreso a los mexicanos.<sup>3</sup>

### **Ocupación y empleo a un año de la reforma laboral**

El pasado 12 de noviembre de 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dio a conocer los resultados trimestrales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) correspondientes al periodo julio-septiembre de 2013.

Entre los diferentes indicadores dados a conocer por esa institución se divulgaron los correspondientes a la población ocupada por sector económico, población subocupada, las tasas de desocupación, la informalidad laboral y las condiciones críticas de ocupación, entre otros rubros.

Un primer elemento en una revisión de los indicadores correspondientes al tema del traba-

<sup>3</sup> Presidencia de la República, “El presidente en la firma del decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo,” discurso, 29 de noviembre de 2012.

jo, a un año de la promulgación de la reforma laboral, son los datos divulgados por el Inegi sobre el tema de la informalidad laboral.<sup>4</sup> Las cifras de la Tabla 1 permiten identificar la magnitud de un fenómeno que en la medición más reciente (julio-septiembre de 2013) muestra que afecta a más de 29 millones de personas en nuestro país —cantidad prácticamente igual que la registrada en el mismo periodo de 2012.

Debe señalarse que de manera recurrente el tema de la informalidad laboral fue mencionado como uno de los aspectos que disminuiría sensiblemente con las reformas a la legislación del trabajo.

En cuanto a las tasas de informalidad laboral registradas por entidad federativa, los datos del INEGI muestran un comportamiento heterogéneo. Como se aprecia en la Gráfica 1, este fenómeno prevalece en todo el territorio nacional y tiene una abrumadora presencia en entidades como Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, con tasas superiores al 70 por ciento.

Es prudente señalar que la tasa de informalidad laboral que se incluye en la gráfica representa al porcentaje de trabajadores que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan y los empleados cuyo vínculo laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye —además de los empleados en micronegocios no registrados— a otras moda-

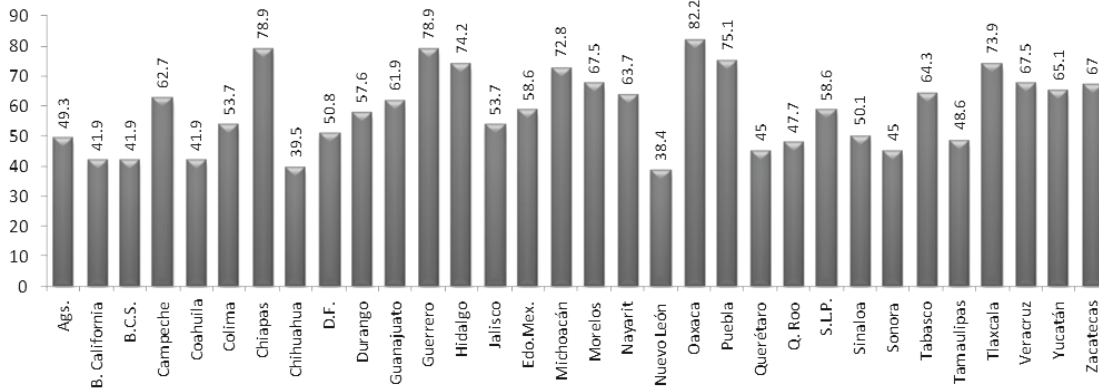
<sup>4</sup> La informalidad laboral comprende todas aquellas actividades que operan a partir de los recursos de los hogares sin constituirse como empresas independientes, así como el trabajo no protegido en la actividad agropecuaria, el servicio doméstico remunerado y los trabajadores que aunque trabajen para unidades económicas formales, lo hacen bajo modalidades en las que se elude el registro ante la seguridad social.

Tabla 1. Población en la informalidad laboral (julio-septiembre de 2013)

| Tipo de unidad económica           | 2013       |
|------------------------------------|------------|
| Sector informal                    | 13 946 457 |
| Trabajo doméstico remunerado       | 2 162 878  |
| Empresas, gobierno e instituciones | 6 938 914  |
| Ámbito agropecuario                | 6 268 112  |
| Total                              | 29 316 361 |

Fuente: Elaboración con datos de INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *Boletín de prensa* 461/13, Inegi, México, noviembre de 2013.

Gráfica 1. Tasa de informalidad laboral por entidad federativa (tercer trimestre de 2013)



Fuente: Elaboración con datos del Inegi, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *boletín de prensa* 461/13, INEGI, México, noviembre de 2013.

lidades como los ocupados en la agricultura de subsistencia y a trabajadores que laboran sin seguridad social (Gráfica 1).

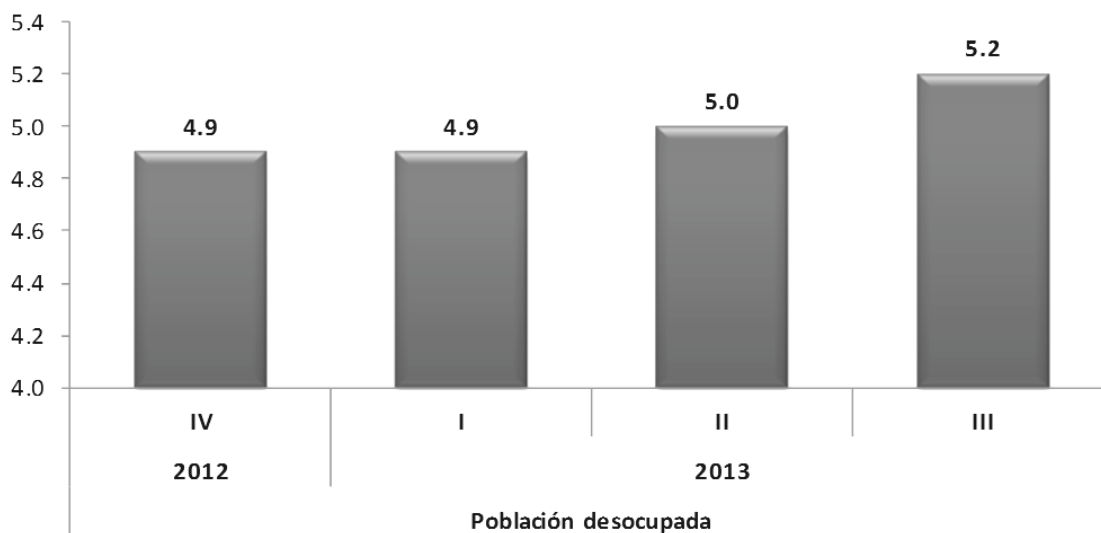
Otro elemento a considerar en una revisión de los indicadores en el ámbito del trabajo y de la previsión social —transcurrido un año de la reforma a la legislación de la materia— es el correspondiente a la población desocupada.

De acuerdo con la más reciente información dada a conocer por el INEGI, en el tercer trimestre de 2013 la población desocupada en el país se situó en 2.7 millones de personas y la tasa de desocupación correspondiente fue de

5.2% de la población económicamente activa (PEA) —porcentaje que desde el cuarto trimestre de 2012 se ha ido incrementando paulatinamente—. Además, la tasa para el periodo julio-septiembre de 2013 representa el mayor porcentaje de población desocupada desde la aprobación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, misma que tuvo lugar el cuarto trimestre de 2012. Ello se aprecia en la Gráfica 2.

Igualmente, se aprecia que las pérdidas más notables de puestos de trabajo se manifiestan en las actividades comerciales, de servicios profesionales y en el ramo de la construcción,

Gráfica 2. Porcentaje de población desocupada.  
Cuarto trimestre de 2012 al tercer trimestre de 2013



Fuente: elaboración con datos del INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *Boletín de prensa* 461/13, INEGI, México, noviembre de 2013.

ocasionando que en el sector terciario y en los rubros no especificados se tenga una pérdida de puestos superior a las 200 mil personas respecto al periodo julio-septiembre de 2012.

Otro fenómeno que de manera recurrente se señaló que iba a reducirse de manera significativa en caso de una reforma integral a la Ley Federal del Trabajo fue el de la vulnerabilidad laboral. Al respecto, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI nos brinda un panorama que permite identificar el nivel de la vulnerabilidad laboral existente en nuestro país.

Por medio de un indicador que el INEGI ha denominado *condiciones críticas de ocupación* es posible conocer los porcentajes de trabajadores que —por razones ajenas a su voluntad— se encuentran laborando menos de 35 horas a la semana, así como la tasa de empleados que trabajan más de 35 horas semanales pero que

perciben ingresos mensuales inferiores al salario mínimo. De la misma forma, dicho indicador permite conocer las cifras de trabajadores que laboran más de 48 horas semanales pero que sólo ganan hasta dos salarios mínimos (Tabla 2).

A nivel nacional, tal indicador se ha incrementado para el lapso julio-septiembre de 2013 con relación al mismo periodo de 2012. En 2013, 12.2% de la población ocupada a nivel nacional desempeña sus tareas en condiciones críticas, mientras que en 2012 el porcentaje respectivo fue de 11.9 por ciento.<sup>5</sup>

La Gráfica 3 permite identificar los datos sobre condiciones críticas de ocupación desagregados por entidad federativa.

<sup>5</sup> INEGI, “Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo, cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *Boletín de prensa* 461/13, INEGI, México, noviembre de 2013.

Tabla 2. Diferencias en la ocupación por sector de actividad al tercer trimestre de 2013  
(diferencias respecto al mismo trimestre del año anterior)

| Sector de actividad económica                        | Personas    |
|--|-------------|
| Primario   | 34 841      |
| Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca   | 34 841      |
| Secundario   | 198 829     |
| Industria extractiva y de la electricidad            | (-) 1 529   |
| Industria manufacturera                              | 283 305     |
| Construcción   | (-) 82 947  |
| Terciario  | (-) 185 393 |
| Comercio   | (-) 134 475 |
| Restaurantes y servicios de alojamiento              | 29 069      |
| Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento | 37 388      |
| Servicios profesionales, financieros y corporativos  | (-) 109 387 |
| Servicios sociales                                   | (-) 1 109   |
| Servicios diversos                                   | (-) 19 499  |
| Otros  | 12 620      |
| No especificado                                      | (-) 52 551  |
| Saldo total  | (-) 4 274   |

Fuente: INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *Boletín de prensa* 461/13, INEGI, México, noviembre de 2013.

## Reforma laboral y prestaciones

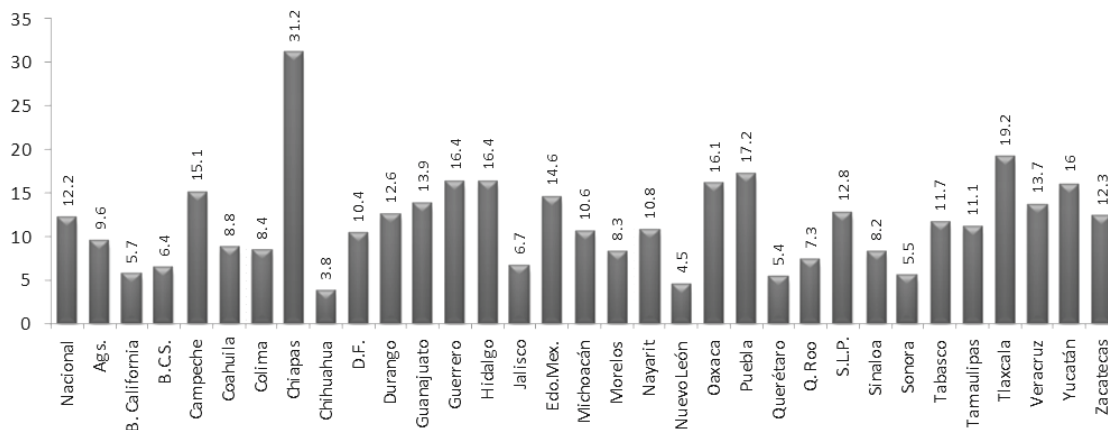
Por otra parte, en el ámbito académico se han divulgado otras cifras y estudios sobre los efectos de las reformas a la legislación laboral en nuestro país, mismas que complementan los datos referidos anteriormente. Una de las investigaciones al respecto es la que ha efectuado el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que ha señalado que debido a las reformas en materia laboral, para 2013 casi 2 millones de trabajadores más no recibirán aguinaldo en México. Es decir, cerca de 2 millones de tra-

bajadores más de los que de por sí no recibían esa prestación anteriormente.<sup>6</sup>

De acuerdo con los cálculos de la institución universitaria señalada, para 2013 sólo 16.2 millones de empleados recibirán esa prestación de ley, lo que constituye 1.9 millones de personas menos que en 2012, año en que la cifra de trabajadores con aguinaldo fue de 18.1 millones de personas. Lo anterior —según la Facultad de Economía de la UNAM— implica que 43% de los 28 millones de trabajadores mexicanos no gozarán de este derecho laboral

<sup>6</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, “Menos mexicanos tendrán aguinaldo en 2013”, *Boletín UNAM DGCS*, 671, 10 de noviembre de 2013.

Gráfica 3. Condiciones críticas de ocupación por entidad federativa (Porcentajes al tercer trimestre de 2013)



Fuente: elaboración con datos del INEGI, “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el tercer trimestre de 2013”, *Boletín de prensa* 461/13, INEGI, México, noviembre de 2013.

en fin de año y que 3.6 millones de empleados han sido afectados con la reforma laboral, ya sea con la pérdida o reducción del aguinaldo, con la imposibilidad de contar con servicios de salud o con la necesidad de ser contratados bajo nuevos esquemas laborales.<sup>7</sup>

### Comentarios finales

Las reformas promulgadas en noviembre de 2012 a la legislación del trabajo fueron precedidas de una amplia campaña mediática que hizo concebir altas expectativas en cuanto a los logros y resultados que se desprenderían de tales modificaciones normativas.

<sup>7</sup> De acuerdo con las estimaciones de la institución anotada, quienes reciban aguinaldo usarán 60% del mismo para comprar alimentos, 20% para el pago de deudas, tarjetas de crédito y préstamos de todo tipo y el resto para los gastos de temporada como ropa, electrodomésticos, enseres para el hogar o reparaciones domésticas.

Los datos dados a conocer por las diversas instituciones responsables de consignar las cuentas nacionales y de registrar los agregados estadísticos del país permiten apreciar algunos de los resultados de la reforma laboral a un año de iniciarse su vigencia.

Frente a la ausencia de mecanismos que permitan de manera oficial llevar a cabo evaluaciones de las reformas legislativas destaca la importancia de los indicadores generados por las diversas instituciones abocadas a ello y los estudios de académicos y especialistas interesados en identificar los efectos sociales de los cambios legislativos aprobados en el Congreso.



# Avances y perspectivas del nuevo Sistema de Justicia Penal

Efrén Arellano Trejo\*

Este artículo tiene el objetivo de describir los avances logrados para poner en marcha el nuevo Sistema de Justicia Penal, que tuvo su arranque en junio de 2008 a partir de una amplia reforma constitucional. Para lograr su propósito el texto se divide en tres secciones: en la primera se describen las principales acciones realizadas por el gobierno federal y las últimas reformas realizadas por el Congreso de la Unión; en la segunda se contrastan algunos análisis de organizaciones sociales sobre el significado de los avances logrados; y en la tercera se concluye con una breve

revisión de las estimaciones sobre el costo de este sistema, la inversión realizada por el gobierno federal y las propuestas para allegarse de más recursos.

## Antecedentes

El Estado mexicano inició una profunda transformación del sistema de justicia penal en 2008. Ese año se concretó una reforma a diez artículos constitucionales con el objetivo principal de crear un sistema garantista y adversarial (con pleno respeto a los derechos de víctimas y presuntos culpables, con juicios expeditos, orales y públicos), en reemplazo del actual sistema inquisitivo y procedimental (donde predominan la búsqueda de culpables, juicios por escrito, escasa atención a la reparación del daño y sin formas alternativas de justicia).

A fin de lograr un tratamiento diferenciado y expedito de los casos atendidos por el sistema penal, en la Constitución se estableció, entre

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

Con la colaboración especial de Karen Nallely Tenorio Colón. Colaboradora del CESOP. Licenciada en Economía con especialidad en la aplicación de nuevas tecnologías en empresas. Líneas de investigación: opinión y seguridad públicas. Correo electrónico: nallelytc@hotmail.com

otras cosas, que este proceso será acusatorio y oral, se introdujeron los mecanismos alternativos de solución de controversias (lo cual evitará que todos los casos sean encauzados a través de un juicio); y se otorgó al Ministerio Público la facultad de considerar criterios de oportunidad, a fin de que pueda desistir o interrumpir el ejercicio de la acción penal (en contraparte, a la víctima se le otorgó la posibilidad de impugnar ante la autoridad judicial estas decisiones).

También se establecieron criterios para garantizar que los operadores del sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, peritos y defensores de oficio) cuenten con las condiciones para ejercer un desempeño profesional y transparente; para lo cual se estableció una nueva distribución de funciones y lineamientos para introducir los correspondientes servicios civiles de carrera.<sup>1</sup>

Para el funcionamiento completo de este sistema, la Constitución estableció un plazo de ocho años, durante los cuales se tendrá que crear la infraestructura necesaria, capacitar a los operadores y crear en ellos nuevas responsabilidades y actitudes para la investigación y atención de los delitos, reformar el marco jurídico federal y local y, entre otras cosas, modificar la cultura y los procesos de enseñanza en las escuelas y universidades, a fin de que los egresados cuenten con los conocimientos y actitudes necesarias para desempeñarse en este nuevo sistema.

<sup>1</sup> Una descripción más amplia de esta reforma y las causas que le dieron origen se pueden consultar en Efrén Arellano Trejo, “Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública”, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 83, febrero de 2010, en [www.diputados.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

## Un nuevo posicionamiento

Durante 2013, como parte del proceso de construcción del nuevo Sistema de Justicia Penal, el gobierno de Enrique Peña Nieto reconoció la existencia de rezagos heredados de la administración pasada, pero reiteró en diversas ocasiones el compromiso por concluir este proceso en el plazo establecido en la Constitución (para junio de 2016). Así, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se señaló que había un retraso en la implementación de este sistema debido a que “en su momento se subordinó la asignación de recursos para la reforma (a) otros objetivos públicos”. También se advirtió la existencia de obstáculos como la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones.<sup>2</sup>

El diagnóstico de este plan también se refirió a la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal (Ensijup) 2012, la cual mostró que sólo 11% de la población dijo conocer la reforma constitucional de 2008; que casi la mitad de la población (49%) coincidió en que las leyes no se cumplen y que los principales problemas de la impartición de justicia son la corrupción, la tardanza y la impunidad. Además, el promedio nacional del nivel de confianza en la procuración de justicia se ubicó por debajo de 15 por ciento.<sup>3</sup>

Con respecto al avance logrado en las entidades federativas,<sup>4</sup> el PND identificó a 12 enti-

<sup>2</sup> Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), p. 34, en [www.pnd.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Reforma*, “Traban reforma penal”, 18 de febrero de 2013.

dades federativas en etapa de planeación, siete en la etapa de entrada o por entrar en vigencia, 10 en operación parcial y tres en operación total. Con ello, este sistema alcanzó una cobertura de 31.2 millones de personas; es decir, 28.4% de la población total del país.

Ante este panorama el gobierno federal se propuso en el PND impulsar este nuevo sistema a través de las siguientes acciones:

- Lograr la plena y efectiva colaboración entre federación, entidades y municipios.
- Fortalecer la colaboración entre las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, entre el Ministerio Público, policías de investigación y peritos.
- Impulsar la expedición de un Código de Procedimientos Penales Único y una Ley General Penal.
- Efectuar los cambios estructurales por parte de los operadores del sistema a nivel federal y, en especial, la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de cumplir en tiempo y forma con el mandato constitucional establecido para la implementación de este nuevo sistema, con el apoyo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y su Secretaría Técnica (Setec).

En febrero de este año, antes de que se diera a conocer el PND, el ministro de la Suprema Corte de Justicia, José Ramón Cossío Díaz, señaló que “el país se dirige a una crisis de Estado si no se logran concretar los cambios jurídicos y operativos necesarios para aplicar

la reforma que establece el sistema acusatorio y los juicios orales”.<sup>5</sup> Frente a ese cuestionamiento, la nueva titular de la Setec, María de los Ángeles Fromow Rangel, reiteró en este mismo mes que el sistema estará funcionando plenamente en 2016, tal como lo establecen los artículos transitorios de la reforma constitucional de 2008.<sup>6</sup>

El pasado 14 de noviembre, con motivo de la VI Reunión Nacional de Órganos Implementadores del Sistema de Justicia Penal, Ángeles Fromow aseguró que los 32 órganos implementadores cuentan hoy con más elementos para que en conjunto con las instituciones operadoras de su entidad lleven a cabo la transformación institucional para la operación del sistema de justicia acusatorio adversarial. También aseveró que la Setec seguirá siendo “una aliada de todas las entidades y de las autoridades, así como facilitadora de sinergias que sumen esfuerzos y capacidades para lograr la meta (para) que en junio de 2016 opere este sistema en todo el territorio nacional”.<sup>7</sup>

En el Primer Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto —dado a conocer en septiembre de este año— se subrayó que cumplir con este compromiso en la fecha asignada constituye una oportunidad para

<sup>5</sup> *Reforma*, “Promete Fromow cumplir con reforma penal”, 25 de febrero de 2013 y “Niegan prórroga para reforma penal”, 11 de marzo de 2013.

<sup>6</sup> Setec, “Órganos implementadores suscriben en Chihuahua impulsar el Sistema de Justicia Penal”, *Boletín de prensa*, Chihuahua, Chih., 14 de noviembre de 2013, en [www.stec.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

<sup>7</sup> Enrique Peña Nieto, Primer Informe de Gobierno, 2012-2013, México, Presidencia de la República, 2013, pp. 26, 27, 83, 87 y 88, en [www.presidencia.gob.mx/informe/] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

fortalecer las relaciones interinstitucionales y la gobernabilidad democrática del país. Asimismo, en este documento se destacaron las siguientes acciones realizadas en torno a este propósito:

- La Setec y la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizaron seis reuniones regionales con universidades de los estados para promover que los programas y planes de estudio de la licenciatura en derecho incorporen los contenidos relativos al Nuevo Sistema de Justicia Penal.
- El *Proyecto de comunicación transversal para el conocimiento ciudadano del Nuevo Sistema de Justicia Penal* será construido a partir de las observaciones de todos los involucrados, dentro de los que se encuentran funcionarios del Poder Judicial de la Federación y de la Secretaría de Gobernación, entre otros.
- En junio se celebró un evento sobre buenas prácticas en materia de mediación y en julio se llevó a cabo el curso de Formador de Formadores para Jueces; en ambos participaron miembros de los poderes judiciales locales y el federal.
- La creación de un grupo de trabajo coordinado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia AC (Conatrib) y la Setec para identificar alternativas de financiamiento para la implementación de este nuevo sistema. Este grupo se reunió el 23 de julio y 26 de agosto.
- De los 458.9 millones de pesos destinados para subsidiar la implementación de la reforma penal, más de 128.7 millones (28%) serán en beneficio de los poderes judiciales locales; con ello se ejecutarán proyectos de equipamiento y mobiliario para salas de juicios orales, capacitación de funcionarios de los poderes judiciales locales, así como otros proyectos.
- La PGR coordinó los trabajos para la elaboración de una propuesta de Código Único de Procedimientos Penales que recogiera los planteamientos presentados por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, poderes judiciales, procuradurías de los estados y tomara en consideración las mejores prácticas observadas en aquellos estados que ya transitaron al nuevo sistema de justicia penal (como se explica más adelante, el Senado aprobó este Código en diciembre de este año).
- Con relación a la Ley General de Fundamentos Penales, durante varios meses un grupo de expertos penalistas coordinados por la propia PGR trabajó en un proyecto de ley a fin de ser presentado como iniciativa ante el Congreso para su análisis.
- La Setec, en coordinación con el Poder Judicial de la Federación, el Poder Legislativo federal y los gobiernos estatales, realizaron diversas mesas de trabajo para analizar las mejores prácticas en los estados en los cuales se ha implementado el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.
- El Inacipe, como centro público de investigación para la implementación de

los juicios orales, desarrolló las siguientes acciones entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de junio de 2013: capacitó a 803 servidores públicos de Chihuahua, Querétaro, Oaxaca, Tamaulipas y el Distrito Federal en materia de ciencias penales y forenses; presentó el libro titulado *La reforma penal de los juicios orales*; la impresión de la obra titulada *Cadena de custodia. Dos grandes etapas: preservación y procesamiento*.<sup>8</sup>

De acuerdo con el informe del presidente Peña Nieto, durante su gestión las entidades en operación parcial pasaron de 10 a 13; las que entrarán en vigor próximamente pasaron de siete a 10 y por tanto las más rezagadas, las que se encuentran en etapa de planeación descendieron de 12 a seis. El Mapa 1 ilustra la situación de cada entidad, según el actual gobierno federal. En el norte del país se concentra el mayor avance, pues todas han superado la etapa de planeación. En cambio, las de mayor rezago tienen una mayor dispersión, pues se encuentran en el occidente (Nayarit, Jalisco y Colima), en el centro (Hidalgo) y en el sureste (Guerrero y Campeche).

## Avances en el Legislativo

Como parte del proceso de actualización del marco jurídico, la Cámara de Diputados apro-

<sup>8</sup> *Gaceta Parlamentaria*, “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única”, Cámara de Diputados, 16 de julio de 2013, año XVI, número 3814-A, en [www.diputados.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

bó en julio de este año una minuta del Senado, con la cual se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a fin de facultar al Congreso de la Unión para establecer una legislación única en las materias de procedimientos penales, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, las cuales regirán en la república en el orden federal y en el fuero común.<sup>9</sup>

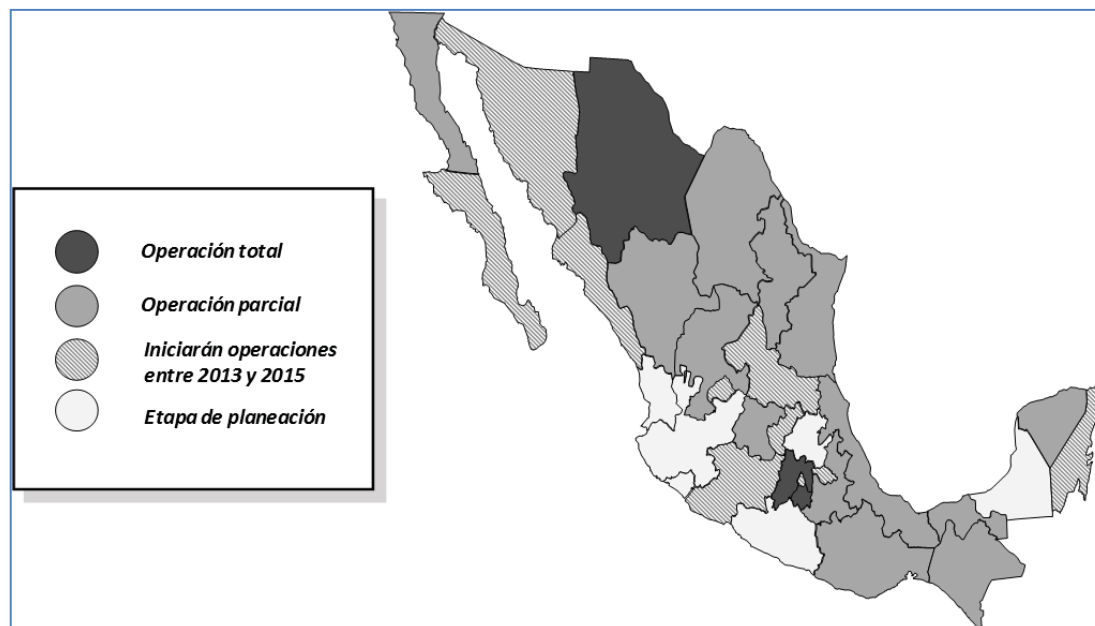
Una vez concluida esta reforma constitucional,<sup>10</sup> el Senado aprobó el 5 de diciembre un proyecto de decreto para expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales (pendiente de aprobarse en la Cámara de Diputados al momento de escribir estas líneas). Aquí se incluyen, entre otras cosas, las nuevas normas para la investigación, procesamiento y sanción de delitos; la regulación de juicios orales; los elementos de investigación disponibles para los agentes del Ministerio Público; las condiciones para que las víctimas sean coadyuvantes en la investigación; se estipula que por oficio serán declaradas nulas las pruebas obtenidas mediante violaciones a las garantías individuales; y se establecen los procedimientos alternos para la solución de las controversias.

El presidente de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, Alejandro Encinas Rodríguez, señaló que la aplicación de este código tendrá que estar sujeta a una evaluación de por lo menos un año, a fin de identificar los

<sup>9</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 8 de octubre de 2013, primera sección, p. 2.

<sup>10</sup> Cámara de Senadores, “Aprueba Senado nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, lo turna a Cámara de Diputados”, boletín de prensa 836, 5 de diciembre de 2013, México, en [www.comunicacion.senado.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

Mapa 1. Entidades de la república, según avance en la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal



Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación, Primer Informe de Labores 2012-2013, México, 1 de septiembre de 2013, p. 120, en [www.segob.gob.mx] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

ajustes y reformas necesarios para mejorar su ejercicio.

Los senadores Manuel Camacho, Pablo Escudero y David Monreal destacaron diversas tareas y procedimientos realizados para la aprobación de este código. Entre otras cosas, se mencionó que fue un proceso de más de cinco años de negociaciones y acuerdos entre fuerzas políticas y actores sociales; que se estableció un grupo de asesores externos que participaron en la corrección del texto, y se realizó un ejercicio de simulación con los operadores para revisar que lo redactado podía ser operado en el sistema judicial.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> *Reforma*, “Juzgan 30% de delitos bajo nuevo sistema”, 12 de noviembre de 2013, en [www.reforma.com] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

### El debate sobre los avances logrados

Entre las organizaciones sociales y el sector académico existe un acuerdo casi general sobre las virtudes y ventajas del nuevo sistema; sin embargo, prevalecen opiniones divergentes sobre el significado de los avances logrados. Así por ejemplo, Ernesto Canales, presidente de la organización civil Renace, destacó recientemente que 30% de los delitos que se cometen en el país son juzgados bajo los principios del nuevo sistema de justicia penal, “lo que ha comenzado a impactar positivamente en la sociedad”.<sup>12</sup>

El activista afirmó que si bien sólo tres estados aplican el nuevo sistema al 100%, hay

<sup>12</sup> *Idem*.

otros 12 estados que lo hacen de manera parcial y el resto ya cuenta, al menos, con su proyecto legislativo correspondiente. Canales también afirmó que en aquellas entidades donde ya se aplica el nuevo sistema de justicia penal,

los ciudadanos confían más en sus autoridades y esto hace que presenten un mayor número de denuncias, como ocurre con Chihuahua, en donde 35% de las víctimas de un delito dieron parte a las autoridades, que contrasta con el 15% que se tiene a nivel nacional.<sup>13</sup>

Añadió que esta diferencia también se nota en la evaluación que tienen los ciudadanos sobre la calidad del sistema. Así, según Canales, en el Distrito Federal —que no cuenta con el sistema—, 80% de los procesados considera su proceso como injusto, mientras que en el Estado de México —que ya ha implementado el nuevo sistema— sólo 40% tiene esta percepción. “Esto es un avance impresionante”, concluyó.

El presidente de Renace y otras organizaciones similares de Baja California, Chihuahua y Oaxaca, dieron a conocer la puesta en marcha de una red de observadores ciudadanos que se encargará de evaluar la implementación de la reforma penal, a partir de una metodología creada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas de la OEA.

Este optimismo no es compartido por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), el cual dio a conocer el documento titulado *Reporte de hallazgos para el seguimiento y*

<sup>13</sup> Centro de Investigación para el Desarrollo, *Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*, 2013, p. 1, disponible en [www.cidac.org](http://www.cidac.org) (fecha de consulta: diciembre de 2013).

*la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. En este trabajo se señala que aunque existe poca información disponible sobre los avances de este sistema en todo el país, fue posible identificar la ausencia de mecanismos de seguimiento sobre la implementación y su operación, lo cual “ha impedido la integración de información completa, comparable y actualizada para facilitar la toma de decisiones y garantizar un uso óptimo de los recursos disponibles”.<sup>14</sup>

También señala que los procesos de planeación son poco utilizados, por lo cual existe un avance muy heterogéneo en las entidades federativas; que la adopción de los códigos procesales penales no han provocado necesariamente cambios en los procesos de trabajo al interior de las instituciones y sus operadores; los mecanismos de justicia alternativa se están concretando sin falta de uniformidad, lo cual está generando duplicidad de gasto y funciones; que existe un escaso desarrollo institucional para la atención de víctimas; que es preocupante el escaso desarrollo del sistema en el ámbito de ejecución de sanciones; y la poca relevancia otorgada en las leyes de la materia al uso de penas alternativas a la prisión.

Durante la presentación de este documento, la investigadora del CIDAC, María Novoa, advirtió que si no se corrigen los errores que se han cometido en los primeros cinco años, existe el riesgo de “tener viejas prácticas con nuevos nombres”.<sup>15</sup> Explicó que en los estados en donde ya se aplica este sistema existen mu-

<sup>14</sup> *Reforma*, “Alertan de rezagos en reforma penal”, 29 de noviembre de 2013, en [[www.reforma.com](http://www.reforma.com)] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

<sup>15</sup> *Reforma*, “Gestionan fondos para juicios orales”, 3 de noviembre de 2013, en [[www.reforma.com](http://www.reforma.com)] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

chas deficiencias que hacen que la operación esté muy por debajo de la expectativa que se tiene y detalló que sobre una calificación máxima de mil puntos, Chihuahua, Nuevo León y Baja California, que son las entidades mejor evaluadas, sus puntuaciones son de 442, 421 y 368, respectivamente; en tanto que los últimos lugares los ocupan Guerrero, Tlaxcala y Jalisco, con calificaciones de 74, 101 y 111, respectivamente (véase Mapa 2).

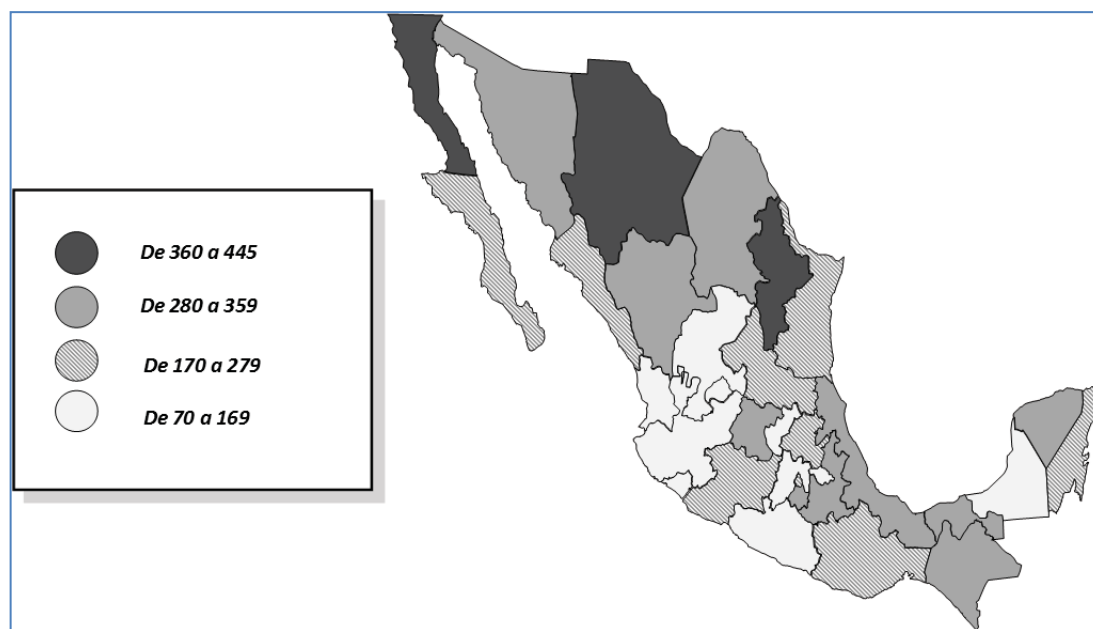
### Costos y presupuesto ejercido

Respecto a los costos para la implementación de este sistema, la titular de la Setec, María

de los Ángeles Fromow, estimó una cifra global mínima de 35 mil millones de pesos, de los cuales aproximadamente 90% se requieren para infraestructura y equipamiento. Con estos recursos, el objetivo es cumplir la obligación constitucional de echar a andar en todo el país este nuevo sistema en 2016, “fecha en la que ya deberán estar reformadas 21 leyes y construidos 44 centros de justicia penal”, afirmó la funcionaria.<sup>16</sup>

Sobre estos temas, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, consideró que la reforma penal avanza lentamente, “por lo que todos los responsables se deben comprometer más”. Para acelerar el proceso en 2014, informó, en el Presupuesto de Egresos

Mapa 2. Clasificación nacional de avance del nuevo Sistema de Reforma Penal, según CIDAC (sobre una calificación de mil puntos)



Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigación para el Desarrollo, *Reporte de hallazgos para el seguimiento y la evaluación de la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*, 2013, p. 75, en [www.cidac.org] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

<sup>16</sup> *Reforma*, “Llaman a agilizar al sistema acusatorio”, 29 de noviembre de 2013, en [www.reforma.com] (fecha de consulta: noviembre de 2013).



de la Federación habrá un incremento sustancial de los recursos asignados en esta materia.

Entidad que no haga el trabajo respectivo — dijo el funcionario—, entidad que sufrirá las consecuencias de que en el resto del país esté el nuevo modelo y exista un Estado de excepción que generará complicaciones para sus ciudadanos.<sup>17</sup>

De acuerdo con el Libro Blanco de gestión de la Setec, durante el periodo 2008-2012 le fueron autorizados a esta Secretaría Técnica recursos presupuestales por casi 1,673 millones de pesos, los cuales fueron modificados mediante la solicitud de adecuaciones presupuestales, de tal manera que al 30 de septiembre de 2012 se habían ejercido 86% de estos recursos, es decir 1,326 millones de pesos.<sup>18</sup>

A partir de 2010, la Setec ha contado dentro de su presupuesto con un rubro principal denominado “subsidios” de origen federal, con el fin de brindar apoyo a las entidades federativas en la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Como se puede observar en la Tabla 1, entre 2010 y 2013 la Setec ha ejercido un presupuesto anual promedio de 558 millones de pesos; para 2014 será del doble, pues llegará a más de mil millones de pesos. Gracias a este incremento, el subsidio destinado a las entida-

des federativas se incrementará de 458 millones en 2012 a 970 millones en 2013. Además, en el Anexo 19 se asignaron recursos adicionales por 5 mil millones de pesos destinados a la implementación de este sistema, para lo cual el artículo octavo transitorio estableció que “las entidades federativas se sujetarán a los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría en el mes de enero”.<sup>19</sup> Ángeles Fromow explicó que estos recursos serán destinados exclusivamente para infraestructura.<sup>20</sup>

Aún con estos incrementos, los recursos siguen siendo insuficientes para lograr la completa implementación de este sistema. Por ello, la titular de la Setec anunció el propósito de diversificar las fuentes de financiamiento y recurrir a fondos de la Iniciativa Mérida, del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) de Banobras, de bienes decomisados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), de inmuebles donados por los gobernadores; y del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Nacional, el cual cuenta con distintos fondos que pueden ser útiles con la implantación del nuevo régimen jurídico. Ángeles Fromow también explicó que con el cambio de administración federal se incluyó a la Secretaría de Hacienda en el Consejo Coordinador y se reestructuraron los planes para buscar el financiamientos del nuevo sistema de justicia oral acusatorio.

De acuerdo con José Ramón Amieva, consejero jurídico del DF, sólo para implementar

<sup>17</sup> Setec, “Libro Blanco de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Gestión 2009-2012”, en [www.gobernación.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, 3 de diciembre de 2013, Tercera Sección, p. 35, en [www.dof.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, 3 de diciembre de 2013, Tercera Sección, p. 35, en [www.dof.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

<sup>20</sup> *El Universal*, “Ordena SG acelerar el nuevo sistema penal”, 10 de diciembre de 2013, p. A4.

Tabla 1. Presupuesto asignado a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, 2010-2013

|                         | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2014           |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| Pesos                   | 563,837,204 | 554,305,863 | 554,792,559 | 562,144,524 | 1,094,258,160* |
| Tasa de variación anual |             | -1.7%       | 0.1%        | 1.3%        | 94.7%          |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presupuestos de egresos de la federación 2010, 2011, 2012 y 2013; para 2014 se utilizó el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en [www.shcp.gob.mx] (fecha de consulta: diciembre de 2013).

los juicios orales en la ciudad de México, se requieren entre 4 mil millones y 5 mil millones de pesos en 2014, aunque el costo total de la reforma penal en la capital, según proyecciones oficiales, es de poco más de 7 mil 640 millones.<sup>21</sup>

Por último, habría que destacar el convenio celebrado entre la Setec y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Monte Alejandro Rubido

García, con quien será posible coordinar estrategias para el desarrollo conjunto de programas de planeación, capacitación, difusión, reorganización, infraestructura, equipamiento, tecnologías de la información y comunicación. Además, permitirá diseñar normas para la homologación de criterios de asignación, ministración, ejercicio de recursos federales, rendición de cuentas y evaluación del modelo acusatorio-oral.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Reforma*, “Acelera Segob implementación de oralidad”, 21 de julio de 2013, en [www.reforma.com] (fecha de consulta: noviembre de 2013).

## Reportes CESOP

2009

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

2010

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

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010

45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014

R E P C

E T R C



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS