

INTRODUCCIÓN

La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres Capítulo México, es un esfuerzo encaminado a la realización de un diagnóstico claro y exhaustivo de las condiciones de acceso a la legalidad en México, de manera que se obtengan elementos para la posterior formulación de políticas públicas que apoyen el desarrollo socioeconómico mediante la provisión de mecanismos legales que protejan y estimulen la participación de los pobres en varias áreas de la economía. El valor agregado del trabajo de la Comisión proviene de permitir la libre discusión de las ideas planteadas por los estudios elaborados por sus consultores. Los espacios abiertos para la crítica y propuesta de ideas alojaron no sólo a académicos y funcionarios de gobierno, sino también a elementos de la iniciativa privada y miembros de la sociedad civil, enriqueciendo con sus experiencias el trabajo realizado por la Comisión.

Los temas estudiados y desarrollados en México por la Comisión son:

1. Acceso a la empresa
2. Acceso a la justicia
3. Derechos laborales
4. Derechos de propiedad

Estas cuatro áreas se conjuntan en una lógica integral en donde el objetivo de habilitar instrumentos jurídicos para potenciar el desarrollo de los pobres destaca como el eje de unión de todos los temas. Es así que podemos analizar la interacción entre un sistema formal de Administración Pública y el sistema legal.

Este informe tiene la finalidad de presentar las características más destacadas de los estudios realizados en las cuatro áreas temáticas, las opiniones y cuestionamientos expresados por diferentes integrantes de la sociedad, así como los elementos de análisis y de discusión aportados durante la presentación de los resultados del trabajo de la Comisión durante el seminario realizado en la Ciudad de México el 11 de junio de 2007.

La estructura de este informe es la siguiente: a continuación se presentan cuatro apartados, cada uno tratando uno de los temas analizados por el equipo de trabajo de la comisión. Al inicio se destacan los elementos más importantes de cada estudio realizado por los consultores para la Comisión; posteriormente, se incorporan las opiniones al respecto provenientes de actores de diversos sectores de la política, la economía y la sociedad mexicana, primero las de quienes participaron en los grupos de enfoque y finalmente las de los asistentes al seminario. Un último apartado reúne las conclusiones generales del proyecto.

I. Acceso a la empresa

1. Líneas generales del documento presentado por los consultores para la Comisión

El documento realizado para analizar la situación de acceso a la empresa legal en México presenta los siguientes componentes:

- a) El estudio de las empresas con organizaciones familiares, sus características y los elementos de su dinámica. Se destacó la relación de estas empresas con la economía informal, así con su vinculación con la pobreza.
- b) Este análisis lo complementan con la información recopilada mediante un estudio de campo con muestreo no probabilístico para estudiar la informalidad en el comercio ambulante. Gracias a dicho estudio, se pudo corroborar parcialmente la hipótesis de la presencia de vínculo familiar en el ambulante, se documentó el diferencial positivo de salario en el sector informal versus el formal y se obtuvo evidencia de la forma de organización familiar, empresarial y gremial; además de conocer la dinámica de convivencia de este sector de la economía con las autoridades, que en la mayoría de las situaciones gira en torno a la corrupción.
- c) La revisión de algunas de las políticas públicas más destacadas que han sido dirigidas a atender a la población en condiciones de pobreza, quien conforma el sector más vulnerable para recurrir al sector informal y a las relaciones familiares para mantenerse a flote. Al respecto, concluyen que, pese a ser importante la generación de programas focalizados al combate a la pobreza y a la inversión en capital humano, también se requieren políticas públicas dirigidas más específicamente a aprovechar al máximo e incentivar las características positivas de la organización empresarial familiar

2. Análisis y discusión en el grupo de enfoque organizado por la Comisión

Pese al estrecho vínculo que parece existir entre empresas familiares, informalidad y pobreza, en el grupo de enfoque correspondiente a este tema se discutió la pertinencia de tratar estos temas cada uno por separado de manera que pudiese enfocarse más claramente el documento de estudio con los objetivos de la Comisión, pues debe reconocerse la naturaleza independiente de cada uno de estos elementos, para posteriormente estudiar la vinculación de sus respectivas dinámicas.

Sin embargo, hay algunos temas que pueden relacionarse para entender la vulnerabilidad de los pobres que se encuentran en empresas informales, de donde resulta importante estudiar, por ejemplo, la informalidad y los riesgos que implica para la empresa familiar y/o para la familia misma. Por ejemplo, uno de los riesgos a los que comúnmente se enfrentan las empresas en la informalidad, es la exposición a constantes extorsiones por parte de las autoridades, lo cual también merma los ingresos que obtienen por sus actividades.

Lo anterior fue un tema de confrontación, pues algunos empresarios presentes en el grupo de enfoque, que comenzaron con asociaciones familiares informales pero que hoy son empresarios establecidos, indican que es una cuestión de aversión al riesgo lo que incita a iniciar alguna actividad empresarial asociado con miembros de la familia, pero a su vez, es esta misma aversión al riesgo la que los lleva a tener una escasez de actitud emprendedora

para hacer crecer el negocio. Es entonces una deficiencia del sistema legal que no provee de las garantías suficientes para que se generen relaciones seguras y confiables con agentes económicos no familiares.

3. Análisis y discusión durante el seminario realizado por la Comisión

Una preocupación común externada por los asistentes al seminario fue la creciente presencia del sector informal en la economía mexicana. Esto no es más que uno de los fuertes síntomas que evidencian la ausencia de leyes y de estado de derecho no sólo para regular la informalidad, sino para proponer soluciones alternativas a la población que recurre a estos medios para asegurarse una fuente de obtención de ingresos.

Adicionalmente, los constantes cambios de políticas públicas y de programas de gobierno hacen que este sector fructifique y se siga manteniendo rentable. Un ejemplo de ello es la banca de desarrollo: ha habido tantos cambios en su diseño que muchos de los empresarios que han obtenido un crédito de ella sólo esperan alguna modificación en los estatutos para encontrar la forma de no pagar su préstamo, sin siquiera preocuparse por invertir productivamente ese dinero.

Otro problema estructural, relacionado con el tema de derechos laborales que se presenta más adelante, se refiere a los altos costos para poder realizar legalmente cualquier actividad empresarial. Una empresa formal debe cumplir con una serie de leyes (Ley Federal del Trabajo, del IMSS, del INFONAVIT, del SAR, del ISR, etcétera) las cuales no sólo son costosas sino difíciles y engorrosas para llevarse a cabo. Esta situación desincentiva la creación de empresas formales y competitivas, y frente al riesgo que implica la actividad empresarial, los agentes se inclinan a disminuir su vulnerabilidad generando empresas familiares que pueden ser en ocasiones menos rentables.

Sin embargo, es importante no estigmatizar a la empresa familiar, por lo que se sugirió observar a las empresas informales como una óptima estrategia de organización industrial ante la estructura ineficiente del mercado. Es por ello que también se expresó la necesidad de ir a las fuentes del problema de la existencia de la empresa informal, no quedándose exclusivamente en sus manifestaciones; es decir, se destacó la importancia de analizar cuál es el origen y la causalidad de este fenómeno.

En este sentido, se llamó la atención para profundizar el estudio de la incidencia del marco regulatorio en la forma en que impide el acceso a la empresa, esto es, ir más allá de proponer que son únicamente los vacíos institucionales los que llevan a tomar la vía de la informalidad. Esto es de particular importancia porque, en referencia a Amartya Sen, el acceso a la empresa legal es un derecho real, al estar vinculado con la capacidad real de ser o hacer algo.

Como un primer paso en las acciones para facilitar el acceso a la empresa legal, se presentaron las características del Programa Nacional de Financiamiento para el Microempresario, que comenzó con el nuevo sexenio. Este programa pertenece a la Secretaría de Economía y a la banca de desarrollo. En primer lugar, el programa reconoce que si actualmente existen 48 millones de pobres en México, se trata de una exclusión

endémica de largo plazo que incluye la exclusión territorial y la exclusión del acceso a la ley, que es una forma de excluir a los individuos de ciudadanía. De ahí que el programa reconozca la importancia del empoderamiento legal equiparable al empoderamiento de las personas como ciudadanos y se espera que esto también genere impactos positivos con efectos culturales e institucionales.

El fin último del programa es mejorar las condiciones de vida de los usuarios al fomentar y consolidar pequeños negocios a través del crédito solidario. Para muchos de sus beneficiarios, ésta es la oportunidad de tener un primer contacto con la institucionalidad, de manera que se construya una cultura de derechos y obligaciones. Esto es importante considerando que la exclusión, y particularmente la exclusión legal, lleva a la cultura de la ingobernabilidad, generando incertidumbre en las relaciones económicas y sociales.

II. Acceso a la justicia

1. Líneas generales del documento presentado por los consultores para la Comisión

Esta investigación trató en general los problemas de acceso a la justicia vinculados con la pobreza y algunos grupos vulnerables en la sociedad. Dicho estudio se desarrolló en el siguiente orden:

- a) un diagnóstico del panorama de la exclusión legal en México y sus principales efectos. La evidencia muestra que la eficacia de las normas, tanto formales como informales, se relacionan con la pobreza y la desigualdad en el país, acrecentando la debilidad de los grupos vulnerables.
- b) identificación y clasificación de las barreras que impiden el acceso pleno a la justicia. Este paso es de primordial importancia para un diseño más preciso de las políticas públicas destinadas a empoderar jurídicamente a los pobres.
- c) Planteamiento de una serie de estrategias encaminadas a generar cambios para abatir los costos y barreras que limitan el cumplimiento de la ley, el acceso a la justicia y la cultura de la legalidad en México.

2. Análisis y discusión en el grupo de enfoque organizado por la Comisión

La primera preocupación expresada por los participantes fue la necesidad de identificar los problemas por el lado del sistema que debe administrar y proveer de acceso a la justicia, así como por el lado de los demandantes, es decir la sociedad que solicita servicios y jurídicos.

La administración y provisión de justicia se ve limitada por un sistema en donde la corrupción ocurre cotidianamente en todos los niveles de organización, y en el cual la sociedad considera que rige la impunidad. Este sistema a su vez no ejerce la ley de forma equitativa ni con el criterio suficiente para aceptar las diferencias y la desigualdad. Por otro lado, en México se tiene un sistema educativo de nivel superior para la enseñanza del Derecho que no satisface un estándar de calidad homogéneo o comparable entre escuelas y, adicionalmente, el plan de estudios no necesariamente promueve el papel del abogado con una función y responsabilidad social.

Uno de los temas tratados en el estudio que generó mayor discusión fue el de las barreras para acceder a la justicia. Del lado de los demandantes de servicios jurídicos destaca una serie de importantes barreras a la entrada de la justicia. Entre ellas podemos mencionar la falta de información no sólo de sus derechos sino también de un mínimo de conocimientos técnicos para evaluar el correcto desempeño de los funcionarios.

Una situación que ejemplifica claramente estas deficiencias en el acceso a la justicia es el caso de la discriminación por género. Las mujeres en México, aún cuando conforman el 51.8% de la población nacional, enfrentan aún más limitantes para habilitar sus derechos. En primer lugar, las mujeres tienen acceso a menos recursos, comenzando por el tiempo. Esto, debido a los roles de género impuestos por nuestra sociedad en la que no puede trabajar por dedicarse a la familia y al hogar, o por el contrario, trabaja (en jornadas menores que las de los hombres) y además debe estar pendiente de la familia y el hogar. Cualquiera de estas dos situaciones repercute en el acceso a la justicia: con menos tiempo a su disposición en el mercado laboral obtienen menos dinero para pagar un abogado o para protegerse. Este problema resalta además la importancia conjunta de elaborar políticas laborales más flexibles y accesibles para las mujeres que trabajan y a la vez están a cargo de una familia.

Por otro lado destaca la distinción de materias en las cuales las mujeres con mayor frecuencia reclaman justicia. Se tiene evidencia, por ejemplo, de que las mujeres se centran en temas de lo familiar (como asignación de pensión alimentación luego de un divorcio) o de violencia (doméstica, principalmente). También destaca que las mujeres no suelen movilizarse en la búsqueda del respeto a sus propios derechos, sino por los de alguien más (tratamiento injusto a su marido en la cárcel, acoso sexual a su hija por parte del jefe en la oficina). Pero algo que es importante también, sobre todo en términos de desarrollo laboral, es la pequeña participación de las mujeres en asuntos jurídicos relacionados con temas laborales. Esto no quiere decir que no les importe, sino que es una consecuencia de la menor presencia femenina en el mercado laboral formal: muchas mujeres no cuentan con contrato oficial de trabajo, o son sólo empleadas no remuneradas en el negocio familiar, o simplemente no pueden trabajar, o por cuestiones sindicales no están representadas en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. De nueva cuenta aquí se traslapan situaciones problemáticas no sólo de acceso a la justicia en general, sino en particular, problemas de habilitación de derechos laborales equitativos que permitan la plena participación de la mujer en el trabajo.

Si analizamos ahora el papel de los proveedores y administradores de justicia en México, no se puede sino destacar que los órganos que ejercen justicia lo hacen con prejuicio de género. Un ejemplo paradigmático es el caso de las muertas de Juárez en donde está registrada la doble impunidad por parte de las autoridades que victimizan a su vez al acusador, intimidando a las madres que llegan a reclamar justicia para sus hijas.

Esta deficiencia por parte de las autoridades se presenta más generalmente en torno a la defensa de los derechos humanos. Esta situación es importante porque no puede haber acceso equitativo a la justicia sin respeto y garantía de los derechos humanos. Según los panelistas asistentes, el problema es que en México los derechos humanos son un tema de estado, cuya defensa o presencia en la agenda nacional está sujeta a los vaivenes políticos.

Esto es, se tiene una actitud política sin respeto a los derechos humanos haciendo de la aplicación de justicia una discrecionalidad. Lo anterior hace necesario que se tipifiquen ciertos delitos relacionados con la falta de protección a los derechos humanos como, por ejemplo, la detención arbitraria de personas.

En términos generales, son los grupos vulnerables quienes enfrentan más obstáculos para acceder a la justicia. Dicha situación está directamente relacionada con las trampas de pobreza y el retraso en el desarrollo económico y social, es decir, en México enfrentamos un círculo vicioso de pobreza y falta de acceso a la justicia, además de la presencia de abusos de la autoridad; lo cual resalta el siguiente cuestionamiento: ¿cómo esperar responsabilidad social de alguien que no tiene acceso a la defensa de sus derechos?

¿Cómo generar incentivos para apoyar a los grupos vulnerables? Es necesaria la capacitación a los ministerios y a los servidores públicos sobre la atención a grupos vulnerables y, a su vez, se les debe dar a estas autoridades apoyo psicológico para lidiar con la violencia que viven a diario con los casos que atienden. Así mismo, se les debe incentivar con salarios decentes, que no sólo garanticen el compromiso con su trabajo al ser bien remunerados, sino que también ayude a combatir la corrupción. De esta manera se generaría una cadena positiva al dignificar los cargos públicos que incentiven la eficiencia y conformen un cuerpo jurídico de credibilidad para los ciudadanos.

Respecto a la cultura de la legalidad, es preocupante la costumbre fuertemente arraigada en México de desacreditar a las autoridades. Por lo tanto, es necesario generar una verdadera responsabilidad social por parte de autoridades y sociedad civil. Del lado de los administradores de la justicia destaca la importancia de la calidad profesional, social y humana de abogados y autoridades para ofrecer servicios jurídicos de calidad, que fomente la credibilidad social de la que hoy carecen. Se requiere también que se genere una educación y aprendizaje de procesos judiciales, de conocimiento de derechos y de formación ciudadana desde los primeros años de escuela.

A pesar de las críticas, se destacaron los recientes esfuerzos por parte del sistema jurídico mexicano para ejercer la justicia de manera más eficiente y expedita. Sin embargo, es una preocupación en común que la sobre simplificación de procedimientos, o que se efectúen en lapsos de tiempo más cortos, no implica directamente que se haga justicia o que se resuelva el problema de acceso a la justicia. Por ejemplo, se mencionó, hay herramientas jurídicas hoy en día cuyos puntos a tratar no están lo suficientemente afinados, permitiendo ambigüedades que las hacen fungir como instrumentos de represión social o criminalización de movimientos sociales. Es por ello que estas innovaciones a las leyes deben ser perfectamente estudiadas en cada tema concreto y desde todas sus aristas para que sean lo más exhaustivas posibles.

Algo similar ocurre respecto a mecanismos alternativos de resolución de conflictos para grupos vulnerables o apartados de centros urbanos donde generalmente se administra la justicia. Algunas alternativas de mecanismos descentralizados de impartición de justicia, como la justicia itinerante en comunidades apartadas han presentado resultados favorables. Sin embargo, es necesario estudiar más a fondo los casos de éxito de estos programas, así como también los sistemas de organización de comunidades indígenas regidas por usos y

costumbres, de manera que la justicia quede al alcance de todos sin importar la condición de vida de los ciudadanos.

3. Análisis y discusión durante el seminario realizado por la Comisión

Abundando en el debate, los panelistas indicaron que el acceso a la justicia no sólo debe ser asegurado por parte del gobierno, la iniciativa privada debería a su vez involucrarse en esta tarea, mediante servicio a la comunidad cobrando cuotas simbólicas por parte de los despachos, o el servicio social y las prácticas profesionales, por parte de los estudiantes. Sin embargo, es evidente la falta de reconocimiento civil y responsabilidad social ante esta situación.

En otras ocasiones, aunque exista la intención de prestar servicios legales, lo que destaca es la falta de conocimientos técnicos legales específicos a ciertas realidades, como el desconocimiento del lenguaje o de ciertos usos y costumbres para poder tratar temas indígenas, o el tener que enfrentar obstáculos como las grandes distancias, en caso que no haya un Ministerio Público cercano a zonas marginadas con problemas. No obstante, reconocen, quizá el problema más difícil de vencer es la escasez de abogados lo suficientemente preparados para satisfacer las actuales necesidades sociales.

En este punto la educación emerge como una variable relevante en la oferta de servicios jurídicos, pues una inadecuada validación del plan de estudios de las licenciaturas de Derecho y la falta de criterios mínimos de calidad educativa provocan que existan abogados sin las cualidades y la preparación requerida para atender la demanda de servicios por parte de la sociedad. Esto profundiza la vulnerabilidad de las personas de menos recursos, quienes son más fácilmente blanco de estos abogados de dudosa procedencia.

III. Derechos laborales

1. Líneas generales del documento presentado por los consultores para la Comisión

El documento se divide en dos apartados importantes:

- a) El diagnóstico de la situación legal laboral en México, para así mapear una serie de recomendaciones sobre política pública
- b) Análisis con evidencia empírica sobre discriminación salarial de grupos vulnerables.

2. Análisis y discusión en el grupo de enfoque organizado por la Comisión

Uno de los puntos de acuerdo entre los consultores y panelistas que conformaron las mesas de discusión, fue el resaltar la importancia de identificar los problemas que se presentan en México para el ejercicio de los derechos laborales por parte de los trabajadores.

Durante la sesión del grupo de enfoque se trató la importancia de un equilibrio entre la oferta y la demanda del mercado laboral en México. Con frecuencia se discute en torno a si la política de salarios mínimos tiene valores relevantes para influir negativamente en alcanzar el equilibrio de mercado, razón que explicaría los niveles de desempleo que

existen en el país. Sin embargo, se ha mencionado también la importancia de la capacitación y la educación como la variable relevante para la contratación de personal y, por ende, para la generación de empleos.

A decir de diversas compañías de *outsourcing* y recursos humanos, existe todo un mundo de vacantes que no se logran cubrir y otro mundo de profesionistas con un perfil que no empata, que no satisface, las solicitudes de las empresas. Ante esta situación es evidente la necesidad de vincular la demanda laboral con la oferta educativa. Una estrategia que lograría estos resultados sería el estudio y monitoreo de las tendencias de profesiones (universitarias, técnicas e, incluso, oficios) y de la demanda laboral para ajustar los planes de estudio de los diferentes centros educativos para colocar más fácilmente a sus egresados.

Lo anterior muestra la necesidad de una visión estratégica en el mercado laboral futuro, no sólo para satisfacer la demanda de trabajo en el país sino, incluso para lograr eventualmente la exportación de mano de obra especializada. Sin embargo, no sólo hay que enfocarse en los contenidos de los planes de estudio en la educación superior formal, hay que tomar en cuenta una enseñanza integral que cubra los requisitos de habilidades intangibles, como habilidades para la resolución de conflictos, actitudes de liderazgo, pensamiento estratégico, entre otros.

Adicionalmente, es necesario poner atención en los millones de adultos que pese a haber superado la barrera del analfabetismo no cuentan con primaria y/o secundaria terminada, ya que esta situación automáticamente los excluye del mercado laboral formal por la falta de educación básica. Es por ello que a la par de atender las demandas de capacitación en el trabajo se necesita generar políticas públicas que garanticen el acceso a la educación para que se logren los mínimos requerimientos de escolaridad en la población.

Respecto a la atención a grupos vulnerables, se pueden identificar una serie de problemas que en México no se les ha dado la prioridad necesaria en la agenda laboral. Un primer ejemplo es el caso de las mujeres, las cuales enfrentan hostigamiento sexual, violencia psicológica así como diferenciales en el salario con respecto a la paga que se les da a los hombres en puestos similares. Esta situación ocurre desde los niveles más básicos de las jerarquías como las obreras o las trabajadoras de la industria maquiladora, hasta los puestos ejecutivos en grandes empresas. Así mismo, debe haber más apoyo por parte del gobierno y de la iniciativa privada para dar flexibilidades en la jornada laboral y facilidades de servicios como guarderías con horarios adecuados a los del tiempo real que una madre trabajadora tiene que enfrentar. Estos casos no están debidamente establecidos en la Ley Federal del Trabajo, o no son vigilados de manera tan rigurosa como la fuerza laboral femenina lo requiere.

La educación resulta el problema de fondo cuando se trata el tema del acceso a un empleo formal para las personas discapacitadas. Por ejemplo, los sordos son personas físicamente capaces de realizar muchas actividades, el problema es que forman parte de un segmento de la población que tiene la menor escolaridad en México. Las personas con problemas auditivos no cuentan con la suficiente oferta de educación acorde a sus necesidades, lo cual los hace rezagarse aún más perdiendo oportunidades laborales que además les permitirían ser autosuficientes.

Otro sector vulnerable en la población económicamente activa de México son los trabajadores del campo, quienes se encuentran en su mayoría desprotegidos respecto a sus condiciones laborales. La falta de atención al agro mexicano por parte del gobierno es una de las causas de la creciente migración a los Estados Unidos, teniendo como consecuencia económica la escasez de mano de obra en el sector agropecuario nacional. Un problema adicional al que no se le presta la atención necesaria es el caso de los menores de edad que trabajan como jornaleros, muchas veces sin recibir una remuneración e incluso siendo obligados a abandonar la escuela, lo cual en sí mismo no es sólo una violación a sus derechos hoy, sino que con el tiempo, al llegar a la edad adulta, lo privarán de otras oportunidades.

En este sentido, por parte de la iniciativa privada, algunas empresas de *outsourcing* han logrado ofrecer programas de trabajo formal a jornaleros que demuestran que es posible otorgar derechos laborales a los trabajadores del campo. Algunas de sus estrategias son ofrecer caravanas itinerantes de servicios de salud para brindar atención médica a estos trabajadores en las comunidades en donde trabajan, así como proveer de transporte y alojamiento a aquellos jornaleros que se desplazan de un lugar a otro del país en las diferentes temporadas de cosecha.

3. Análisis y discusión durante el seminario realizado por la Comisión

La voz de los sindicatos se hizo presente llamando la atención sobre la gran distancia que existe en el sistema legal mexicano para ejercer los derechos en general, y los derechos laborales en particular. Se estima que sólo el 6% de los trabajadores intenta hacer valer sus derechos, y es aún menor el porcentaje de quienes logran tener una resolución a su favor, desincentivando así al resto de la fuerza laboral que se encuentra en condiciones vulnerables en el trabajo. Esta situación lleva a un cuestionamiento que se ha discutido durante ya varios años: ¿se debe dejar el plano exclusivamente laboral para que estos temas sean discutidos en el plano judicial? No se ha encontrado una respuesta porque se reconoce, como se mostró en la sección anterior, que el sistema judicial ya adolece en sí mismo de graves deficiencias. Sin embargo, nadie niega la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas que permita dotar a los trabajadores beneficiarios de derechos con capacidades para ejercerlos plenamente.

Uno de los problemas estructurales en el entorno laboral es el sistema de organización tripartita estado-patrón-trabajador. Éste destaca por ser obsoleto y por permanecer como un bastión del corporativismo que hoy sólo significa corrupción e ineficiencia. Los trabajadores demandan no sólo la eliminación de los sindicatos fantasma o de protección, que sólo sirven para generar camarillas y extorsiones entre patrones y líderes sindicatos, sino también el pleno ejercicio de la libertad de asociación sindical. Otros requerimientos al respecto es permitir que la Ley de Acceso a la Información también se aplique a los sindicatos, ya que los trabajadores no siempre saben cuál es su contrato colectivo de trabajo, o cuáles son los beneficios de estar afiliados a un sindicato, entre otras cuestiones. Para lo anterior se ha sugerido que se pida ayuda a la experiencia de Transparencia Internacional o de la misma Organización Internacional del trabajo. En esa misma lógica, se requiere también que los trabajadores tengan acceso a medios de comunicación y

espacios públicos para denunciar las violaciones laborales a los trabajadores. Esta reforma permitiría brindar al trabajador de herramientas para fiscalizar a las autoridades sindicales y exigir cuentas claras, así como para tomar decisiones más eficientes.

Se cuestionó la importancia que se le ha estado dando a las Empresas Socialmente Responsables pero, en opinión de los panelistas, la primera responsabilidad social que deberían tener las empresas es el respeto cabal a los derechos laborales. Sin embargo, vale la pena rescatar una deficiencia importante en el sistema legal mexicano proviene del hecho de que en el cenit del corporativismo, el entonces líder de la Confederación de Trabajadores de México, Fidel Velásquez, no permitió que los derechos laborales entraran dentro de la competencia de los derechos humanos. Lograr esta incorporación permitiría entonces que la defensa de los derechos laborales estuviese a cargo de más instancias que dieran seguimiento a los conflictos relacionados con el trabajo. Una oportunidad para este fin puede ser aprovechar la reforma del estado que actualmente se diseña en el Poder Legislativo.

Pese a muchas de las inquietudes expresadas por los trabajadores, ellos reconocen que la participación de los sindicatos para influir en el diseño de políticas públicas laborales es limitada. Esto se debe a que la organización sindical está basada en relaciones y negociaciones colectivas y eso dificulta la coordinación y el consenso de intereses. A esto hay que añadir que alrededor de dos millones de trabajadores, es decir, los trabajadores al servicio del estado, no cuentan con uno de los más importantes derechos ganados por la fuerza laboral en el artículo 123 constitucional, el derecho a huelga, debido a que su patrón es precisamente el gobierno. Esto implica que los trabajadores del estado no tienen acceso a los derechos desde la misma ley.

Justamente esta situación es la que ha puesto el dedo en la llaga con la actual confrontación de los trabajadores ante las reformas a la ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado, ISSSTE. Y también nos remite al problema del acceso adecuado a la seguridad social en general. La oferta de servicios no corresponde del todo a las necesidades actuales de los derechos habientes y el riesgo laboral que enfrentan los trabajadores no se trata de la manera debida. A decir de sindicatos y trabajadores se ha discutido más la cuestión del financiamiento del sistema de salud que la calidad del servicio y la adecuación de la seguridad social adecuada a la realidad. Es necesario estudiar alternativas que lleven a un efectivo acceso a la salud como uno de los más importantes derechos laborales. Esto debe considerar un eficiente programa de prevención de enfermedades, una adecuada oferta de medicamentos, así como proteger al trabajador del riesgo que efectivamente enfrenta en su ambiente laboral.

IV. Derechos de propiedad

1. Líneas generales del documento presentado por los consultores para la Comisión

Este estudio se concentra en el análisis de los problemas de acceso a los derechos de propiedad de manera que sea más sencillo identificar la dinámica de la irregularidad-regularización de los predios urbanos, así como fortalecer el derecho a la tenencia de tierra.

Se analizaron como principales obstáculos para ejercer los derechos de propiedad los siguientes: fortaleza del régimen de propiedad ejidal, la rigidez de su marco normativo, la falta de recursos material por parte de los municipios y la sobrerregulación de los instrumentos de planificación urbana, además de la evidente falta de una política de planeación urbana adecuada al dinamismo de la relación campo-ciudad.

2. Análisis y discusión en el grupo de enfoque organizado por la Comisión

El estudio de este tema tiene dos vertientes. Una de ellas relacionada con el proceso de urbanización y el acceso a una vivienda digna sobre la cual sus ocupantes tengan garantías de posesión de patrimonio, y la otra respecto a la situación de la propiedad social, mayoritariamente rural y la forma en que los campesinos y ejidatarios se tornan agentes vulnerados por las expropiaciones o presiones privadas para adquirir sus predios.

Dentro del proceso de urbanización hay dos agentes involucrados cuyos intereses en principio estarían vinculados ante la conveniencia de contar con fraccionamientos de tierra regularizados. En este sentido, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción reconoce que es más conveniente que se encuentre perfectamente establecida la propiedad de tierra legal. Los asentamientos irregulares representan un riesgo muy grande, debido a que muchos de ellos se ubican en zonas de alto riesgo, lo que los hace difícilmente habitables y dificulta no sólo la construcción sino la provisión de servicios como electricidad, agua, drenaje, gas y teléfono. Un reto aún mayor es cuando se cuenta con terrenos urbanizados o regularizados más por presiones sociales que por estudios de factibilidad. Esta situación no es propicia para construir y lo peor es que al ser regularizados hay más presiones para que continúen urbanizándose. Para la Cámara de la Construcción lo ideal es partir desde cero en zonas acordes para la edificación de vivienda y para las que sea factible proveer de servicios básicos. Como el empresario es el que tiene poder de decisión para construir o no, en este caso, la cuestión de los asentamientos irregulares no les representa un problema mayor; es un reto real para el desarrollo urbano que debe enfrentar el gobierno municipal, y en ocasiones para el gobierno estatal, con los subsecuentes problemas sociales.

Sin embargo, fue notorio el abandono de la planeación urbana en el sexenio anterior, cuando se le dio prioridad a la construcción desmedida de vivienda urbana. Esto además provocó un importante encarecimiento de la infraestructura debido al crecimiento de la mancha urbana. Esta situación sirve para ejemplificar cómo la planeación urbana si bien al principio no parece rentable, es extremadamente necesaria. La buena planeación no tiene por qué ser un freno al desarrollo, sino que bien encausada puede llevar a un mejor futuro; un buen ejemplo de ello es el caso de las ciudades de Aguascaliente, Ags. y León, Gto., en la zona del Bajío.

De otra forma, la regularización sistematizada genera una serie de incentivos perversos. En la actualidad se tiene un círculo vicioso en el cual un grupo de habitantes invade una propiedad para crear fraccionamientos irregulares que con un poco de presión política son posteriormente regularizados, invitando a los especuladores y fraudulentos a buscar nuevas zonas para invadir y posteriormente regularizar.

Si tomamos en cuenta el impacto social de las deficientes políticas de planeación urbana, el panorama puede parecer desalentador. Es un hecho que el acceso a suelo urbano formal para vivienda está prácticamente negado para los pobres, pues no tienen la posibilidad, en términos de poder adquisitivo, para comprar terrenos en lugares adecuados. Esto nos lleva a otro círculo vicioso del fenómeno de la pobreza en México. La mala planeación y la falta de reserva territorial por parte del gobierno para planear el uso de suelo urbano genera un obstáculo más para las personas más pobres que no pueden pagar por terrenos regularizados, prácticamente obligándolos a generar asentamientos irregulares que acentúan aún más la exclusión social.

El acceso al suelo formal es un aspecto de gran importancia para el combate a la pobreza. En principio, el contar con una vivienda con un título de propiedad no sólo da certeza sobre el patrimonio de una familia, sino que tiene efectos positivos directos como la facilidad de obtener un crédito al poseer una propiedad como aval. Adicionalmente, contar con una vivienda digna provee de un ambiente de sanidad, salud y bienestar no sólo para la familia que la habita, sino para la sociedad en general. Ante la importancia de una vivienda de este tipo, parece difícil de creer que alrededor del 60% de las familias que habitan en el Distrito Federal se han asentado en viviendas irregulares en algún momento¹, lo cual sin lugar a dudas ha ido generando cinturones de pobreza y marginación no sólo en la periferia de la ciudad, sino en algunas zonas al interior de la misma.

Lo anterior lleva al siguiente cuestionamiento: ¿es económicamente viable un programa de reserva territorial? El escenario es de nuevo desalentador si consideramos que en la década de 1980 ya fracasó uno de ellos. Sin embargo, si consideramos la apertura a que los pobres también estén involucrados en los proyectos de regularización de la tierra y de combate a la pobreza, los resultados podrían ser diferentes. Para ello también es necesario vincular a los diferentes niveles de gobierno, aunque principalmente a nivel municipal, a las cámaras de comercio, a las organizaciones civiles a la iniciativa privada, de manera que se cambien las políticas públicas con propuestas inclusivas que generen impactos reales en la sociedad. Esto a su vez implica revisar y modificar de manera radical los métodos administrativos y jurídicos con respecto al uso del suelo.

Sin embargo, es también necesario llegar a un equilibrio con las tierras de propiedad social y ejidal que están involucradas directamente en este proceso. Gracias a la participación de la Central Cardenista Campesina, que representa a organizaciones campesinas de 26 estados del país, se contó también con la opinión del sector campesino y rural. Ellos consideran que la reforma al artículo 27 constitucional, realizada en 1992, lejos de beneficiarlos sólo significó un despojo a la tierra social. En estas reformas no se consideró a los sujetos agrarios, y es evidente cómo prevalece el capital social sobre el interés social. Se cuestiona también la política de vivienda en el gobierno del presidente Vicente Fox, en la cual se promovió la vivienda sobre el despojo de las tierras ejidales.

No es que los ejidatarios estén en contra del desarrollo urbano, sino que se oponen al proceso plagado de injusticias que han tenido que enfrentar, pues los beneficios de la urbanización no llegan a la gente del campo. Ellos como propietarios de la tierra son

¹ Información provista por Mary Williams, representante del proyecto Hábitat para la Humanidad, México.

prácticamente obligados a vender su patrimonio a precios muy bajos, no acordes a los precios de mercado, mientras que las grandes compañías constructoras producen viviendas no lo suficientemente dignas para la gente pobre (vivienda de interés social) a precios muy superiores al costo real de construirlas. El equilibrio requerido en esta oferta y demanda de tierras implica la conformación de un nuevo enfoque que considere al sujeto agrario, así como evitar la falta de planeación que lleva a una mala organización de la tierra produciendo desarrollos urbanos no sustentables.

Como se mencionó anteriormente, los medios legales de los que disponen los ejidatarios para protegerse, son insuficientes ante la amenaza del despojo. El sistema judicial mexicano en materia agraria es obsoleto, además de que las presiones políticas e incluso mediáticas los debilita para tener un poder de negociación real.

En este sentido, hay un vacío en la legislación similar a lo que ocurre respecto a los derechos laborales. Los tribunales agrarios no están incorporados al poder judicial, lo cual hace que su margen de acción se vea limitado y su capacidad de protección es ineficiente. Por ello es necesario reformar la ley agraria para que dentro de su competencia la materia agraria logre estar sobre la cuestión civil.

Otro problema relacionado es el conflicto de intereses que no permite que la Procuraduría Agraria logre sus objetivos. Dicha procuraduría depende directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria, y por ende, aquélla no cuestionará ni criticará a su superior. Por lo anterior, es indispensable que la Procuraduría Agraria sea independiente y autónoma para tratar con transparencia los temas que le corresponden.

En términos más generales, el diagnóstico sobre la situación del campo se resume en el abandono en que se encuentra. El gobierno sólo ha sido capaz de ofrecer paliativos de corto plazo, donde la constante es una política asistencialista para sobrevivir, pero que no inyecta dinamismo a la producción agropecuaria. En todo el campo se adolece de falta de crédito, limitado acceso a capacitación y nuevas tecnologías, y una mínima partida presupuestal dedicada a la inversión productiva.

La desigualdad presente en todo el país para acceder al crédito se ve magnificada en la zona rural. La banca comercial no ha sido capaz de ofrecer créditos acordes a las necesidades del campo. Es en el norte del país, que cuenta con condiciones competitivas de infraestructura, o por lo menos aceptables, en donde paradójicamente hay presencia de la banca comercial ofreciendo préstamos. Pero en la región centro-sur, que también abarca las comunidades con mayores niveles de marginación, donde es prácticamente inexistente la oferta de servicios financieros. Recientemente se han hecho intentos para generar mecanismos de intermediación financiera alternativos gracias la nueva legislación para regular las Sociedades de Crédito y Ahorro Popular, con la que se apuesta a inyectar dinamismo al sector.

3. Análisis y discusión durante el seminario realizado por la Comisión

Con las intervenciones ocurridas durante el seminario, se profundizó en algunas de las causas que llevaron a los actuales problemas para la administración del uso del suelo urbano, acceso a la vivienda y tenencia de la tierra rural.

Se documentó que durante todo el siglo XX la población mexicana creció de manera acelerada y aumentó la esperanza de vida. Esto generó presiones para la creación de satisfactores para las personas entre 15 y 64 años, entre ellos, la vivienda. El aumento de la población llevó al incremento en la tasa de urbanización. Con el paso del tiempo, también ha cambiado la dinámica de este fenómeno: mientras que hasta la década de 1980 se presentó un proceso de urbanización centralizada en el Valle de México, en la actualidad están creciendo las ciudades intermedias en todo el país.

Las presiones por acceder a la tierra y los obstáculos para que esto suceda obligan a muchas personas a la irregularidad. Ante el círculo vicioso que se identificó entre irregularidad-regularización-irregularidad, dos estrategias son viables y necesarias. Por el lado social, la estrategia es la regularización de la tenencia de la tierra, en un periodo de tiempo definido. Por otro lado, la estrategia de estado debe ser la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y de vivienda. Estas acciones deben estar a su vez vinculadas a programas de vivienda social y de opciones productivas, así como a proyectos de infraestructura urbana.

También se llamó la atención sobre lo primordial que es el reconocer el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental. Sin embargo, debe admitirse que el problema de las limitaciones para acceder al suelo es el primer obstáculo para contar con una vivienda digna.

Por lo anterior, es necesario generar políticas públicas que provean de derechos de propiedad de manera incluyente. Éstas deberían a su vez tratar de ser equitativas con los grupos más vulnerables, como las familias encabezadas por madres solteras. También debe ponerse atención a los casos particulares de ciertos grupos, por ejemplo, la situación de acceso a vivienda en zonas urbanas es mucho peor que en el área rural ante la falta de recursos, el mayor costo de vida, la ausencia de redes sociales y las ambigüedades que pueden llegar a existir en la normatividad del uso de suelo.

Las reformas jurídicas deberían incluir además acciones prácticas para atender con eficiencia el problema de acceso al suelo, como la capacitación de burócratas y la evaluación cuantitativa y cualitativa de los programas de vivienda. Se reconoce la necesidad de mejorar la política de uso de suelo y de vivienda, y de frenar el círculo vicioso de la regularización de asentamientos; sin embargo, no debería recurrirse a acciones violentas como los desalojos o la expropiación de tierras en detrimento de los pobladores de estas zonas.

CONCLUSIONES

La exposición de los temas aquí plasmados nos muestra en general que pese a que en México se han realizado muchos esfuerzos por tener un estado de derecho eficiente y efectivo, aún hay vacíos que no se han tratado con la atención necesaria. Es por ello que destaca el trabajo de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, que ha logrado tender un puente más entre la realidad que enfrenta una parte de la población mexicana que aún permanece legalmente desprotegida con los hacedores de política pública para el diseño no sólo de propuestas sino también de acciones que generen impactos positivos de corto y largo plazo para un mejor desarrollo económico y social.

México es un país cuyos niveles de riqueza y desarrollo se ven opacados por la amplia brecha que hay entre los segmentos más pobres y más ricos de la población. Esta desigualdad no permite el crecimiento que el país necesita para poder colocarse plenamente como una potencia económica y, al interior, si este problema no es atendido, podría eventualmente generar descontentos sociales que dividan a la población. Por el otro lado, si se aprovechan las experiencias positivas y se generan políticas públicas acordes a las necesidades de la realidad mexicana, las condiciones de equidad que promuevan una sociedad más incluyente llevarían a la conformación de un entorno económico eficiente para el desarrollo.

Este documento pretende englobar las posturas de diferentes actores económicos y sociales sobre los temas que estudia la Comisión. No se trata sólo de indicar y describir cuáles son los problemas, también se han presentado propuestas de diferentes actores de la sociedad e incluso casos exitosos de estrategias llevadas a cabo por la iniciativa privada y organizaciones sociales y sindicales. Es destacable el hecho de que a pesar de que se tratan diferentes temas, el común denominador en todos ellos es la habilitación de instrumentos jurídicos accesibles como la variable relevante para el pleno desarrollo económico y social de los mexicanos.

Otros elementos importantes fueron identificados; uno de ellos es la relevancia de la educación no sólo para la formación de capital humano, sino como un medio para conocer y aprender a defender los derechos a que somos acreedores. Adicionalmente la educación es un vehículo de movilidad social para el mejorar el nivel de vida de las personas y por ende, mejorar la productividad y la competitividad de la fuerza laboral mexicana. Es también necesario poner atención en el papel del gobierno como generador de políticas públicas que faciliten e incentiven la actividad empresarial para reactivar la industria nacional y la inversión en el país. De igual forma, destaca la necesidad de un diálogo entre gobierno e iniciativa privada para realizar políticas de desarrollo urbano acorde a las características propias de la dinámica del uso de la tierra de manera que se armonice el crecimiento de las ciudades garantizando vivienda digna para sus habitantes, sin que esto signifique vulnerar al campo mexicano.

Si bien se reconoce que para combatir la exclusión y la desigualdad se requiere aún de los programas tradicionales como microcréditos y transferencias condicionadas, los modestos resultados que se han obtenido a la fecha, destacan la necesidad de redoblar los esfuerzos para generar una sociedad más equitativa en México. En este contexto, las propuestas

generadas a partir del trabajo de la Comisión abren un camino alternativo que, en conjunto con las políticas que se realizan actualmente, fortalecerán las acciones de combate a la pobreza. La discusión de las debilidades aquí tratadas no debería desanimar a los hacedores de la política pública, sino todo lo contrario, es necesario reconocer el sentido de la urgencia: al país le urgen estos cambios, y requiere que se lleven a cabo con eficacia.