



# PLURALIDAD Y CONSENSO

Coincidencias y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México **El turismo como plataforma económica del país** Oportunidades y desafíos para México ante la incorporación al TPP **Por un marco legal para los delitos contra la identidad de las personas en México** El INEE, la evaluación y la Reforma Educativa

# Índice

## POLÍTICA Y SOCIEDAD

---

Coincidencias y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México **2**

César Alejandro Giles Navarro

Violaciones graves a derechos humanos en México según organismos públicos de Derechos Humanos **24**

Carolina Espinosa Luna

Los medios públicos en el contexto de la Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión **44**

Juan Carlos Amador Hernández

## ECONOMÍA Y FINANZAS

---

¿A quién ha beneficiado la subrogación de créditos hipotecarios de la Reforma financiera? **62**

Alejandra Huerta Pineda

Oportunidades y desafíos para México ante la incorporación al TPP **74**

Cornelio Martínez López

Lorena Vázquez Correa

A tres años de la Reforma fiscal... Los pendientes **102**

José Luis Clavellina Miller

Héctor Juan Villareal Páez

## LOS SENADORES ESCRIBEN

---

Por un marco legal para los delitos contra la identidad de las personas en México **126**

Senador Arturo Zamora Jiménez

La fractura hidráulica y el Proyecto Hidráulico Monterrey VI; un daño irreversible al medio ambiente **138**

Senador Raúl Gracia Guzmán

El Partido Verde en la modernización de la legislación mexicana **150**

Senador Carlos Alberto Puente Salas

## ARTÍCULOS INVITADOS

---

El turismo como plataforma económica del país **164**

Maestro Enrique de la Madrid Cordero

Evolución de la transparencia y el acceso a la información en México **172**

Maestro Oscar M. Guerra Ford

El INEE, la evaluación y la Reforma educativa en México **190**

Doctor Francisco Miranda López

## RESEÑA

---

El Gran Escape. Angus Deaton **212**

Alejandra Huerta Pineda

## RECOMENDACIONES

BIBLIOGRÁFICAS **217**

---



## Resumen

N ESTA OBRA SE EXPONEN LAS SIMILITUDES Y diferencias más importantes entre las propuestas de las cuatro principales fuerzas políticas que conformarán la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, derivado de un análisis cuantitativo y cualitativo de sus plataformas programáticas registradas ante la autoridad electoral.

De este modo, el presente artículo pretende hacer una modesta contribución al debate en torno a la redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México, aportando elementos que permitan dilucidar algunas de las bases que darán forma y contenido a este documento fundacional, que marca la fase final de un largo y complejo proceso de reforma orientado hacia el reconocimiento de la soberanía de la capital de la República y los derechos de sus habitantes.

Nuestro punto de partida es que ninguna de las fuerzas políticas contará con el número de diputados suficiente para aprobar por sí misma la Constitución, lo

# Coincidencias y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente de la **Ciudad de México**

César Alejandro Giles Navarro\*

Toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación conforme al cual se constituye y desarrolla su voluntad. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza es lo que se llama Constitución

Georg Jellinek

que obligará a construir alianzas legislativas para alcanzar la mayoría calificada de dos terceras partes, equivalente a 67 votos que estipula el artículo séptimo transitorio de la reforma política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de enero de 2016.

Ante este escenario propio de la democracia en clave de gobierno dividido, se exponen las coincidencias y las diferencias entre las propuestas de los principales partidos que integrarán la Asamblea Constituyente, con lo cual se pretende facilitar la construcción de acuerdos, además de dar a conocer las posturas encontradas que reflejan la diversidad y pluralidad política que permea a la sociedad y a los partidos en la capital de nuestro país.

Para identificar las propuestas comunes y divergencias rumbo a la Asamblea Constituyente, se llevó a cabo un análisis comparativo de las plataformas programáticas que registraron ante el Instituto Nacional Electoral (INE) los partidos: Revolucionario Institucional (PRI), Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), que fueron los que obtuvieron el mayor porcentaje de votación en la elección inmediata ante-

---

\* Investigador de la Dirección General de Difusión y Publicaciones.

Agradezco infinitamente a mis colegas Sergio López Vivanco, Alejandro González Nájera y Aldo J. García Castro por su invaluable apoyo para la elaboración de este artículo. Sus conocimientos en Economía y Derecho constitucional contribuyeron enormemente a enriquecer estadística y conceptualmente este trabajo.

rior del año 2015<sup>1</sup> (IEDF, 2015: 31), así como los que, de acuerdo con las encuestas y la propia integración que se dispuso para esta asamblea, tendrán una mayor cantidad de diputados constituyentes.

El método utilizado para la comparación consistió en identificar cada una de las propuestas, para posteriormente agruparlas en ejes temáticos, dejando en evidencia las similitudes que existen entre ellas. Dado que la Constitución de la Ciudad de México contendrá principios fundamentales y no disposiciones reglamentarias, la disertación ponderó el concepto, el principio o idea base de las propuestas, por encima de elementos secundarios como la redacción o el orden de las palabras. Por supuesto que habrá un momento en el que las fuerzas políticas tendrán que tejer más fino para aprobar las leyes reglamentarias de la Constitución, pero en esta discusión ocuparán un lugar central los principios fundamentales. Con base en estos criterios se determinaron doce ejes temáticos que sirvieron como referentes para la comparación:

1) Derechos humanos; 2) Régimen de gobierno, democracia y sistema electoral; 3) Poderes locales; 4) Órganos constitucionales autónomos; 5) Alcaldías y Concejos; 6) Economía; 7) Seguridad pública, procuración y acceso a la justicia; 8) Transparencia y Combate a la Corrupción; 9) Desarrollo Metropolitano; 10) Medio ambiente; 11) Servicios Públicos y 12) Presupuesto y Hacienda Pública.

Pero antes de entrar de lleno en la disertación de las propuestas, haremos una breve recapitulación del proceso de conversión de la capital del país en una entidad soberana, así como de los principales elementos de la reforma política del Distrito Federal, aprobada en el año 2015 por el Congreso de la Unión, con la intención de contextualizar y enfatizar la relevancia que entraña la discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

## La reforma política del Distrito Federal

En el proceso de democratización del Estado mexicano, el estatus jurídico y político de la capital del país ha sido una encrucijada difícil de resolver, en virtud de la relevancia estratégica y las particularidades históricas que distinguen al territorio en el que residen los Poderes de la Unión.

Durante gran parte del siglo XX, el Distrito Federal estuvo sujeto a un régimen de excepción constitucional que, con el argumento de la residencia de los poderes federales, no solo mantuvo acotada su soberanía y autonomía como entidad fe-

<sup>1</sup> En el proceso electoral de 2015, tomando como base los resultados de la votación para diputados de mayoría relativa (sin considerar las alianzas): el PRI obtuvo el 7.68% de la votación; el PAN, 4.79%, el PRD, 26.33% y MORENA, 26.19%.

derativa, sino que también restringió los derechos políticos de los capitalinos, al excluirles de la posibilidad de elegir a sus representantes y autoridades.

Aunado a la particularidad de ser el asiento de los poderes de la Unión, que fue el motivo original para negarle su soberanía, se sumó el hecho de que la capital del país fue el epicentro de importantes movimientos sociales y políticos que pusieron en entredicho la estabilidad del régimen, lo que provocó cierta indefinición y hasta temeridad para abordar el debate respecto al status constitucional del Distrito Federal.<sup>2</sup>

Así, desde 1928 hasta bien entrada la década de los años 90, el Distrito Federal funcionó como un departamento administrativo, encabezado por un funcionario —denominado jefe del departamento del Distrito Federal— quien ciertamente ejercía funciones de gobierno, pero rendía cuentas, única y exclusivamente, al jefe del Ejecutivo federal.

Para el régimen presidencialista de partido hegemónico, este modelo político-administrativo no significaba mayor problema, pues la distribución del poder era monocromática, sin embargo, con la transición democrática y la consecuente irrupción de más actores en la vida política local y nacional, las demandas de reivindicar a la capital como entidad soberana y de reconocer los derechos de sus habitantes fueron subiendo de intensidad, hasta concretarse en reformas que trastocaron al régimen interno de la ciudad, aunque siempre bajo la premisa de no igualarlo al del resto de las entidades que conforman al pacto federal.

De este modo, en 1987 y luego del factor catalizador de organización social que representó el terremoto de 1985, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, uno de los primeros órganos de representación ciudadana en la capital, integrado por 66 miembros, 40 de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Cabe señalar que esta asamblea carecía propiamente de facultades legislativas, por lo que sus funciones eran eminentemente de consulta y gestión ciudadana, entre las que se encontraban: la expedición de bandos de policía y buen gobierno; proponer al presidente de la República la atención prioritaria de determinados asuntos; aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; formular peticiones a las instancias administrativas locales y presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión sobre temas relativos al Distrito Federal (Chávez, 2009: 235).

<sup>2</sup> Solo para comprender la actitud renuente que existía para revisar el estatus jurídico de la capital, vale la pena traer a colación la elocuente expresión del connotado priista José Luis Lamadrid, a quien se le atribuye la afirmación de que “convertir a la capital en una entidad autónoma, sería tanto como clavarle al régimen una estaca en el corazón” (*La Jornada*, 28 de marzo de 2010).

En 1992, la discusión de la reforma política del Distrito Federal fue retomada por los partidos políticos y el Gobierno de la República, lo que derivó en la reforma del 25 de octubre de 1993, mediante la cual se estableció una forma de elección indirecta para el jefe del departamento del Distrito Federal (que no tendría aplicación); se otorgaron mayores facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, entre ellas, la de aprobar el presupuesto de egresos y se reservaron atribuciones para el Congreso de la Unión, tales como la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y aprobar los montos de endeudamiento que requiriera el gobierno local (Chávez, 2009: 236).

En 1994, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el símil de una Constitución, y se instituyeron tres esbozos más cercanos a poderes locales: la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, 2012: 6).

Dos años más tarde, en 1996, se daría lugar a lo que sin duda alguna fue la reforma política más acabada del siglo XX para la capital del país, como consecuencia de las negociaciones enmarcadas en el denominado “Compromiso para un Acuerdo Político Nacional”. Con esta reforma se instituyó la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, cargo que duraría seis años (con excepción del electo en 1997, que duró solo tres). Asimismo, se dispuso que para el año 2000, se elegiría a los titulares de las demarcaciones territoriales mediante voto universal, libre y secreto y se sustituyó a la Asamblea de Representantes por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reconociendo a sus integrantes como diputados (Gallegos, 2013: 38-40).

### La reforma política del 2015

Con la reforma política de la Ciudad de México, aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2015 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, se entró en una fase final y determinante para consolidar a la capital de nuestro país como una entidad federativa soberana, independiente y autónoma.

Para los ojos de cualquier observador, la reforma política aprobada el año pasado significaría el cambio de nombre de Distrito Federal al de Ciudad de México, pero en realidad, esta reforma va más allá de eso, al redefinir el régimen interno de la capital del país, sin igualarlo al de un estado, pero reivindicando su capacidad para tomar sus propias decisiones como entidad fundadora del pacto federal, capital de la República y asiento de los poderes de la Unión (Instituto Belisario Domínguez, 2015).

Con la reforma de 2015 se instituyó en el artículo 122 constitucional que la Ciudad de México es una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y se precisó que adoptará una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y laica.

Otro de los cambios fundamentales que esta reforma trajo consigo consistió en reordenar la organización político administrativa de la Ciudad de México, estipulando que cada demarcación contará con un Alcalde (que sustituye a la figura de jefe delegacional), además de un Concejo conformado por entre 10 y 15 miembros electos por el voto de la ciudadanía, en un esquema parecido al que hoy en día funciona en los cabildos de los ayuntamientos en los estados.

En cuanto al Poder Legislativo, se instituyó que este se depositará en la Legislatura local, que contará, entre otras, con atribuciones para revisar la cuenta pública, la aprobación del presupuesto de egresos, formar parte del órgano revisor de la Constitución y establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México se le confirió al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, que ejercerá en el cargo por un periodo no mayor de seis años, asumiendo directamente la dirección de las instituciones de seguridad en la entidad.

Respecto al Poder Judicial, se estableció que éste se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los Juzgados y Tribunales que para tal efecto establezca la Constitución local.

Por otro lado, se previó que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que prevé la Constitución para las entidades federativas.

## **Constituyente: institución fundadora de la Ciudad de México**

Pero sin duda alguna, la institución fundacional más relevante que devino de la última reforma política de la Ciudad de México se refiere a la Asamblea Constituyente, un órgano colegiado formado por 100 integrantes honorarios, quienes tendrán en sus manos la responsabilidad histórica de discutir y aprobar la primera Constitución Política de la capital de nuestro país.

De estos 100 integrantes, 60 fueron electos por la ciudadanía mediante el principio de representación proporcional, en la elección celebrada el 5 de junio de 2016; mientras que los 40 restantes, han sido designados por el jefe de Gobierno, el presidente de la República y las cámaras del Congreso de la Unión, de acuerdo con la siguiente proporción:



- Seis miembros designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Seis miembros designados por el presidente de la República y
- Catorce senadores y 14 diputados federales, ambos designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política respectiva.

De acuerdo con una encuesta publicada por el periódico *El Financiero*, al 22 de mayo de 2016, MORENA registraba el 34% de las preferencias electorales, seguido por el PRD; con 15%, el PRI y el PAN, con el 12% cada uno. Considerando estas mediciones y el método de integración previsto en la Constitución, se prevé que estos cuatro partidos políticos conformarán más del 70% de la Asamblea Constituyente, mientras que el resto, se repartirá en otros partidos minoritarios y los candidatos independientes que hubieren obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes.

En términos de lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio del decreto publicado en el DOF, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se instalará el 15 de septiembre de 2016, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Bajo este tenor y, previendo que ninguna fuerza política contará con una mayoría calificada de 67 diputados, en este artículo se dan a conocer las principales coincidencias y divergencias entre las propuestas de los partidos que contarán con el mayor número de constituyentes, es decir, el PRI, el PAN, el PRD y MORENA, a la luz de un análisis comparativo de las plataformas programáticas que registraron ante el INE.

## Diagnósticos y posturas políticas en torno a la Constitución

Sin duda alguna, la historia y la posición de cada uno de los partidos definen en buena medida sus diagnósticos y posturas políticas respecto a la Constitución. Por ejemplo, el PRD, partido que actualmente ocupa el gobierno local, enfatiza el proceso de democratización de la capital como una de sus conquistas políticas. “Con el triunfo histórico de la izquierda en 1997 —nos dice este partido— se inició la construcción de un proyecto alternativo, como respuesta al proyecto económico impuesto en México desde 1988 por el PRI”. De este modo, la plataforma política constitucional del partido del Sol Azteca, se concibe como una “continuación del proyecto de izquierda (...) que retoma en sus ejes temáticos las experiencias desarrolladas en la ciudad por las organizaciones sociales, los organismos civiles, el

movimiento urbano popular, las organizaciones empresariales locales y el Partido de la Revolución Democrática en el ejercicio de los derechos sociales, ambientales, humanos y políticos” (PRD, 2016: 2 y 4).

Con base en lo anterior, el PRD desarrolla 97 propuestas sobre diez ejes temáticos:

1) ejercicio pleno de ciudadanía; 2) La participación social de la ciudad, de la tierra y de la propiedad; 3) La gestión democrática de la ciudad; 4) La producción democrática de la ciudad; 5) El manejo sustentable y responsable de los bienes comunes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno; 6) Propiciar el desarrollo de instituciones de alta tecnología, a través del fortalecimiento de las instituciones educativas públicas de la Ciudad de México; 7) Derechos Metropolitanos; 8) Equilibrio de Poderes; 9) Reforma Administrativa para la Ciudad de México, y 10) El disfrute democrático y equitativo de la ciudad.

Además de las propuestas contenidas en su plataforma, es de esperarse que el PRD, partido de gobierno a nivel local, defienda el proyecto de Constitución que presentará el Jefe de Gobierno el día de la instalación de la Asamblea Constituyente.

En cuanto a los partidos de oposición, el PAN arranca su plataforma abordando algunos de los problemas de la Ciudad de México, como la pobreza, en una crítica tácita hacia los gobiernos de izquierda y la política social implementada por estos. En este mismo tono de contraste, identifica al PRI y al PRD como actores de un modelo político “que ha privilegiado históricamente una forma de entender y ejercer el poder de manera patrimonialista, donde a los habitantes (que no ciudadanos) se les otorgan dádivas (subsidios, tierra, vivienda y un largo etcétera) por voluntad del gobernante, del jefe” (PAN, 2016: 6).

Por otro lado, el blanquiazul reivindica algunos de sus principios básicos, entre ellos el humanismo y la dignidad de la persona, pronunciándose finalmente por una “ciudad humanista con desarrollo compartido”. De este modo, la plataforma del PAN formula 100 propuestas distribuidas en ocho tópicos: 1) Vida digna y derecho a la ciudad; 2) Principios rectores de los poderes locales; 3) Integridad y ética pública; 4) Democracia efectiva y empoderamiento ciudadano; 5) Equilibrio y renovación de poderes; 6) Justicia efectiva y seguridad pública; 7) Gobernanza metropolitana y gestión territorial y 8) Gobiernos locales con más autonomía y capacidad de gobierno.

El PRI, sin lugar a dudas el partido político más castigado en términos electorales en la historia reciente de la Ciudad de México, se caracteriza por una plataforma esencialmente propositiva más que de contraste, con 121 propuestas organizadas en una decena de bloques temáticos: 1) Constitución y Régimen de Gobierno; 2) Principios y Derechos Fundamentales; 3) Administración Pública y Alcaldías; 4)

Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Zona Metropolitana; 5) Capital y Poderes de la Unión; 6) Sistema Electoral y Participación Ciudadana; 7) Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia; 8) Órganos autónomos; 9) Sistema de Fiscalización y Hacienda Pública y 10) Transparencia y Rendición de Cuentas. De este modo, el PRI “asume el compromiso de ser un actor protagónico en el debate de las propuestas a discutirse en la Asamblea Constituyente” (PRI; 2016: 2).

MORENA, por su parte, se esfuerza por presentarse como partido de oposición, como se muestra desde las primeras líneas de su plataforma, en las que se hace una dura crítica a los términos de la reforma política aprobada por el Congreso de la Unión, particularmente al método de integración de la Asamblea Constituyente. En cuanto a sus propuestas, se afirma que los constituyentes de MORENA “impulsarán una Constitución de avanzada, progresista, y de izquierda; que preserve y amplíe las libertades democráticas y ponga en el centro los derechos individuales y colectivos de las personas; que coloque a las instituciones al servicio de la gente; que defina una ciudad justa, igualitaria, solidaria, culta, educadora, participativa, limpia, segura, diversa, sustentable, productiva, incluyente; ordenada e innovadora” (MORENA, 2016: 2). En ese sentido, se observa una coincidencia ideológica importante con el PRD que no deja de ser paradójica, considerando la disputa que ambos partidos protagonizarán en aras de consolidarse como la primera fuerza política de izquierda en la Ciudad de México y en todo el país.

A partir de esta postura eminentemente crítica, MORENA plantea una centena de propuestas sobre la base de 10 ejes temáticos: 1) Principios fundamentales de la Constitución; proyecto de ciudad; ciudad de los derechos humanos (garantías individuales y derechos colectivos); 2) Integración, funcionamiento y atribuciones de los poderes locales (ejecutivo, legislativo y judicial) y órganos autónomos; 3) Nuevo modelo institucional de la administración; 4) Gobiernos locales: poner en el centro al gobierno más próximo a la gente; 5) Derecho a la ciudad y nuevos derechos para los habitantes de la ciudad; 6) Derechos sociales para la equidad; 7) Democracia y poder ciudadano; 8) Honestidad y ética pública; 9) Seguridad pública, procuración e impartición de justicia y 10) Finanzas públicas, distribución del presupuesto.

Hasta aquí hemos explicado de manera general las plataformas políticas constitucionales de los partidos, en las que claramente se pueden observar diferencias importantes entre uno y otro, por lo demás un rasgo natural y deseable en la competencia política y que al mismo tiempo refleja la diversidad ideológica que se hará patente en la discusión de la Constitución de la Ciudad de México.

En las siguientes líneas, estudiaremos con mayor detalle las propuestas, en un ejercicio de dos niveles de análisis del que se desprenderá que la pluralidad y el

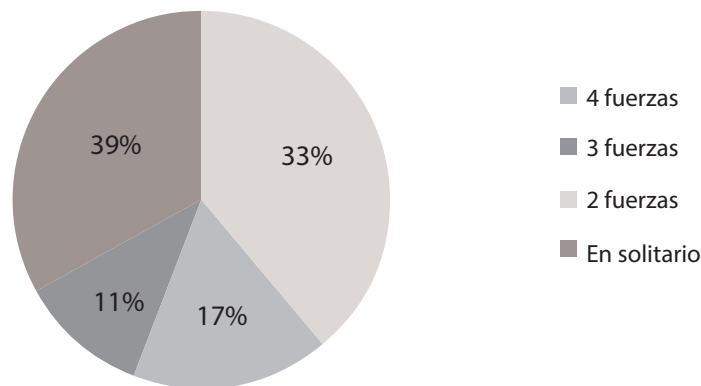
antagonismo político no necesariamente implican la ausencia de coincidencias, la incompatibilidad de ideas ni mucho menos la imposibilidad de llegar acuerdos.

El primer nivel de análisis nos permitirá cuantificar las propuestas o el conjunto de propuestas en las que convergen las cuatro, tres o al menos dos de las fuerzas políticas, así como las iniciativas que serán impulsadas por cada partido en solitario. Vale la pena subrayar que en algunos bloques de coincidencia se sumó más de una propuesta, en virtud de que básicamente proponen lo mismo.

## Análisis cuantitativo

De las 418 propuestas que presentaron en su conjunto el PRI, el PAN, el PRD y MORENA, 73 de ellas que equivalen a un 17% del total, presentan coincidencias entre los cuatro partidos. En un 11% existen coincidencias entre tres de estos partidos y en 33% se empatan las propuestas de al menos dos partidos. Así, en poco más del 61% del total de las propuestas, se observan coincidencias entre dos o más partidos políticos, mientras que el 39% restante contiene las iniciativas que cada partido impulsa en solitario, como se ve en la siguiente gráfica, que ilustra en buena medida la gama de posibilidades de alianzas legislativas para la aprobación de la Constitución.

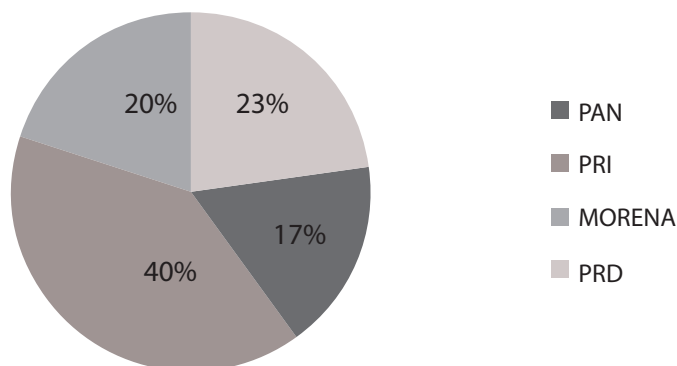
**Coincidencias entre los partidos políticos  
que integrarán la Asamblea Constituyente**



**Fuente:** Elaboración propia con base en las plataformas programáticas del PRI, PAN, PRD y MORENA.

Del total de propuestas que impulsan los partidos políticos de manera independiente, equivalente a 161 propuestas, el PRI participa con un 40%, seguido por el PRD, con el 23%; MORENA, con el 20% y finalmente el PAN, con 17%.

### Propuestas en solitario por partido político



**Fuente:** Elaboración propia con base en las plataformas programáticas del PRI, PAN, PRD y MORENA.

Ahora bien, es importante señalar que las propuestas que solo son impulsadas por un partido político, no necesariamente implican una diferenciación, contraste u oposición respecto de las propuestas de los otros partidos, pues en la mayoría de ellas, se trata de disposiciones que debe contener la Constitución, de acuerdo con la reforma política, o bien que simple y sencillamente no fueron definidas por omisión de los otros y en los que difícilmente podría haber una postura discordante como puede ser el derecho de las personas con discapacidad o el derecho al deporte.

### Análisis cualitativo

A la luz del análisis cuantitativo, se identificaron las convergencias programáticas que podrían traducirse en alianzas legislativas para aprobar la Constitución. Para complementar este enfoque, continuaremos con un análisis de tipo cualitativo de las coincidencias y divergencias, sobre la base de los 12 ejes temáticos enunciados al inicio de este artículo.

#### 1) Derechos humanos

En el ámbito de los derechos humanos, los cuatro partidos políticos coinciden esencialmente en seis temas: el respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes; los derechos de los pueblos y barrios originarios, garantizar el derecho a la salud, instituir el derecho a la ciudad, el acceso al agua y el derecho a la educación; aunque en este último, es de esperarse que MORENA haga valer de alguna forma su rechazo a la reforma educativa aprobada en el año 2013 por el Congreso de la Unión.

Los desencuentros previsibles que merece la pena destacar en lo que toca a los derechos fundamentales, se manifestarán en torno a tres aspectos. En primer lugar, en el derecho a la vida desde la concepción, impulsado por el PAN, que chocará inevitablemente con los derechos reproductivos de las mujeres y los jóvenes, que impulsan el PRD y MORENA. Aquí será clave la postura que asuma el PRI que optó por la ambigüedad en su plataforma.

En segundo lugar, se enfrentará la pretensión del PAN por asegurar el derecho a la movilidad universal con el derecho irrestricto a manifestarse que promueven los partidos de izquierda. Por último, la oposición histórica del PAN a reconocer los derechos de las personas del mismo sexo al matrimonio y a la adopción, se enfrentará no solo con las posturas contrarias del PRD y MORENA, sino también con el PRI, partido que a pesar de no haberse pronunciado al respecto en su plataforma programática, se verá influenciado por la iniciativa que recientemente envió el presidente de la República al Congreso de la Unión para reconocer este tipo de derechos en la Constitución federal.

En cuanto a las propuestas en solitario que tienen poca probabilidad de encontrar resistencias, MORENA impulsará los derechos a la migración y a la inclusión plena de las personas con discapacidad, mientras que el PRD promoverá el derecho al deporte.

## 2) Régimen de gobierno, democracia y sistema electoral

En la definición del régimen interno de la ciudad, los cuatro partidos políticos coinciden en incorporar mecanismos de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En la revocación de mandato coinciden el PAN, el PRD y MORENA, en tanto que el PRI no muestra una posición al respecto en su plataforma, aunque tradicionalmente se ha mostrado en contra.

El PRI, MORENA y el PRD impulsan el diseño de un sistema de planeación democrática local. El PRI y el PRD promueven la figura de gobiernos de coalición y regular la relección consecutiva de alcaldes y legisladores. El PRD y MORENA proponen la creación de un Consejo de Gobierno presidido por el jefe de Gobierno, aunque difieren respecto a su integración y funciones. Mientras que el primero propone que sea un órgano compuesto por los secretarios de gobierno, el segundo propone que constituya un mecanismo de diálogo con los alcaldes.

## 3) Poderes locales

Respecto a la asignación de atribuciones de los poderes locales, las principales diferencias se observan en el ámbito del Poder Judicial, en donde si bien los cuatro coinciden en asegurar la implementación del nuevo sistema de justicia penal y

revisar la integración y funcionamiento de los órganos de administración de justicia, las propuestas presentan diferencias notables. Por ejemplo, mientras MORENA clama por la democratización del Poder Judicial, mediante la elección de los jueces y magistrados, el PRI y el PAN impulsan la certificación y profesionalización de estos funcionarios. MORENA y el PAN coinciden en la eliminación de la reelección de los magistrados. El PRD y MORENA coinciden en la creación de un tribunal constitucional de derechos encargado de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos fundamentales, así como de obligar a las autoridades de la ciudad a cumplir con sus obligaciones en esta materia.

En lo que respecta al Poder Legislativo, se coincide en disminuir sus gastos, regular o prohibir la creación de fideicomisos y la posibilidad de reservar recursos para el uso discrecional de los legisladores. Asimismo, se concuerda en eliminar el veto de bolsillo del Jefe de Gobierno, crear la Junta de Coordinación Política y fortalecer las atribuciones de la Mesa Directiva. Adicionalmente, el PRI y el PRD impulsan ampliar los periodos ordinarios de sesiones.

Dentro de las propuestas en solitario que vale la pena subrayar, se encuentra la eliminación del fuero para todos los servidores públicos de la capital, promovida por el PRD y la iniciativa de MORENA en el sentido de establecer que la Legislatura se integrará por 30 diputados de mayoría relativa y 30 de primera minoría.

Para el Poder Ejecutivo de la ciudad, los cuatro partidos enfatizan el principio de rendición de cuentas hacia el Poder Legislativo, a través de prácticas que abarcan desde la pregunta parlamentaria, las comparecencias públicas y el debate del jefe de Gobierno con los legisladores sobre el estado de la ciudad. El PRI, por su cuenta, propone establecer claramente los supuestos relacionados con la falta absoluta del jefe de Gobierno y el procedimiento para el nombramiento del sustituto.

#### 4) Órganos constitucionales autónomos

Las cuatro fuerzas políticas reconocen la necesidad de dotar de autonomía a los órganos constitucionales autónomos que, de acuerdo con la reforma política, deberán de ser los mismos que la Constitución prevé para el resto de las entidades federativas. También se coincide en facultar a la Legislatura para ratificar a sus titulares y en la incorporación de la ciudadanía en los procesos de selección y evaluación de los mismos.

MORENA hace énfasis en evitar la proliferación no sistemática de este tipo de organismos, así como su rechazo a las cuotas partidistas para su conformación.

El PRI, por su parte, propone establecer sanciones más severas por incumplimiento de las resoluciones que emita el órgano garante de la transparencia; fortalecer

el órgano responsable en materia de derechos humanos e iniciar un proceso de reingeniería constitucional del sistema de competencias de poderes constituidos y nuevos sujetos de derecho público con autonomía constitucional, imponiéndoles controles interorgánicos, para una evaluación más certera, puntual y vinculatoria.

## 5) Alcaldías y Concejos

En el ámbito de la organización político-administrativa, los cuatro partidos se manifiestan por poner en marcha un proceso de descentralización cifrado en el fortalecimiento de las Alcaldías y los Concejos, que constituirán los gobiernos de proximidad en la ciudad. En ese sentido, postulan también la necesidad de rediseñar las demarcaciones territoriales bajo criterios de extensión territorial, densidad poblacional, geográficos, históricos, sociales y culturales.

Así también, predomina la idea de dotar a las Alcaldías de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestaria y las atribuciones necesarias para cumplir con sus funciones de gobierno de proximidad.

Los cuatro coinciden en establecer criterios, fórmulas y esquemas presupuestales y fiscales justos y equitativos para las Alcaldías, así como incorporar mecanismos de participación y vigilancia ciudadana.

El PRI y el PRD proponen facultar a los Concejos de las atribuciones necesarias para desempeñar un efectivo contrapeso a los Alcaldes, en su calidad de órganos de representación de las fuerzas políticas que coexisten en la demarcación.

El PRI y MORENA impulsan la profesionalización de los cuerpos directivos y operativos, así como establecer mecanismos legales obligatorios de coordinación y articulación con los otros niveles de gobierno.

En materia de seguridad, el PAN, el PRI y MORENA promueven la creación y/o el fortalecimiento de policías de proximidad bajo la supervisión de las Alcaldías.

El PAN propone dotar a las alcaldías de las facultades necesarias para desempeñar de manera eficiente y expedita la administración pública local, incorporando el uso de redes sociales. De igual modo, impulsa concederles personalidad jurídica para poder suscribir convenios con la federación, municipios, alcaldías, empresas, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y otras instituciones.

El PRI plantea facultar a las alcaldías para presentar iniciativas ante la Legislatura de la ciudad y concederles atribuciones para los procesos de abasto, disposición, reutilización, tratamiento y potabilización del agua.



## 6) Economía

Los cuatro partidos políticos retoman la necesidad de fortalecer al salario, ya sea bajo la figura de salario digno (PAN y PRI); salario justo o decente fijado por la Legislatura (PRD), o bien como derecho a la renta básica (MORENA).

El PRI y el PRD impulsan el seguro de desempleo y el reconocimiento de la economía social y el desarrollo sustentable. El PRI y MORENA proponen establecer que el Gobierno de la ciudad asumirá la planeación y desarrollo económico, así como la necesidad de recuperar el espacio público.

El PRI, por su cuenta propone promover la igualdad salarial entre hombres y mujeres y definir las competencias del gobierno local y de las Alcaldías para desarrollar el potencial turístico de la ciudad.

El PRD, por su parte, propone instituir la denuncia pública moral contra quienes no acaten el salario justo y reconocer los derechos laborales del trabajo doméstico. También plantea fortalecer la capacidad productiva de los sectores rural y popular y apoyar a los capitalinos en el inicio de su vida económica mediante el fondeo de sus proyectos productivos, la generación de esquemas que promuevan y apoyen las formas de economía solidaria, el cooperativismo, el asociacionismo, las economías a escala y también a aquellas empresas familiares, micro y pequeñas.

El PRD y MORENA, congruentes con su ideología política de izquierda, proponen instituir el carácter social, popular y antineoliberal de la ciudad y establecer derechos económicos diferenciados de la política neoliberal. Del mismo modo, coinciden en la creación de una Procuraduría de Defensa del Trabajo. El PRD y el PAN coinciden en reconocer los derechos de asociación y de huelga.

## 7) Seguridad pública, procuración y acceso a la justicia

En lo que constituye el principal problema percibido por los capitalinos, existen importantes coincidencias en las propuestas de los cuatro partidos políticos. La coincidencia mayor se encuentra en conceder autonomía a la Procuraduría o Fiscalía General de la Ciudad de México, instituyendo la ratificación de su titular por parte de la Legislatura, aunque es de destacar que el PRD contempla la posibilidad de la elección popular.

Otra coincidencia entre los cuatro es la reivindicación del mando único en la ciudad, no obstante, en el caso de MORENA, se plantea la necesidad de reforzarlo con la participación de Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblo en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública.

El PAN propone la creación de diversas instituciones, entre ellas la Policía de Investigación, una instancia encargada de la recuperación de activos, una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, el Instituto Autónomo de Servicios Periciales y Forenses y la consolidación del Sistema de Atención a Víctimas de la Ciudad de México.

El PAN y el PRI coinciden en dotar de facultades a las Alcaldías en materia de seguridad y cuerpos policiacos, entre ellas la expedición de bandos de buen gobierno y la policía de proximidad y cuerpos de seguridad pública y prevención ciudadana.

El PRI y MORENA concuerdan en integrar el término de prevención social del delito como una política pública, así como impulsar un modelo de seguridad y procuración respetuoso de los derechos humanos; que establezca facultades y mecanismos claros y precisos de coordinación entre todas las autoridades en materia de seguridad.

El PRI, por su cuenta propone la dignificación y el pleno reconocimiento a los servidores públicos de la seguridad y procuración de justicia, bajo un esquema de servicio profesional de carrera policial e incorporar las bases y lineamientos en lo relativo a la regulación del régimen laboral para policías, agentes del Ministerio Público y peritos.

## 8) Transparencia y combate a la corrupción

Los cuatro partidos concuerdan en adecuar la Constitución al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, fortalecer la transparencia, los mecanismos de acceso a la información pública, los canales de participación y denuncia ciudadana, así como en la instauración del servicio de carrera para los tres poderes y órganos autónomos.

El PAN, el PRI y el PRD coinciden en incorporar el gobierno abierto en la ciudad. El PAN y MORENA concuerdan en hacer obligatoria la publicidad de la Declaración de Situación Patrimonial, Fiscal y de Intereses (iniciativa conocida como tres de tres). El PAN y el PRD impulsan la creación de una Fiscalía Anticorrupción.

El PAN impulsa establecer la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito, un régimen de protección a colaboradores y crear la figura del *ombudsman* anticorrupción. El PRI plantea definir la organización, el funcionamiento y facultades del Tribunal de Justicia Administrativa y armonizar la Constitución con la nueva legislación en materia de transparencia. MORENA propone prohibir todas las formas de nepotismo y el traspaso de los gobiernos entre familiares.

## 9) Desarrollo metropolitano

Los cuatro partidos políticos proponen diversas instancias de gestión urbana encargadas de la formulación de políticas públicas para la zona metropolitana.

El PRD propone la creación de la comisión metropolitana de diputados locales en el valle de México para que coadyuve a la creación de políticas públicas en el área metropolitana.

El PAN propone instaurar organismos de gestión metropolitana con personalidad jurídica, autonomía presupuestal y con participación de todos los órdenes de gobierno. Asimismo, promueve la creación de la Agencia para el Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial Metropolitano, la Agencia para la Movilidad y el Transporte Metropolitano Sostenibles y de los Institutos Municipales (de las Alcaldías) de Planeación (IMPlanes).

MORENA, por su cuenta, impulsa la prohibición de la gentrificación.

## 10) Medio ambiente

Las cuatro fuerzas políticas buscan instituir la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el manejo responsable de los desechos. El PAN y el PRD proponen instituir el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

El PRI propone incorporar los conceptos sobre proyectos ambientalmente sostenibles, estímulos fiscales para el restablecimiento de reservas naturales y mecanismos de garantía y recompensa para la preservación de bosques, suelos y aguas.

MORENA propone reconocer los derechos de la madre Tierra y el derecho de acceso a tecnologías limpias y sustentables.

El PRD promueve garantizar la protección de toda persona a los efectos negativos del cambio climático, instituir que el daño y deterioro ambiental generarán responsabilidad para quienes lo provoquen, establecer como obligaciones de los habitantes de la Ciudad de México, cuidar y conservar el medio ambiente. Asimismo, propone instituir los derechos de los animales y una ciudad libre de transgénicos. También propone establecer que toda persona estará dotada de plena capacidad para presentar quejas y denuncias por infracciones a las disposiciones sobre el medio ambiente.

## 11) Servicios públicos

El PRI y MORENA proponen instituir un transporte público eficiente y seguro, la rehabilitación de las vialidades y la infraestructura urbana, así como la promoción de la movilidad sustentable. También coinciden en incorporar conceptos tendientes a garantizar servicios públicos de calidad (alumbrado, agua, movilidad, residuos sólidos, espacio urbano, equipamiento y mobiliario urbano).

El PRD impulsa la complementariedad de las modalidades de transporte a través de sus corredores, racionalizando la participación modal, dando prioridad al transporte colectivo de alta capacidad y no contaminante, así como al transporte alternativo.

El PRI, por su parte busca fomentar la cultura peatonal e impulsa la creación de un órgano descentralizado responsable de la gestión integral del agua y saneamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de la capacidad de administrar sus ingresos e invertir sus recursos,

## 12) Presupuesto y Hacienda Pública

En materia de presupuesto, MORENA y el PAN promueven el rediseño del proceso de su aprobación y ejercicio, aunque con algunas diferencias. Mientras que el primero sugiere que la provisión de recursos y calendarización presupuestal de los poderes y órganos autónomos dejen de depender de la Secretaría de Finanzas para que el Congreso local asuma estas funciones; el segundo propone incorporar en la discusión del presupuesto económico los principios de transparencia, austeridad, racionalidad, eficiencia en el gasto, publicidad y correcta fiscalización de los recursos públicos, así como reglas (sistema de contabilidad gubernamental y presupuesto basado en resultados), mecanismos y calendarios claros para su análisis y aprobación.

El PRI y MORENA proponen fortalecer las finanzas de la ciudad definiendo las bases de una política tributaria justa y progresiva que simplifique el pago de impuestos y amplíe la base tributaria reduciendo la evasión y elusión fiscales.

Asimismo, impulsan que el esquema hacendario de la ciudad establezca criterios para una distribución justa del presupuesto en las demarcaciones. También impulsan el ejercicio de presupuestos participativos y la designación de presupuestos multianuales para los proyectos de inversión.

El PRI, por su cuenta, propone establecer mecanismos claros de control y vigilancia del ejercicio del Fondo de Capitalidad, armonizar la Constitución con la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de estados y municipios y definir la distribución de los impuestos turísticos y las competencias en materia del cobro del impuesto predial. Asimismo, explorar el incremento de las fuentes de ingreso local, así como dotar a las alcaldías de fuentes de recaudación adicionales a las que tienen ahora, en el marco del diseño tributario del país.

El PAN, por su parte, propone estipular que el gasto en inversión no podrá ser inferior al año anterior.

### Extensión constitucional. ¿Principios o disposiciones reglamentarias?

Una de las preocupaciones más recurrentes expuestas por los juristas de los últimos tiempos, se refiere a la tendencia hacia el engrosamiento los textos constitucionales, que ha ocasionado un exceso de reglamentación que, de acuerdo con Fix-Fierro, “obstaculiza la adopción de decisiones de política pública, a través de la interpretación constitucional, tanto jurisprudencial como legislativa” (Fix-Fierro, 2014).

En este orden de ideas, cabe apuntar que una de las expectativas que se tiene de la Constitución Política de la Ciudad de México es que verdaderamente sea un ordenamiento sintético de principios, que se aleje de la posibilidad de convertirse en un compendio de disposiciones numerosas y secundarias que terminen por diluir su contenido.

Con la finalidad de arrojar un parámetro que sirva para determinar si se cayó o no en la tentación de extender innecesariamente el texto fundacional de la capital, se realizó una medición de artículos y caracteres de las 31 Constituciones Políticas de los estados de la República. En la siguiente tabla se presenta el número de artículos que componen a las Constituciones de los estados, en donde se observa que la Constitución de Chihuahua es la que contiene más, con 203, y la que tiene menos es la de Querétaro, con 40 únicamente. El promedio de número de artículos de las 31 Constituciones es de 142.

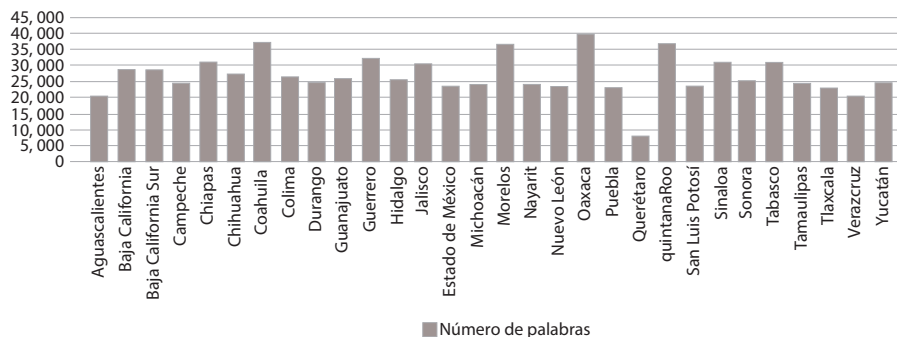
Cantidad de artículos constitucionales en los estados de la República	
Constitución	Número de artículos
Aguascalientes	95
Baja California	112
Baja California Sur	167
Campeche	132

Cantidad de artículos constitucionales en los estados de la República	
Constitución	Número de artículos
Chiapas	104
Chihuahua	203
Coahuila	198
Colima	151
Durango	183
Guanajuato	145
Guerrero	200
Hidalgo	159
Jalisco	119
Estado de México	140
Michoacán	165
Morelos	151
Nayarit	139
Nuevo León	153
Oaxaca	142
Puebla	143
Querétaro	40
Quintana Roo	169
San Luis Potosí	139
Sinaloa	159
Sonora	165
Tabasco	84
Tamaulipas	167
Tlaxcala	121
Veracruz	84
Yucatán	109
Zacatecas	167

**Fuente:** Elaboración propia con base en una revisión de las Constituciones Políticas de los estados de la República.

En cuanto al número de palabras, el promedio de las Constituciones es de 28,116. La Constitución de Oaxaca es la que mayor número tiene, con 40,117 palabras, mientras que la menos extensa, vuelve a ser la de Querétaro, con 7,647, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.

### Extensión de las Constituciones Políticas de los estados de la República (número de palabras)



**Fuente:** Elaboración propia con base en una revisión de las Constituciones Políticas de los estados de la República.

Con base en los datos anteriores y, tomando como ejemplo la reiterada exigencia de reordenar y reducir la Constitución federal luego de un siglo de vigencia, vale la pena preguntarse sobre la pertinencia de producir normas jurídicas fundamentales tan extensas como difíciles de interpretar. Este problema, será una de las cuestiones que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sin duda alguna tendrá que contemplar.

### Conclusiones

Con todo y a pesar de las diferencias que distinguen y marcan una distancia evidente entre las cuatro fuerzas políticas que integrarán mayoritariamente a la Asamblea Constituyente, en este artículo hemos observado que predominan las coincidencias sobre las divergencias, incluso entre los partidos que podrían considerarse como polares dentro del espectro político.

Entre la infinidad de factores que inciden en este acercamiento programático, que no ideológico, nos atrevemos a enumerar los siguientes cuatro:

- a) Que como toda Ley Fundamental, la Constitución Política de la Ciudad de México, contendrá principios fundacionales y no reglamentarios o específicos.
- b) Que la Constitución Política de la Ciudad de México, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ningún caso puede apartarse de las estipulaciones del Pacto Federal.
- c) Que en la propia reforma política se sentaron bases fundamentales que deben ser observadas por los partidos políticos y la propia Asamblea Constituyente.
- d) Que el paradigma constitucional de derechos humanos traza una hoja de ruta común obligada para los partidos políticos.

Por lo demás, resulta de gran utilidad vislumbrar los puntos de comunión que se traducirán en los componentes del pacto político más importante de la Ciudad de México que darán forma a las nuevas instituciones y normas jurídicas que ordenarán a la capital y tendrán un efecto catalizador en el sistema político y jurídico nacional.

Del mismo modo, resulta igualmente útil dilucidar las divergencias que eventualmente se convertirán en debates acalorados propios de un sistema democrático, con posturas encontradas, pero también con mecanismos de diálogo y concertación que permiten procesar las diferencias y construir las mayorías y consensos necesarios para la gobernabilidad democrática.

Visto así, la discusión y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, más allá de ser el corolario de un largo y complejo proceso de democratización de la entidad en donde residen los poderes de la Unión —junto con 9 millones de personas— significa un momento fundacional en el que se definirá el máximo principio de ordenación de la capital del país, con base en los acuerdos alcanzados entre las principales fuerzas políticas que conformarán la Asamblea Constituyente.

## Fuentes de consulta

Chávez, Efrén. "El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación", en Chávez Hernández, Efrén (coordinador), *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM / Senado de la República, 2009.

Córdova, Arnaldo. "El Régimen de excepción del Distrito Federal", *La Jornada* 25 de agosto de 2013.

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

Fix-Fierro, Héctor. "Engordando la Constitución", *Nexos*, México, 1 de febrero de 2014.

Gallegos Rocha, Jaime. *La reforma política del Distrito Federal*, México, UNAM, 2013.

Instituto Belisario Domínguez. "Reforma política del Distrito Federal", *Nota Legislativa núm. 11*, 28 de abril de 2015.

Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, FCE, México, 2000.

Muñoz Ledo, Porfirio. *La ruta por la autonomía de la Ciudad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, S.C, México, mayo de 2012.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). *Estadística de las elecciones locales 2015. Resultados*, México, 1ª Edición, 2015.

MORENA. Plataforma Programática de MORENA para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

PAN. Plataforma Programática de Propuestas Constitución de la Ciudad De México. Ciudad de México: humanismo con desarrollo compartido.

PRD. Plataforma Programática del Partido de la Revolución Democrática hacia el Constituyente de la Ciudad De México.

PRI. Plataforma Programática de Propuestas Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.





## Resumen

**E**N ESTE ARTÍCULO SE EXPONEN DATOS DE quejas por presuntas violaciones de derechos humanos atendidas por Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) de siete entidades federativas (Oaxaca, Sonora, Distrito Federal, Estado de México, Colima, Michoacán y Nuevo León) y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En principio, los agravios registrados fueron cometidos por autoridades o servidores públicos.

Entre los resultados destacan los siguientes.

1. En 2015 la CNDH registró 327 expedientes de queja en los que se presume la desaparición de 453 personas. Los únicos estados del país en donde no se registraron desapariciones son Campeche y Tlaxcala.
2. Todos los OPDH incluidos en este artículo han registrado casos de presun-

# Violaciones graves a derechos humanos en México según **Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH)**

Carolina Espinosa Luna\*

tas torturas y desapariciones. En total, suman más de 1,000 quejas de tortura y más de 700 quejas de desapariciones en distintos años.

3. En total, se tiene registro de más de 10,000 denuncias de detenciones arbitrarias o ilegales y más de 20,000 presuntas violaciones a la integridad, libertad y seguridad personales. Ambos agravios ocupan los primeros lugares entre los hechos más denunciados en el conjunto de los OPDH.

Si bien no son representativos de todo el país, estos datos conducen a preguntarse ¿Acaso ciertas violaciones de derechos humanos constituyen un modo habitual de proceder en los sistemas de seguridad y justicia en México? Sin duda, los debates legislativos actuales sobre seguridad pública y justicia habrían de incluir esta cuestión.

## Introducción

En diciembre de 2014, el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes (2014), Juan E. Méndez, señaló que la tortura era generalizada en México. Por otro lado, el Comité contra la Desaparición Forzada observó que en nuestro país priva “un contexto de desapariciones generalizadas en

---

\* Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Investigadora “B” en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

gran parte del territorio [mexicano], muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas” (2015, p. 2). Para llegar a estas conclusiones, los funcionarios internacionales recorrieron varios estados del país, recopilaron información de diversas instituciones y se entrevistaron con autoridades mexicanas, víctimas e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

Algunas de sus fuentes de información fueron organismos de derechos humanos en México, principalmente la CNDH. Pese a su amplia documentación, los informes citados del Relator y Comité no exponen mayores datos de quejas sobre tortura, desaparición forzada y otras violaciones de derechos humanos registradas por OPDH locales. Contar con información al respecto podría ser útil para enriquecer la discusión sobre el carácter generalizado de dichas violaciones, tal es el propósito de este documento.<sup>1</sup>

Para la elaboración de este artículo, se utilizó información solicitada durante el segundo semestre de 2015, a las oficinas de información pública de cada OPDH del país.<sup>2</sup> No todos los organismos proporcionaron la información requerida y no en todos los casos fue posible sistematizar la información. Por ese motivo sólo se incluye la información de la CNDH y de los OPDH locales de Oaxaca, Sonora, Distrito Federal, Estado de México, Colima, Michoacán y Nuevo León.

Antes de presentar los resultados, es necesario hacer algunas precisiones sobre la validez y confiabilidad de los datos, toda vez que cada OPDH tiene sus propios criterios para calificar las quejas y presentar la información.

## El alcance de los datos de los OPDH en México

En primer lugar, no hay un solo catálogo de derechos humanos para todos los OPDH en México y, más aún, cada organismo puede modificar su propio catálogo a lo largo del tiempo.<sup>3</sup> Los criterios para calificar las quejas pueden ser más o

---

<sup>1</sup> En México hay diversas fuentes sobre violaciones de derechos humanos, entre ellas: los casos presentados ante organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o las instancias competentes de Naciones Unidas, también podrían estudiarse los casos investigados por organizaciones civiles en México, o incluso podría indagarse en las averiguaciones previas o carpetas de investigación relativas a desaparición forzada, detención arbitraria y tortura. Es decir, los OPDH en México constituyen solo una de tantas fuentes de información sobre violaciones de derechos humanos. Sin embargo, no son cualquier fuente, los OPDH en México —a diferencia de los organismos internacionales, las organizaciones civiles o los ministerios públicos— tienen el mandato constitucional explícito de atender quejas por presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades o servidores públicos. Es decir, los OPDH son el recurso por excelencia en manos del Estado mexicano para investigar hechos que se presuman violaciones a los derechos humanos protegidos por la Constitución. De ahí la relevancia de estudiar la información que generan.

<sup>2</sup> Con excepción de la CNDH, cuya información fue obtenida de su último informe anual (CNDH, 2016).

<sup>3</sup> Sería conveniente conocer los catálogos de los ombudsmen y sus criterios de elaboración porque eso permitiría tener información sobre los criterios que utilizan dichos organismos para identificar un hecho con una presunta violación.

menos parecidos entre un OPDH y otro, pero los contextos de cada entidad y las capacidades institucionales de cada organismo (p. ej., personal, procedimientos internos y ejercicio de la autonomía) pueden conducir a que un mismo hecho sea calificado de manera distinta en diferentes entidades o en una misma entidad a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, cada OPDH tiene una manera propia para informar sobre sus quejas. Aunque se haga la misma solicitud de información a todos los organismos, cada uno de ellos entrega información de acuerdo con distintos criterios; por ejemplo, por año, por derecho presuntamente violado, por agravio, o incluso hay quien entrega la lista completa de cada una de las quejas; otros más presentan la información en orden alfabético, otros en orden numérico y unos más sin orden aparente.

En tercer lugar, que un OPDH informe de muchas quejas sobre un mismo derecho (véanse los casos del Distrito Federal y el Estado de México reseñados más adelante) no necesariamente significa que en esas entidades se cometan más violaciones a ese derecho. En sentido estricto, una queja no es sinónimo de una violación sino de una presunta violación; además, que un OPDH reciba más quejas por presuntas violaciones a un derecho puede deberse al tamaño de la población, a que ésta tiene más confianza en esos OPDH, a que éstos han demostrado ser más eficientes en la atención de los casos o a que el personal está especialmente capacitado para asociar ciertos hechos a ciertos agravios. Asimismo, se debe señalar que una queja puede implicar agravios a uno o más derechos; por lo tanto, el número de derechos humanos presuntamente violados tiende a ser mayor al número absoluto de quejas recibidas.

Debido a lo anterior, no resulta confiable comparar la información sobre violaciones graves a derechos humanos entre un OPDH y otro.<sup>4</sup> Lo que puede hacerse es exponer la información tal como los organismos la presentan y, en todo caso, hacer algunas comparaciones, con fines exploratorios, entre derechos humanos presuntamente violados, o de un mismo derecho, en distintos años según cada organismo.

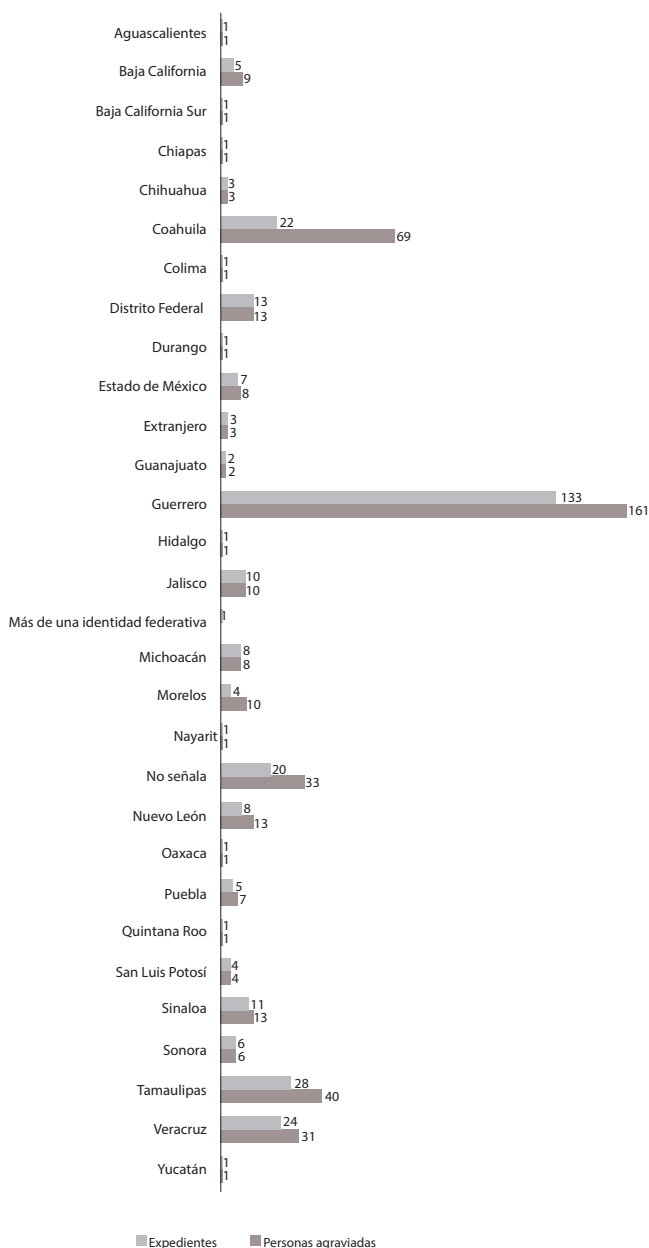
## **Detenciones arbitrarias, tortura, desaparición forzada y otras violaciones a derechos humanos según datos de los OPDH en México**

### **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

De acuerdo con datos de la CNDH “entre los años 2000 a 2014, se registraron 136 quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con actos

<sup>4</sup> Por el mismo motivo no sería válido comparar los datos de los OPDH locales con instancias de otra naturaleza como aquellas propias del ámbito internacional, jurisdiccional o civil.

**Gráfica 1. Número de personas agraviadas y número de expedientes radicados de presuntas desapariciones, CNDH. 2015**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de: CNDH, 2016. Incluye los expedientes de queja, de orientación directa y de remisión.

de tortura y 9,988 sobre tratos crueles, inhumanos o degradantes” (CNDH, 2016, s/p). En 2015 la cifra fue de 677 quejas “49 sobre tortura y 628 relativas a trato cruel inhumano o degradante” (ídem). Según el *ombudsman* nacional, los principales afectados por estos actos son personas detenidas en flagrancia, con orden judicial o que se encuentran bajo custodia de autoridades de seguridad pública (ídem). En su informe anual 2015, la CNDH señala que las entidades federativas que registran la mayor incidencia de quejas relativas a tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes son Tamaulipas, Estado de México, Guerrero, Chihuahua, Sonora, Coahuila y Michoacán (ídem).

En cuanto a las desapariciones forzadas, la CNDH cuenta con el Programa de Presuntos Desaparecidos, creado en 1990 “con el objetivo de conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición involucra presuntamente la participación de alguna autoridad o servidor público” (CNDH, 2016, s/p). En su informe anual 2015, la CNDH observa que durante este año registraron 327 expedientes de personas desaparecidas, “de los cuales 51 son de queja, 198 de orientación directa y 78 de remisión, mismos en los que se notificó la ausencia o desaparición de 453 personas” (ídem). La distribución de estos expedientes por entidad federativa se puede observar en la gráfica 1.

En la gráfica 1 se puede observar que la CNDH ha iniciado o radicado expedientes (de queja, orientación o remisión) por presuntas desapariciones ocurridas en prác-

ticamente todo el país. Las entidades que no figuran en el informe anual 2015 de la CNDH son Campeche y Tlaxcala. Esto no significa necesariamente que dichas entidades estén exentas de desapariciones ya que hay 20 expedientes en donde no se indica la entidad de la desaparición y un expediente que indica “más de una entidad” (CNDH, 2016, s/p). Por otro lado, destaca notablemente el caso del estado de Guerrero, en donde se registraron 40.7% de los expedientes radicados en 2015 y 35.5% de las personas agraviadas (ídem).<sup>5</sup> Finalmente, en nueve entidades (Coahuila, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz) son más las personas agraviadas que los expedientes radicados (ídem); esto podría significar que en un solo evento desaparecieron varias personas.

Se debe señalar que no todos los expedientes involucran forzosamente la participación de autoridades o servidores públicos, tal podría ser el caso de los expedientes llamados de orientación. En este sentido, sería deseable que la CNDH —y el resto de los OPDH— pudieran ser más explícitos en distinguir las quejas en las que se presume la participación de autoridades públicas, crimen organizado y personas particulares, de este modo se podría contribuir al mejor conocimiento del fenómeno de la desaparición forzada e involuntaria de personas en México.

## Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

De 2008 a 2010, la Defensoría recibió tres quejas de desaparición forzada, 19 quejas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y 416 quejas por detenciones arbitrarias (solicitud de información pública, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015).<sup>6</sup> A partir de 2011, la Defensoría no informa de casos de “tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”, “detenciones arbitrarias” y “desaparición forzada”. Esto puede deberse a que no se han registrado casos, a que la población no ha solicitado el apoyo de la defensoría en estos casos o acaso el Ombudsman modificó su catálogo.

Sin embargo, cabe destacar que de 2011 a 2014 esta Defensoría registró 911 quejas por presuntas violaciones al derecho a la integridad personal y 1,251 quejas por presuntas violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales (ídem), la mayor

“Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

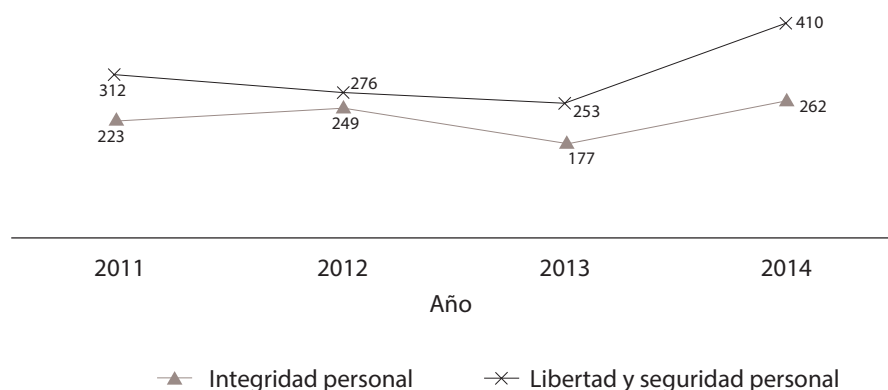
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9

<sup>5</sup> Se entiende que las personas agraviadas son las personas presuntamente desaparecidas; sin embargo, en la sección “Personas desaparecidas” del informe anual 2015 de la CNDH no se hace este señalamiento de manera explícita.

<sup>6</sup> Las referencias completas a las solicitudes de información se encuentran al final de este artículo.

parte de ambas quejas fueron recibidas en el año 2014 (véase la gráfica 2). Ambas violaciones podrían implicar actos de tortura y acoso desapariciones forzadas.

**Gráfica 2. Quejas calificadas como presuntas violaciones al derecho, a la integridad personal y al derecho a la libertad y seguridad personales, Oaxaca**



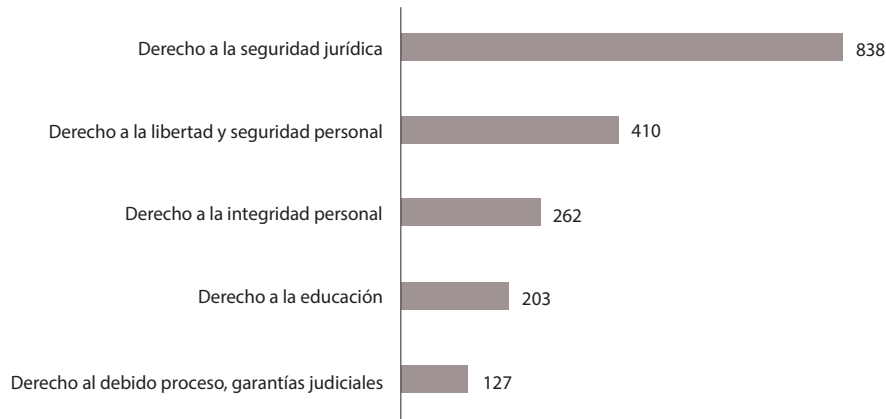
**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, solicitud de información pública, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015.

El derecho a la libertad y seguridad personales significa que nadie puede ser “sometido a detención o prisión arbitraria”.<sup>7</sup> En este sentido, las detenciones o retenciones ilegales o arbitrarias pueden ser entendidas como formas de violación a dicho derecho. Por otro lado, las violaciones al derecho a la integridad personal pueden implicar actos de tortura, de ahí la relevancia de considerar las quejas registradas por estos agravios.

En 2014 los cinco derechos humanos más violados en Oaxaca, según el OPDH local, fueron: el derecho a la seguridad jurídica (838 quejas), el derecho a la libertad y seguridad personales (410 quejas), el derecho a la integridad personal (262 quejas), el derecho a la educación (203 quejas), y el derecho al debido proceso y garantías judiciales con 127 quejas (solicitud de información pública, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015).

<sup>7</sup> Véase el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**Gráfica 3. Los cinco derechos más vulnerados, Oaxaca 2014**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, solicitud de información pública, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015.

Cabe señalar que a diferencia de otros OPDH (como la CDHDF) la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca no habla de “presuntas violaciones” sino de “derechos humanos violados”; esto significaría que el *ombudsman* acreditó la violación en cada una de las quejas; ahora bien, del total de quejas concluidas en 2014 (1,889), la mayoría (796 equivalentes al 42.1%) se concluyeron por haberse “resuelto durante el trámite” (*ídem*). Considerando estos datos, sería relevante conocer de qué manera el *ombudsman* local resuelve una violación a derechos humanos; en otras palabras, si se logra o no —y en qué términos— la reparación del daño a las víctimas. Una investigación más detallada y profunda tendría que dar cuenta de los criterios institucionales para la calificación y conclusión de las quejas.

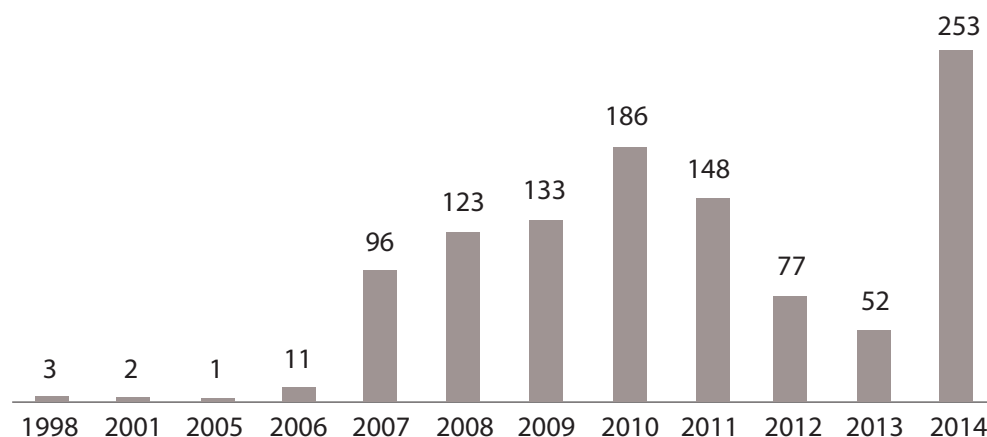
## Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

De 1992 a 2014 esta Comisión registró 143 quejas de tortura, cuatro de desapariciones forzadas (todas entre 1994 y 1996) y 1,085 quejas de retenciones o detenciones arbitrarias,<sup>8</sup> la mayoría de las cuales (253 quejas, equivalentes al 23.3%) fueron registradas en el año 2014 (solicitud de información pública, oficio CEDH/ UETOM/84/2015). En la gráfica 4 se puede observar el número de quejas de detenciones arbitrarias por año.

<sup>8</sup> El *ombudsman* sonorense usa ambos conceptos por separado. De 1992 a 2014 informa de 63 quejas por retenciones arbitrarias y 1,022 quejas por detenciones arbitrarias (solicitud de información pública, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015).



**Gráfica 4. Número de quejas calificadas como presuntas detenciones arbitrarias por año, Sonora**



**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, solicitud de información pública, oficio CEDH/UNETOM/84/2015

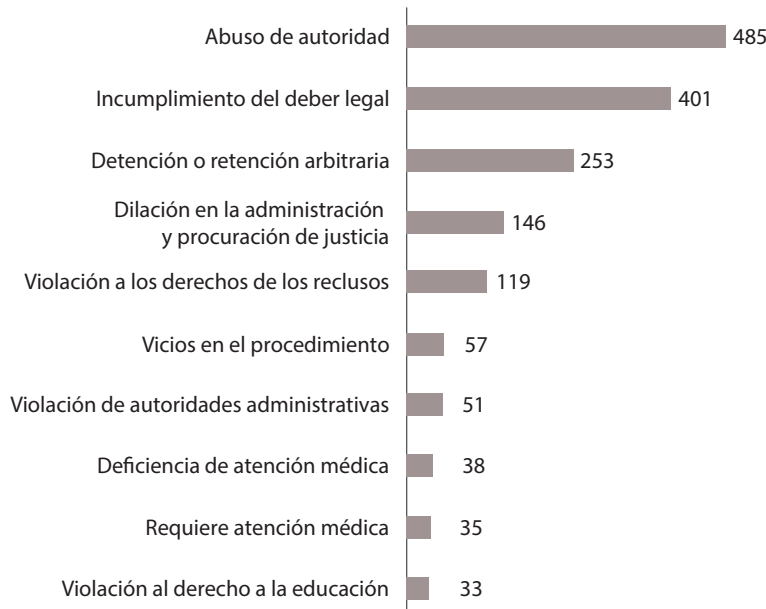
Como se mencionó previamente, que en otros años no se hayan registrado quejas por detenciones arbitrarias no quiere decir que estos hechos no hubiesen ocurrido; es probable que el *ombudsman* no tuviera esta violación en su catálogo o que calificara este hecho de otra manera.

De acuerdo con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en 2014 se vulneraron 1,748 derechos (solicitud de información pública, oficio CEDH/UNETOM/84/2015), los diez derechos más vulnerados fueron: abuso de autoridad (485 quejas), incumplimiento del deber legal (401 quejas), detención y retención arbitraria (253 quejas),<sup>9</sup> dilación en la procuración y administración de justicia (146 quejas),<sup>10</sup> derechos de los reclusos (119 quejas), vicios en el procedimiento (57 quejas), violación de autoridad administrativa (51 quejas), deficiencia de atención médica (38 quejas), requiere atención médica (35 quejas) y violación del derecho a la educación (33 quejas). La distribución de estos derechos se puede observar en la gráfica 5.

<sup>9</sup> Durante 2014 se registraron 249 quejas por detención arbitraria y cuatro por retención arbitraria.

<sup>10</sup> El *ombudsman* de Sonora distingue entre dilación en la procuración de justicia (92 quejas en 2014) y dilación en la administración de justicia (54 quejas en 2014).

**Gráfica 5. Principales quejas por derecho humano presuntamente violado, Sonora 2014**



**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, solicitud de información pública, oficio CEDH/JETOM/84/2015

Al menos cuatro de estos 10 derechos se refieren directamente a asuntos de seguridad y justicia: dilación en la administración y procuración de justicia, violación a los derechos de los reclusos y detención o retención arbitraria. En total, todos ellos suman 518 quejas. Si a estas sumamos las quejas de tortura (10) y denegación de justicia (4) tenemos en total 532 quejas relacionadas directamente con asuntos de seguridad y justicia, que equivalen al 30.4% del total de quejas registradas en 2014, el total es de 1,748, (solicitud de información pública, oficio CEDH/JETOM/84/2015).

## Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

De enero de 2005 a junio de 2015, esta Comisión registró 214 presuntas violaciones al derecho a no sufrir desaparición forzada, 10,432 presuntas violaciones al

### Derecho a la libertad y seguridad personales

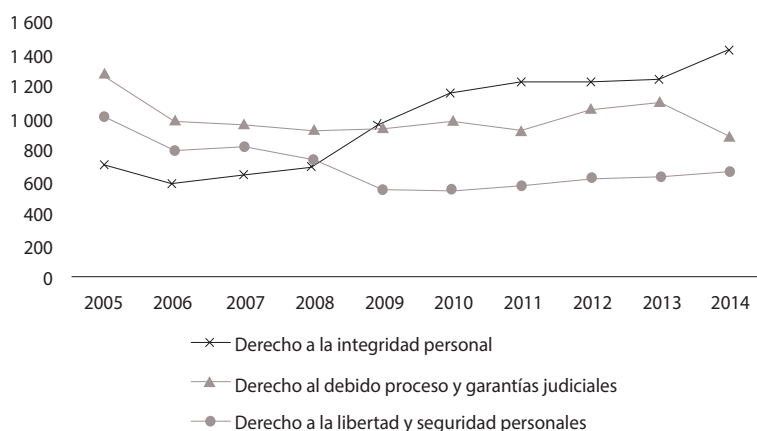
“Libertad. Derecho que tiene toda persona de disfrutar de su facultad para decidir llevar a cabo o no una determinada acción, según su inteligencia o voluntad y a no ser privada de ella, excepto por las medidas y condiciones establecidas previamente en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

Seguridad personal. Derecho de toda persona a ser protegida de todo acto arbitrario que coloque en situación de riesgo su integridad física, psíquica y moral.”

CDHDF, 2010:88

derecho a la integridad personal (incluye tortura), 10,358 quejas calificadas como presuntas violaciones al derecho al debido proceso y garantías judiciales y 7,226 al derecho a la libertad y seguridad personales, incluyendo detenciones arbitrarias (solicitud de información pública, folio 32000000044415). La evolución hasta 2014 de estos tres últimos derechos se observa en la gráfica 6.

**Gráfica 6. Número de quejas calificadas como presuntas violaciones a derechos humanos por derecho, por año, Distrito Federal**



**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, solicitud de información pública, folio 32000000044415.

### Derecho a la integridad personal

“Es el derecho que tiene toda persona a que se le respete su integridad física, psíquica y moral”

#### “Derechos específicos:

Derecho al respeto a la integridad física, psíquica y moral.

Derecho a no ser sometido a cualquier tipo de tortura.

Derecho a no ser sometido a cualquier tipo de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Derecho a no sufrir extorsión”.

Como se puede observar en la gráfica, las presuntas violaciones al derecho a la integridad personal han tenido un crecimiento constante a partir de 2006; por otro lado, las presuntas violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales han disminuido desde 2005; sin embargo, se observa un ligero repunte a partir de 2009. Finalmente, la cantidad de quejas calificadas como presuntas violaciones al derecho al debido proceso y garantías judiciales se mantuvieron estables entre 2007 y 2011. De 2013 a 2014 estas han sido las únicas quejas que han disminuido en el conjunto de los tres derechos.

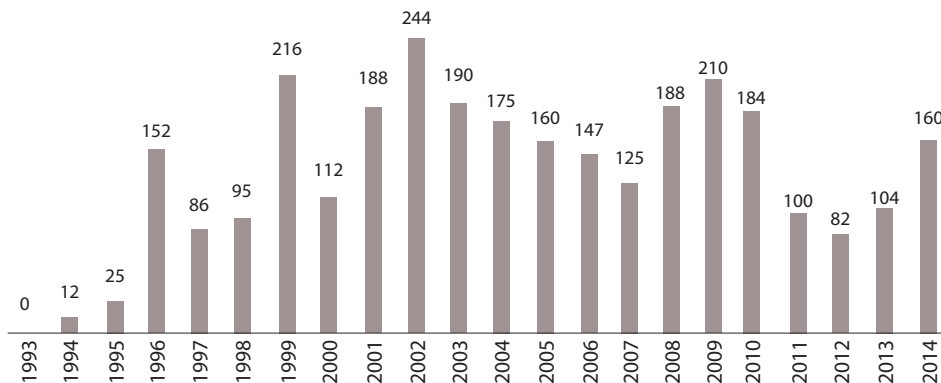
## Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

De todos los OPDH incluidos en este artículo, esta comisión es la única que informa de quejas por presuntas ejecuciones sumarias o extrajudiciales; de 1993 a

2014 registró 11 quejas por esa violación, dos en 1996, una en 1998, tres en 2001 y una en 2002, 2009, 2010, 2012 y 2013 (solicitud de información pública, núm. 00099/CODHEM/IP72015).

De 1993 a 2014 esta comisión recibió 7,630 quejas por detención arbitraria y 418 por tortura, la mayoría de las cuales (271 equivalentes a 64.8%) fueron registradas durante el primer año de funcionamiento del *ombudsman*, en 1993 (ídem). Cabe reiterar que estos datos no indican que las torturas hayan dejado de cometerse, es posible que la comisión haya cambiado sus criterios para la calificación de las quejas. De hecho, en el mismo periodo el *ombudsman* mexiquense registró 2,955 quejas por lesiones (véase la gráfica 7). Ignoramos quiénes son las autoridades presuntamente responsables de tales agravios y la gravedad de los hechos. Sin embargo, y sin ánimo de sobreinterpretar ese dato, existe la posibilidad de que los hechos de tortura se hubieran calificado como lesiones.<sup>11</sup>

**Gráfica 7. Número de quejas calificadas como presuntas lesiones por año, Estado de México**

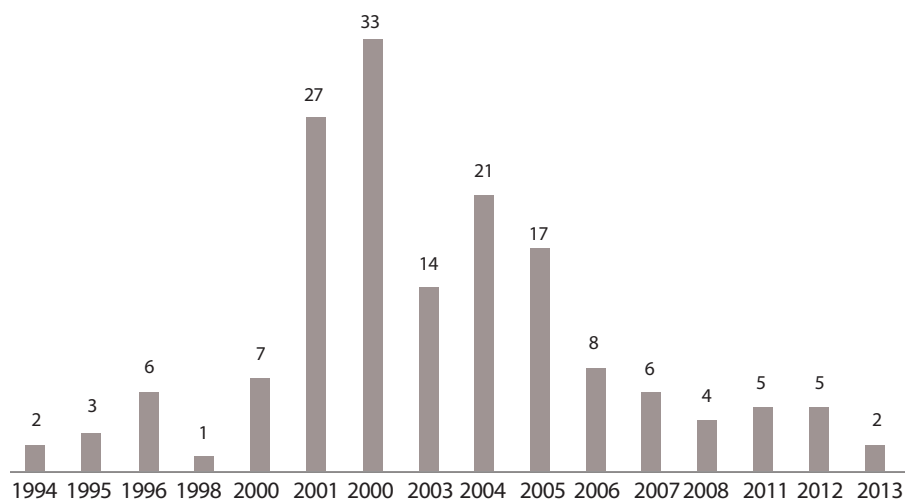


**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, solicitud de información pública, núm. 00099/CODHEM/IP72015

Durante el mismo periodo, de 1993 a 2014, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México registró 161 quejas por presuntas desapariciones forzadas o involuntarias. La mayoría de estas quejas (112, equivalentes a 69.6%) fueron registradas de 2001 a 2005 (véase la gráfica 8).

<sup>11</sup> Para saber si las quejas calificadas como *lesiones* constituyen actos de tortura sería necesario revisar el contenido de los expedientes de queja y estudiar los hechos narrados.

**Gráfica 8. Número de quejas calificadas como presuntas desapariciones forzadas por año, Estado de México**



**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, solicitud de información pública, núm. 00099/CODHEM/IP72015.

De 2001 a 2005 Miguel Ángel Osorno Zarco estuvo al frente del organismo. Un estudio más detallado tendría que analizar si su gestión tuvo algún efecto en el aumento de quejas registradas como desapariciones forzadas en ese periodo.

## Comisión de Derechos Humanos del estado de Colima

“La Corte IDH en el Caso Loayza Tamayo vs. Perú ha establecido que la infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad (...) El carácter degradante se expresa en un sentimiento de miedo, ansia e inferioridad con el fin de humillar, degradar y de romper la resistencia física y moral de la víctima (...)”

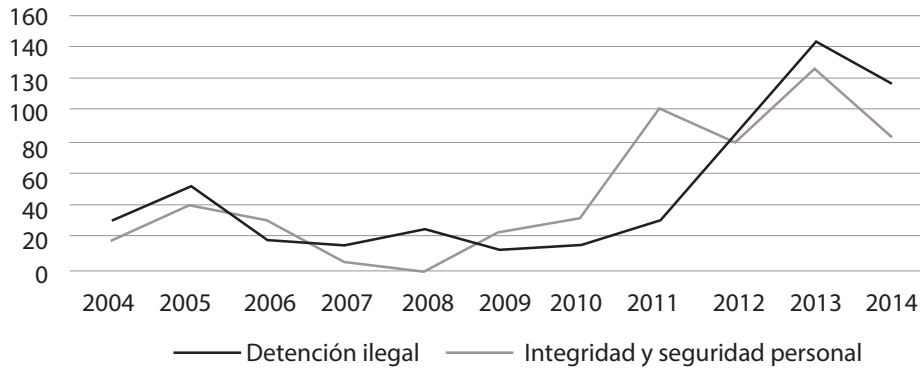
CNDH, Recomendación no. 3VG/2015

De 1992 a 2014 esta Comisión registró 762 quejas por detención ilegal, 106 quejas por tortura, golpes, maltrato y lesiones;<sup>12</sup> 585 quejas por violaciones al derecho a la integridad y seguridad personales y 47 quejas por desaparición forzada o involuntaria de personas (solicitud de información pública 24/2015).

En la gráfica 9 se muestra la evolución de las quejas relativas a las detenciones ilegales y a la integridad y seguridad personales.

<sup>12</sup> La comisión distingue entre golpes, maltrato y lesiones (57 quejas) y tortura (49 quejas).

**Gráfica 9. Número de quejas calificadas como presuntas violaciones al derecho a la integridad personal y detenciones ilegales por año, Colima**



**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión de Derechos Humanos del estado de Colima solicitud de información pública 24/2015.

Ambos tipos de quejas tienen un curso ascendente. Salvo en 2008, 2010 y de manera más acentuada en 2011, se observa una trayectoria similar entre los dos tipos de quejas. Análisis más adecuados podrían confirmar o descartar alguna relación entre ambos hechos. De momento baste con esta exploración para tener una idea aproximada de los fenómenos violatorios; sobre todo para destacar el eventual aumento de las quejas en los últimos años, con todas las salvedades metodológicas que han sido advertidas.

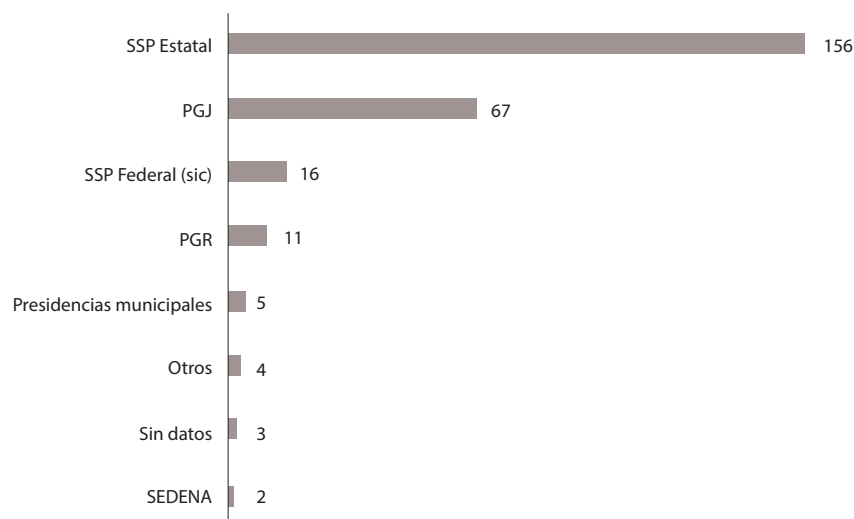
## Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán

A diferencia de otros OPDH, el *ombudsman* michoacano entregó una lista de cada una de las quejas registradas. Gracias a ella se puede saber que de enero a julio de 2015 esta comisión registró 34 quejas de tortura, de las cuales 12 fueron cometidas presuntamente por la "Procuraduría General de Justicia" (se infiere que el *ombudsman* se refiere a la Procuraduría estatal), cuatro por la Procuraduría General de la República, 15 por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) de la entidad, una por la Secretaría de Seguridad Pública Federal (sic), una por la Secretaría de Educación Pública (sic) y una queja sin datos sobre la autoridad (solicitud de información pública, oficio UT/067/2015).

En el mismo periodo, de enero a julio de 2015, la Comisión michoacana registró 264 quejas por presuntas detenciones ilegales; en la mayoría de estas (156 equivalentes a 59.1%) la SSP del estado fue señalada como presunta responsable. Además, en ese semestre se registró un caso de presunta desaparición forzada

atribuida a la Procuraduría General de Justicia y a la Secretaría de Seguridad Pública (véase la gráfica 10).

**Gráfica 10. Autoridades identificadas como presuntas responsables de detenciones ilegales, Michoacán. Enero-julio 2015**

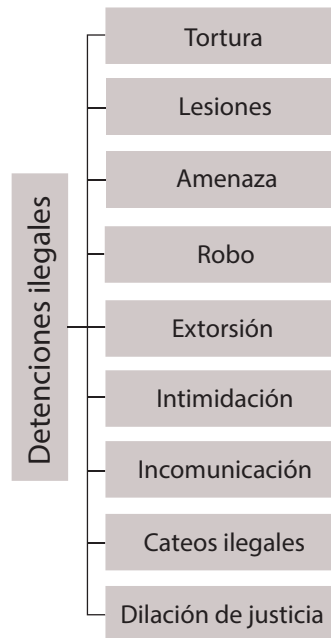


**Fuente:** Elaborada con información de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, solicitud de información pública, oficio UT/067/2015.

Que la mayoría de las detenciones ilegales se atribuyan a la SSP del estado tiene sentido porque el *ombudsman* está encargado de recibir quejas contra autoridades estatales. Por otro lado, no se puede omitir a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) como presunta responsable de dos detenciones ilegales en Michoacán en 2015.

Como se señaló previamente, la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Michoacán entregó una lista de cada una de las quejas registradas de enero a julio de 2015 (omitiendo los datos personales de las personas agraviadas y peticionarias). De acuerdo con esta información, una sola queja puede involucrar el agravio a uno o más derechos. De este modo, es posible encontrar quejas de detenciones ilegales que implican amenazas, empleo arbitrario de la fuerza pública e intimidación. En el siguiente esquema se presenta la vinculación entre las detenciones ilegales y otros agravios según las quejas registradas por el *ombudsman* michoacano de enero a julio de 2015.

### Esquema 1. Agravios vinculados a las detenciones ilegales según quejas registradas, Michoacán. Enero-julio 2015



**Fuente:** Elaboración propia con información de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, solicitud de información pública, oficio UT/067/2015.

El esquema anterior no indica que cada una de las detenciones ilegales registradas por el *ombudsman* haya estado vinculada con todos los agravios registrados. De hecho, en la lista de las quejas, la mayoría de las detenciones ilegales suelen registrarse como hechos individuales y sólo en pocos casos se vinculan con dos o más agravios (hasta cinco agravios en un caso). El registro de distintos agravios en una sola queja no depende exclusivamente de la naturaleza de los hechos, sino del entrenamiento y disposición del visitador(a) para identificar distintos agravios en la narración de los hechos de la queja. Considerando estas advertencias, el alcance de esta revisión se limita a identificar una lista de agravios que estuvieron vinculados a detenciones ilegales en el periodo de enero a junio de 2015. Pese a su modesto alcance, esta conclusión es coherente con los señalamientos de instancias internacionales de derechos humanos que argumentan la interdependencia de los derechos y la relación entre las detenciones ilegales y los hechos de tortura.



## Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

De 2008 a 2015 esta Comisión ha registrado 22 quejas por presuntas desapariciones forzadas o involuntarias y 6 quejas por realizar “actos u omisiones que tienen como consecuencia el ocultamiento de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada y la suerte de la víctima.” Asimismo, de 2006 a 2015 el *ombudsman* registró 614 quejas por tortura y 431 quejas de tratos crueles, inhumanos o degradantes (solicitud de información pública 48/15).

Por otro lado, en 2015, el OPDH de Nuevo León registró más de 500 quejas relativas al ámbito de la justicia (véase la gráfica 11).

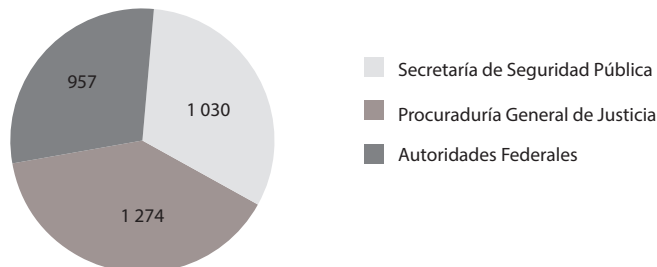
**Gráfica 11. Quejas por presuntas violaciones de derechos humanos, Nuevo León. Enero- julio 2015**



**Fuente:** Elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, solicitud de información pública 48/15

De 2006 a junio de 2015, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública son las dos únicas dependencias de la entidad que ocupan uno de los primeros cinco lugares en la lista de autoridades presuntamente violatorias de derechos humanos. Las “autoridades federales” ocupan el tercer lugar, lamentablemente el *ombudsman* no especifica cuáles son las autoridades federales a quienes se atribuyen las violaciones.

**Gráfica 12. Principales autoridades responsables de presuntas violaciones de derechos humanos, Nuevo León, 2006-junio 2015**



**Fuente:** Elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, solicitud de información pública 48/15

Es necesario realizar investigaciones más profundas sobre el significado de estos datos; sin embargo, resulta preocupante que las principales autoridades presuntamente responsables de violaciones de derechos humanos sean aquellas encargadas de salvaguardar la integridad y seguridad personales, condición básica para el goce y disfrute de otros derechos humanos.

## Conclusiones

Resulta importante destacar que no hay un solo organismo, de los incluidos en este artículo, que no reporte casos de tortura, malos tratos, violaciones al derecho a la integridad personal y detenciones arbitrarias o ilegales. Esta información puede servir para discutir la posibilidad de que en los sistemas de seguridad pública y justicia prive una situación generalizada y estructural permisible a violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Sin embargo, es necesario un tratamiento más profundo de estos datos para identificar los mecanismos específicos que explicarían de qué modo dichas violaciones constituyen, o no, un criterio de operación en el funcionamiento de la seguridad pública y la justicia en México.

En cualquier caso, estas consideraciones habrían de ser incluidas en las discusiones sobre las leyes y políticas de seguridad como los mandos únicos de policía estatal; es decir, además de evaluar la percepción de la ciudadanía hacia la policía habría que conocer si las violaciones de derechos humanos (detenciones arbitrarias, extorsiones, tortura, intimidación, amenazas, etcétera) se han convertido en un componente o criterio de funcionamiento de las fuerzas policiales. En tal caso, sería necesario incluir el tema de los derechos humanos en la discusión sobre el mando policial y la política pública de seguridad en general.

Por otro lado, los OPDH podrían contribuir a este esfuerzo si se hiciera una sistematización más adecuada de su información. Al respecto habría que definir con claridad los criterios de calificación de las quejas y, de ser posible, homologarlos a nivel nacional, así sería más fácil hacer comparaciones entre entidades. Incluso podría pensarse en la posibilidad de crear un sistema nacional de información de derechos humanos en donde se llevara un registro homologado de las quejas por presuntas violaciones de derechos humanos en todo el país desagregado con datos geográficos, sociales y demográficos. El presupuesto que reciben los OPDH en México bien podría valer ese esfuerzo.

## Fuentes de consulta

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, respuesta a la solicitud de información folio 32000000044415, oficio de respuesta número Oficio No. CDHDF/OE/DGJ/OIP/1225 /2015, fechado el 7 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_, 2010. *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos*, México, CDHDF.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, respuesta a la solicitud de información número 24/2015, oficio de respuesta sin número, fechado el 14 de julio de 2015.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, respuesta a la solicitud de información número 00099/CODHEM/IP/2015, oficio de respuesta número UI/087/2015, fechado el 21 de agosto de 2015.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, respuesta a la solicitud de información número 48/2015, oficio de respuesta número DJ/5418/2015, fechado el 5 de agosto de 2015.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, respuesta a la solicitud de información folio 00389815, oficio de respuesta número CEDH/UETOM/84/2015, fechado el 13 de agosto de 2015.

Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, respuesta a solicitud de información pública, oficio de respuesta número UT/067/2015 fechado el 7 de agosto de 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, 2016. *Informe anual 2015*, <http://www.cndh.org.mx/> consultada por última vez el 24 de febrero de 2016.

\_\_\_\_\_, 2015. Recomendación 3VG 2015, [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Violaciones\\_Graves](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves) consultada por última vez el 8 de julio de 2016.

Comité contra la Desaparición Forzada, 2015. "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, Versión avanzada, no editada S/F. Las observaciones aprobadas por el Comité son del 11 de febrero de 2015,

Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, respuesta solicitud de información pública folio 16849, exp. DDHPO/UE/40/OAX/2015, oficio de respuesta número UE7108/2015, fechado el 23 de septiembre de 2015.

Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, 2014 "Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3



## Resumen

El trabajo versa sobre el proceso de conformación de los medios públicos en México, a partir del desarrollo de la legislación en la materia (1969/2014) y en relación con la evolución de la industria radioeléctrica. Al principio, se comentan algunas de las características de los medios públicos de acuerdo con los principales modelos de telecomunicaciones: el norteamericano y el inglés. De ello se destaca que mientras el primero se caracterizó por una extraordinaria apertura del sector a la inversión privada, en el segundo los medios públicos son más imparciales e independientes que en Norteamérica, a pesar de que en este se esperaba mayor pluralidad.

En general, una de las tesis centrales del texto señala cómo desde la primera legislación de 1960, que reguló la explotación, uso y disfrute del espectro radioeléctrico, la televisión privada se desarrolló mucho más que la pública. Sobre eso, se advierte que uno de los mayores problemas del modelo mixto mexicano es que históricamente los gobiernos han obstaculizado el despegue de los medios públicos

# Los medios públicos en el contexto de la Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

Juan Carlos Amador Hernández\*

*'To inform, educate, and entertain.' Thus John Reith defined the task of the BBC. The purpose of public service broadcasting has never been better expressed. There are the public purposes of the BBC, and the competing definition of Ofcom but they are just adaptations of the original —better and clearer— Reithian pronouncement.*

Martin Le Jeune, 2009

hacia un auténtico modelo cultural, educativo y democrático moderno, en el que converjan los intereses nacionales.

En ese sentido, se plantea que la Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2014, busca generar las condiciones para el desarrollo de una industria en telecomunicaciones convergente y un sistema de medios públicos más autónomo. Esto bajo una lógica de servicios públicos que obliga al Estado, en primer lugar, a facilitar las condiciones para la expansión y competencia en el sector de telecomunicaciones; y, en segundo lugar, garantizar mayor autonomía política, financiera y programática.

Durante más de 30 años la televisión pública en México fue un instrumento orientado a cumplir los objetivos de política pública que cada gobierno le asignaba. Desde entonces, diversos sectores de la sociedad civil se han pronunciado por la modernización, apertura y democratización del sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. En ese tenor, entre las grandes reformas aprobadas por el Congreso en años recientes, la de telecomunicaciones y radiodifusión reviste un significado especial para el desarrollo de la democracia en México, sobre todo en lo que respecta a la consolidación de un sistema de medios públicos moderno y en sintonía con la incorporación de las nuevas tecnologías. En las siguientes páginas analizaremos brevemente la importancia del espacio aéreo y el espectro

---

\*Director General de Difusión y Publicaciones del IBD.

radioeléctrico para el desarrollo nacional y la forma en que este determinó el modelo de medios en el mundo. Asimismo, los conceptos de servicio e interés público nos ayudarán a identificar el tipo de modelo de telecomunicaciones mexicano en el que se han venido desarrollando los medios públicos. El objetivo es dimensionar la trascendencia de la Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en la formación cultural, cívica y ética de los ciudadanos.

## Dos modelos de medios públicos

Los medios de comunicación nacen bajo la égida del Estado, pero dentro de la perspectiva de los servicios públicos, por ello es que se acuña el concepto de medios públicos.

En Inglaterra, por ejemplo, el gobierno británico auspició el surgimiento de la *British Broadcasting Corporation* (BBC), en 1922, en un contexto de expansión del sufragio universal y de movilización social que marcaron el compromiso de la BBC como medio público independiente y democrático. Pronto se volvieron célebres las palabras con que John Reith, su primer director, estableció los objetivos de los medios públicos: brindar “información, educación y entretenimiento”,<sup>1</sup> porque consideraba que los medios eran una fuerza social, cultural, educativa y moral.<sup>2</sup> En ese sentido, existe consenso en que el modelo de medios públicos inglés es el más importante y no extraña su carácter social, en razón del principio constitucional fundado, no en el dominio de un espacio geográfico ligado a sus características físicas, espacio temporales, sino al dominio tridimensional del territorio en el sentido de Kelsen,<sup>3</sup> pero también por el sentido nacional y de servicio social hacia la población que será concomitante al periodo de entreguerras, periodo de profundas exaltaciones nacionalistas entre los Estados.

La BBC cuenta con 10 canales y se financia con un impuesto de 145.50 libras anuales (alrededor de 200 euros) que deben pagar los hogares por cada uno de sus televisores.<sup>4</sup> Esta fuente cubre el 77% de sus ingresos, el restante lo obtiene de ser-

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, *The BBC informs, educates and entertains—but in what order?*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/media/2014/jul/01/bbc-inform-educate-entertain-order> consultada el 29 de junio de 2016; y Martin Jeune, *To inform, educate and entertain?. British broadcasting in the twenty-first century*. Disponible en: <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027112808-20090324PublicServicesToInformEducateAndEntertain.pdf> consultada el 29 de junio de 2016.

<sup>2</sup> Alejandra Walzer y Jéssica Retis, *Modelos de servicio público en la televisión europea: entre la tradición y la innovación. Análisis comparativo de TVE y BBC*. Disponible en: [http://www.infoamerica.org/articulos/textospropios/walzer\\_alejandra/television-bbc.pdf](http://www.infoamerica.org/articulos/textospropios/walzer_alejandra/television-bbc.pdf) consultada el 29 de junio de 2016, p. 5.

<sup>3</sup> Hans Kelsen estableció que el territorio no es una superficie, sino un espacio tridimensional, “la validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional no sólo se extienden a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad” (Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 257).

<sup>4</sup> <http://www.atdl.org/newsletter/index.php/49-newsletter-23-de-marzo/517-el-futuro-de-la-bbc-y-el-modelo-de-los-medios-publicos>

vicios (alquiler de estudios, tecnología, mano de obra) que provee a la industria audiovisual privada y de la venta de programas en el extranjero a través de *BBC Worldwide*.<sup>5</sup> Respecto a su carácter independiente, la BBC es gestionada por un consejo de administración cuyos miembros son nombrados por el gobierno, pero su director general no orienta políticamente a los periodistas.

Sobre la base del modelo inglés, en Francia la televisión pública (*France télévision*), tiene seis canales de financiamiento mixto: el 74% de su presupuesto viene del impuesto de 120 euros anuales que también pagan los televidentes; el 22% se recauda a través de la publicidad y el 4% restante por la venta de servicios. En este país, el director del sistema público es designado por el Consejo Superior del Audiovisual, órgano fiscalizador del funcionamiento de las emisoras públicas.<sup>6</sup>

De otro lado, en el caso de España, luego del monopolio estatal que ejerció Franco, pero en sintonía con el modelo inglés predominante, ha transitado a un esquema mixto pero con predominio del financiamiento privado o publicitario. De modo que obtiene sus recursos de la publicidad en un 57,27%; el 4,26% corresponde a la financiación pública y el resto es deuda. Esa situación deja en seria desventaja a la televisión pública española pues la obliga a competir frente a los esquemas publicitarios de los patrocinadores que inciden en los contenidos. Esto ha motivado que diferentes especialistas exijan mayor gasto público en los medios públicos.<sup>7</sup>

Los Estados Unidos son un caso totalmente a parte. Es el segundo modelo más importante porque tiene un sistema poderosamente descentralizado. La legislación de medios electrónicos en Estados Unidos no contempla la figura de la concesión, sino el otorgamiento de permisos (licencias) para operar mediante una solicitud al gobierno.<sup>8</sup> Incluso, a pesar de la existencia de medios de servicio público, como la Corporación para la Radiodifusión Pública (*Public Broadcasting Corporation*), destinada a apoyar con financiamiento del público la televisión pública, el hecho es que cualquier frecuencia pública puede comercializar sus productos. A la fecha el mercado de telecomunicaciones del vecino país se encuentra abrumadoramente corporativizado en cinco grandes compañías internacionales: 1. *AOL-Time Warner* (que posee CNN); 2. *Disney*; 3. *Viacom* (que posee MTV); 4. *News Corp*; y 5. *GE/General Electric* (que posee *History Channel*).<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Ricardo Marín, "Noticieros públicos: un modelo para armar", Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1890263-noticieros-publicos-un-modelo-para-armar> consultada el 29 de junio de 2016.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Alejandra Warzer y Jéssica Retis, *op. cit.* pp. 3 y 15.

<sup>8</sup> Florence Toussaint Alcaráz. "Historia y políticas de televisión pública". Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v51n206/v51n206a6.pdf> consultada el 29 de junio de 2016.

<sup>9</sup> El texto fue traducido como "La concentración de los medios de comunicación en Estados Unidos", pero forma parte de comentarios formulados en la Conferencia: "Democratización de las comunicaciones y de los media" que se realizó el 3 de



Aunque este modelo de telecomunicaciones fundado en el poder de las empresas particulares ha servido de inspiración en distintos países, entre ellos México, hay que resaltar que si bien no existe un monopolio estatal como en Europa, distintos críticos han señalado que se trata de un modelo con una alta concentración del poder en esas cadenas, pues terminan ejerciendo un dominio extraordinario en la opinión pública, a través de noticieros; tanto más cuanto que esas cinco compañías se han apoderado de cadenas de televisión, periódicos, revistas, editoriales, internet, cable y satélite.

## El modelo de medios públicos en México y la reforma de 1960

A diferencia del modelo europeo, en México el llamado sector de telecomunicaciones no fue considerado por la ley un servicio público, sino de interés público, pero eso no significa que en el fondo no se trate de una forma de servicio público,<sup>10</sup> según intentaremos mostrar.

*Grosso modo*, el sistema de telecomunicaciones mexicano ha sido concebido como un esquema mixto, en función del particular entramado constitucional-comercial que se desarrolló a partir de 1960. Para su estudio, hemos dividido su desarrollo en dos fases: la primera que va de 1960 a 1988 y que denominamos de institucionalización de los medios públicos, caracterizado por la expansión estatal y de regulación del espectro radioeléctrico;<sup>11</sup> y la segunda que comprende de

---

febrero 2002, en el II Foro Social Mundial. Disponible en: [http://movimientos.org/es/foro\\_comunicacion/show\\_text.php3%-3Fkey%3D996](http://movimientos.org/es/foro_comunicacion/show_text.php3%-3Fkey%3D996) (página consultada 29 de junio de 2016). Vale la pena revisar este texto, en razón de los comentarios críticos a uno de los países en los que la libertad de expresión y de propiedad se estiman en un alto valor. Sobre el papel concentrador de las grandes cadenas vale la pena revisar la segunda parte del capítulo 5 y las conclusiones del estudio de Ana Isabel Segovia Alonso, pero también vale la pena poner atención al tema de las propiedades cruzadas de los medios, por parte de las empresas de radio, televisión y periódico, pues demuestra que la pluralidad puede coexistir con la concentración de medios. Cfr. *La estructura de los medios de comunicación en Estados Unidos. Análisis crítico del proceso de concentración multimedia*, Memoria para optar por el grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid, 2001. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/inf/ucm-t25444.pdf> (página consultada 29 de junio de 2016).

<sup>10</sup> Según la teoría del servicio público, la validez del Estado no proviene de la soberanía, 'sino de la función que le es inherente, la social' (...), lo que tuvo como resultado el surgimiento de un Estado soportado en la función social, que no es otra que prestar servicios públicos... (Antonio Alejandro Barreto Moreno (2011), "La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta", *Opinión Jurídica*, Vol. 10, N° 20, pp. 65-84 - Julio-Diciembre. Medellín, Colombia).

<sup>11</sup> El espectro radioeléctrico es el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas que son empleadas en las comunicaciones para transmitir información (datos, imágenes, voz, sonido, etc.). A su vez, este espectro está contenido en el espectro electromagnético, por lo que el espectro radioeléctrico es sólo una porción del espectro electromagnético y es precisamente en esa porción en la que operan las emisoras de radio (AM y FM), las de televisión abierta (por aire) y microondas, de telefonía celular, los sistemas satelitales, los radioaficionados, las comunicaciones vía Internet, los radiomensajes (pagers), las comunicaciones de aeronaves, buques, transporte terrestre, entre otros servicios de telecomunicaciones. "Se trata de un bien intangible", pero que requiere de una estricta regulación para evitar la saturación ([http://www.observatel.org/telecomunicaciones/Qu\\_es\\_el\\_espectro\\_radioel\\_ctrico.php](http://www.observatel.org/telecomunicaciones/Qu_es_el_espectro_radioel_ctrico.php)).

1988 a 2012, denominada de transición comercial y consolidación del régimen de concesiones, caracterizado por la expansión de la televisión comercial y de entretenimiento, sobre la cultural y la educativa.

Hay que decir, por principio de cuentas, que desde el inicio de la radio en México, en 1923, tuvo un carácter más bien empresarial y no se consideró pública ni social porque su legislación la consideraba, a decir de Vanessa Díaz, como una vía de comunicación. Tampoco extraña que al surgir la televisión, en 1950, fuera considerada de la misma manera. De esa forma la operación de la radio se plasmó en la Ley de Comunicaciones Eléctricas, de 1926; la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, de 1931; la Ley General de Vías de Comunicación, de 1932, y la Ley de Vías Generales de Comunicación, de 1940. Con todo, a principios de los 50, como muestra Díaz, ya se contaba con tres proyectos para instituir una ley específica de radiodifusión (una en Cámara de Diputados y 2 de empresas involucradas en el sector), pero fue hasta el 19 de enero de 1960 cuando se publica la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyT) que se mantendría en esencia por prácticamente 50 años. Lo que suele pasar desapercibido para la mayoría de los especialistas, es que poco antes, el 6 de enero del mismo año, el Congreso realizó una de las reformas más importantes al 27 constitucional, desde 1917.

Por primera vez la Constitución reclamó el derecho de la nación como titular del espacio, ya que en el texto de 1917 sólo incluía la superficie territorial y lo que está en el subsuelo, empero el espacio aéreo no estaba incluido en el sentido tridimensional tridimensional que se refirió con anterioridad.<sup>12</sup> El hecho es que aunque, por un lado, la ley imponía el carácter de interés público del sector,<sup>13</sup> por el otro, se reconocía su independencia respecto del Estado, al considerar a la concesión más como un servicio del Estado, pese al dominio de la nación sobre el espacio, dando paso no sólo a un sistema mixto, sino además dicotómico, pues, *stricto sensu*, se impuso la razón social en los fines de la radio y la televisión, pública y privada, sin reconocer un dominio privado sobre el espectro radioeléctrico, pero en el que el Estado tuvo una participación marginal en la explotación y el uso del espacio.<sup>14</sup> Lo

<sup>12</sup> Se adicionó al cuarto párrafo del 27: "y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional" (Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 943-945). Prácticamente quedó en los mismos términos en la fracción sexta del artículo 42 y en el primer párrafo del artículo 48, constitucionales. El dato no es menos, pues no quedaba lugar a dudas de la importancia que este nuevo sector revestía para el desarrollo nacional.

<sup>13</sup> A decir de la diputada Esperanza Téllez Oropeza durante los debates: "Es necesario, que la radio y la televisión contribuyan no solamente como instrumento de publicidad comercial, sino también, como instrumento fundamental para la educación popular, transmitiendo programas que despiertan en los niños y jóvenes, sentimientos e ideales de moralidad, de cultura, de civismo, trabajo, respeto y amor a nuestra patria". Citada por Vanessa Díaz, *op. cit.*

<sup>14</sup> Desde luego, es insuficiente el argumento general de Vanessa Díaz e incluso del debate realizado por la comisión de redacción de la Ley Federal de Radio y Televisión, porque se limitan a reconocer la contradicción entre el artículo primero de la Ley de Vías Generales de Comunicación que imponía el carácter de servicio público y el concepto de interés social que se estipularía en la LFRyT, sin atender la propia teoría del servicio público que ya hemos esbozado, ni el espíritu y la letra del 27 constitucional

que dio por resultado un régimen de concesiones (a particulares) y permisos (sin fines de lucro) cuya adjudicación y revocación dependería del poder presidencial, como en el resto de los recursos naturales.

Esa razón social es, desde nuestro punto de vista, lo que distingue el modelo mexicano del norteamericano,<sup>15</sup> toda vez que se le asignó al sector de telecomunicaciones una función claramente social en la ley, sin quedar al arbitrio de las empresas, pero sin la administración, uso o explotación por parte del Estado.

En 1958 es creado el Canal 11, cuya emisión desde entonces quedó bajo la dirección del Instituto Politécnico Nacional. Propiamente hablando, este es el inicio de los medios públicos y de la televisión pública o cultural, en su primera fase.<sup>16</sup> Quizá su tragedia fue nacer en un periodo de traumáticos cambios sociales que reajustaron el sistema político, lo que terminaría condicionando su desarrollo y expansión.

En 1969, el ambiente de crispación social puso en evidencia la cerrazón del gobierno y el anquilosamiento de las estructuras del Estado, lo que se manifestó en una firme estrategia, por parte de éste, para incidir de manera directa en los contenidos de la programación en radio y televisión. No hay duda de que esos no fueron años propicios para el despegue del sector, por lo que toca a la libertad de los medios; pero respecto a los medios públicos, los gobiernos los supeditaron a sus necesidades de legitimación en un periodo especialmente complicado para mantener la estabilidad social, económica y política.

Inclusive, a finales de 1968, el gobierno de Díaz Ordaz estableció un impuesto a los concesionarios del 25% de las ganancias brutas de las empresas. "El resultado fue que en 1969 para sustituir el cobro directo inicialmente planteado se crearía el *pago en especie*."<sup>17</sup> Fue así como se impuso la medida de cobrar a las televisoras

que —en la nación— impone el interés público en la "explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos [incluido el espacio] de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal..." (sexto párrafo del artículo 27, tal como se reformó en 1960). Nosotros pensamos que sí se concibió como servicio público el concepto de concesión y ello no se contradice con el de interés público, pues en todo caso quedaba claro que aunque el dominio sobre el bien era de la nación, el servicio de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento por parte de particulares —y a discreción del presidente— no era totalmente público, sino de interés público, como se realizó en el caso de los partidos políticos en la reforma de 1977 que nos les concedió ni todo el carácter público ni todo el privado.

<sup>15</sup> Siguiendo el artículo 4<sup>to</sup> de la nueva LFRyT, Roberto Mendoza escribe "Aunque se acepta el carácter comercial en la explotación de la Radio y la Televisión, en la nueva ley se estipula que su actividad no puede depender en su totalidad del interés de mercado. Al ser una actividad de interés público el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social' función que debe convivir con el interés legítimo de lucro de sus operadores" (Roberto Mendoza Villegas, *Las fases de desarrollo de la relación Estado-televisoras y la reforma y la reforma electoral 2007-2008*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Sociología, FCPYS, UNAM, 2013, pp. 15-16).

<sup>16</sup> Si bien Radio Educación nace en 1824 no se puede decir que allí inicien.

<sup>17</sup> Roberto Mendoza, *op. cit.*, p. 20. En su texto, el autor mostrará cómo a pesar de lo fuerte de la medida, el gobierno no siempre usó ese recurso, además de que no era acumulable en caso de no ejercerse ese derecho del Estado. Pero quedó allí como una forma de recordarle a las empresas el poder del gobierno.

el 12.5% del tiempo total de las transmisiones de radio y televisión, permitiéndole al gobierno emitir mensajes directos a la población. Con el objeto de producir los segmentos correspondientes al uso de esos tiempos *fiscales*, se creó la Comisión de Radiodifusión y al poco tiempo se instituye por Decreto presidencial la Red Federal de Televisión, con 37 estaciones distribuidas en toda la República.

Ante la necesidad de organizarse, en enero de 1973, Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México (canal 8), deciden fusionarse y constituir la empresa Televisión Vía Satélite (Televisa).

En cuanto a la televisión pública, un año antes, Somex adquiere la totalidad de las acciones de Corporación Mexicana de Televisión, concesionaria de Canal 13, pero es en la administración de Miguel de la Madrid cuando se crea Imevisión, un sistema televisivo con tres canales: 13, 7 y 22.<sup>18</sup> Sus retos, sin embargo, fueron, como toda televisión pública en el mundo, competir con la oferta de la televisión privada, mantener la independencia de sus criterios editoriales con respecto al gobierno, pero, además, subsistir con los limitados recursos asignados para su operación.

Además de Imevisión, Miguel de la Madrid instituyó por decreto el Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine) y el Instituto Mexicano de la Radio (Imer), agrupándolos para su mejor funcionamiento y mayor homologación operativa.<sup>19</sup> Paralelamente, se dio paso a la comunicación vía satélite como área estratégica de intervención exclusiva del Estado.

En 1988 se abre la segunda fase para la televisión pública. Profundos cambios a nivel de nuestra economía motivaron a los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari a emprender una política de privatización de empresas paraestatales con el objeto de volver eficientes los servicios públicos, aumentar la producción y, fundamentalmente, reducir el peso del Estado en la rectoría de las empresas públicas. Bajo esta perspectiva, más bien internacional, se disuelve Imevisión en 1993 y un empresario mexicano adquiere en subasta las redes 7 y 13, dando lugar a TV Azteca. Mientras que el Canal 22 logró permanecer como empresa pública.

Es un hecho que la fase precedente dejó como balance un 68% del espectro radioeléctrico bajo el régimen de concesiones, por un 32% en manos del Estado. Aun cuando esta proporción no ha cambiado, la segunda fase se distingue de la anterior por la consolidación de una visión comercial y empresarial de los medios en general, en lo que toca a su estructura operativa, pero también en cuanto a su programación.

.....  
<sup>18</sup> Florence Toussaint Alcaráz, *op. cit.*, p. 227.

<sup>19</sup> Cabe señalar que desde principios de esta década, Televisa apostó por proyectos de difusión cultural, que, sin embargo, al entrar en competencia con TV Azteca, en la década de los 90, quedaron desarraigados o supeditados a intereses de mercado. *Ibid.* p. 228.

Valdría la pena añadir que varios factores históricos contribuyeron en ese proceso de apertura y diversificación de contenidos y alternativas. Entre los más relevantes se pueden enunciar el contexto de profunda politización de la sociedad mexicana, el clima de violencia política y social que evidenciaron la necesidad de abrir y democratizar los espacios e instituciones y la puesta en marcha de un modelo económico de libre mercado que ha requerido, desde entonces, la modernización y actualización de nuestro sistema de telecomunicaciones asimilando las nuevas tecnologías digitales de la comunicación.

Todos esos cambios son importantes porque revelan, en todo caso, que los medios públicos han adolecido de autonomía de operación, lo que no sucede en la mayoría de los modelos de comunicación en el mundo, y han permanecido sujetos a los criterios editoriales del Estado,<sup>20</sup> mostrando, paradójicamente, un cierto rezago con respecto al resto de instituciones públicas del país, pues continuó imperando el desconocimiento y la falta de claridad en los criterios editoriales de los medios públicos. Lo interesante es que, hacia la segunda mitad de la década de los 90, la televisión privada devino un actor indispensable para entender los procesos políticos y la nueva pluralidad, mientras que los medios públicos permanecían a la zaga.

En los siguientes años, pues, el Estado desplegó nuevas cadenas y disparó la competencia por el mercado y los contenidos. Mientras los gobiernos se sirvieron de la Constitución y de la LFRyT para mantener cierto control sobre los medios, por cuando menos 20 años, después del 2000 los gobiernos y los partidos políticos se tornaron distintos.

En esa línea, el 10 de octubre del año 2002, el presidente Fox emite el Decreto con el que se modificaban los lineamientos para el pago del impuesto fiscal, instituido en 1969 y se publica también un nuevo Reglamento a Ley Federal de Radio y Televisión. Así, el impuesto al tiempo fiscal quedó reducido a un 10%.<sup>21</sup> Desde luego, el decreto resultó controvertido. Para unos se trató de un paso en la privatización del espectro radioeléctrico, mientras que para la industria de las telecomunicaciones sería la corrección a una política centralizadora e interventora asfixiante. Al final, fue importante porque le permitió a los concesionarios operar con mayor holgura en el uso del espectro, pero, además, porque acercó al Estado hacia una auténtica política de servicios públicos en el ramo, independiente del dominio del espectro por parte de la Nación.

<sup>20</sup> Dolores Béistegui, "Los medios públicos". Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2404/18.pdf> (página consultada 29 de junio de 2016).

Véase, sobre todo, José Luis Camacho, "Verticalidad en medios públicos y crisis de las defensorías". Disponible en: <http://www.revistazocalo.com.mx/45-zocalo/6533-verticalidad-en-medios-publicos-y-crisis-de-las-defensorias.html> consultada el 29 de junio de 2016.

¿Por qué es importante el cambio de visión del Estado para entender a los medios públicos? Porque estos no experimentaron un desarrollo equivalente. Antes bien, les ha demandado un mayor reto que el de los 90, pues el mercado de las comunicaciones y los avances tecnológicos en el mundo necesitaban de una infraestructura con la que no contaban.

Siguiendo una tipología de Miguel de Bustos, sobre las nuevas empresas que aparecen en el mercado para conseguir una posición dentro del espectro de la nueva industria de la comunicación, Toussaint Alcaráz dirá que:

A partir de los años 80, la televisión pública tuvo que adaptarse a un entorno altamente competitivo al cual llegaron las señales de cable y de satélite, saturando así el espectro con nuevas opciones de sintonía. En el 2000, hubo nuevas señales públicas (en México, el Canal del Congreso, el Canal Judicial, TV-UNAM y Aprende TV) que entraron a competir al ámbito de las empresas de cable; tuvieron que posicionarse en este ámbito como novedades para que el público las sintonizara. A partir del 2010, se iniciará en el mundo lo que se ha denominado el “apagón analógico” con lo cual el número de canales se multiplicará por seis, al menos de manera virtual, debido a la digitalización.<sup>22</sup>

La misma autora clasifica a las televisoras públicas agrupándolas en función de la institución de origen:

- a) Universitarias: la de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la de la Universidad de Sonora y la de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- b) Congresos: la del Congreso Federal en el Distrito Federal y la del Congreso de Morelos en Cuernavaca.
- c) Sector educativo del país: Canal 22 está adscrito a Conaculta; Canal Once al IPN; Aprende Tv a la SEP; y El Canal Judicial, a la Suprema Corte de Justicia.<sup>23</sup>

El común denominador de las diferentes televisoras públicas o permisionarios, a decir de los especialistas, es que en la mayoría de los casos, los criterios editoriales, de programación y principios, no se ciñen a una auténtica política pública de medios y, en consecuencia, a la postre terminan padeciendo de los enfoques de cada una de las instituciones a las cuales se hallan adscritas y a los cambios sexenales de la administración federal.

<sup>21</sup> Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002 (edición vespertina).

<sup>22</sup> El texto de Florence Toussaint Alcaráz que se cita aquí, pese al título, no es exactamente el mismo que el citado anteriormente, sino un ensayo modificado y publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPYS UNAM, vol.51 no.206, México may./ago. 2009.

<sup>23</sup> Existen alrededor de 22 televisoras más, cuyo régimen jurídico depende de los gobiernos de los estados de la República, sea como organismos públicos desconcentrados o como descentralizados. Por otro lado, el 31 de marzo de 2010, surge

En suma, las televisoras públicas —sin ser diferente en la radio— se encuentran en una gran desventaja frente al sistema de medios privado, porque constitucionalmente se les ha impedido lucrar para autofinanciarse y mejorar su producción.<sup>24</sup>

## La Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y los avatares de los medios públicos

Aquel fue el marco en el que se afianzó la demanda de reformar la ley y aunque en abril de 2006 hubo un primer intento —que al final se frustró— fue hasta el 11 de junio de 2013 cuando se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Sin duda alguna, se trata de una reforma estructural cuyo análisis excede nuestros propósitos, por lo que únicamente nos abocaremos al caso de los medios públicos.

La reforma constitucional consistió en la modificación de distintos artículos; entre los más determinantes: 6°, 7°, 27 y 28. Así, sobre el derecho a la información y la libre manifestación de ideas, el 6° estableció en su párrafo tercero que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

El 7° instituyó, por primera vez la inviolabilidad de la libertad de opinión, por medios privados o públicos pero incorporando el uso de telecomunicaciones, lo que representa un avance formal en materia de equidad, transparencia y objetividad, tanto en medios privados como públicos:

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de infor-

---

formalmente Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, antes conocido como Organismo Promotor de Medios Audiovisuales, que sería un organismo público descentralizado, asignado como sector a la Secretaría de Gobernación de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cabe decir que Una Voz con Todos inició el 24 de junio de 2010 y quedó a cargo del Sistema Público de Radiodifusión de México, cuyas transmisiones radican en la Ciudad de México. Finalmente, en aquel cuadro no se ha puesto uno de los más recientes medios públicos educativos, porque se creó en la siguiente década, a finales de 2012; se trata de Ingenio Tv, lanzado por el gobierno de México, a través de Secretaría de Educación Pública, y su objetivo básico es promover la telesecundaria en todo el país.

<sup>24</sup> La falta de interés del Estado se puede observar en el hecho de que, mientras existen 461 concesiones televisivas, sólo hay 219 permisos y no todos los estados de la República cuentan con radiodifusora (sólo 22 Estados), además de que los concesionarios atraen hasta un 70%, por cerca del 15% de los permisionarios (Florence Toussaint Alcaráz, *ibid.*).

mación o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Pero el segundo párrafo no deja lugar a dudas sobre la no intervención en los medios: "... En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

El 27, sin embargo, instituyó un cambio polémico, porque le delega a un nuevo ente y no al presidente la facultad de otorgar las licencias:

... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal (...), salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En este sentido, el 28 instituye las facultades de dicho Instituto:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo (...), que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones (...). Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones (...), garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

Se dotó al Instituto de amplias facultades, como evitar la concentración nacional o regional de frecuencias, otorgar o revocar concesiones. Pero sucedió algo fundamental y es el hecho de que se buscó homologar el régimen de concesiones —que antes sólo contemplaba a los particulares— y permisos —sin fines de lucro— en un solo sistema de concesión: "... Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución..."<sup>25</sup> Y en seguida se reafirma que: "...Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento." Se ratifica, pues, su carácter no lucrativo, pero se incorpora al régimen de concesión.<sup>26</sup> En tanto que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR) introduce un inédito sistema de autofinanciamiento que busca ampliar las fuentes de su financiamiento (artículos 88 y 89).

<sup>25</sup> Lo mismo en la LFTyR que en la LSPREM, se estipularon los cuatro tipos de concesiones y en el caso de la primera Ley, en sus artículos séptimo y décimo séptimo, se establecen las condiciones para la transición del régimen de concesiones al nuevo.

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> consultada el 29 de junio de 2016.



Visto en sus términos constitucionales, la Reforma en telecomunicaciones, además de adecuarse a los cambios tecnológicos, ayudó a transitar de un sistema en el que el servicio público en el sector de las telecomunicaciones —apenas esbozado en el *interés público*— benefició más el despegue de la televisión privada mediante el régimen de concesiones que a los medios públicos y a la población en general. La reforma ha sentado las bases para un sistema de servicio público que realmente contemple a todos los sectores, privados y públicos, en beneficio no sólo de la competencia comercial, sino de una mayor calidad cultural de los contenidos de la televisión pública, como quedó de manifiesto, más que con la publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR)<sup>27</sup> del 14 de julio de 2014, con la creación del Estatuto Orgánico del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (EOSPREM), el 3 de septiembre de 2015.<sup>28</sup> Este le ha venido a dar mayor certidumbre a la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (LSPREM) —creado más de un año antes— y que tanta desconfianza y críticas ocasionó, pero también ha comenzado a poner en sintonía la reforma constitucional, la LFTyR, al Instituto Federal de Telecomunicaciones (ITC),<sup>29</sup> a la LSPREM <sup>30</sup> y su Estatuto.

La ausencia de dicho estatuto y la demora en el nombramiento del titular del SPREM propiciaron —en noviembre de 2014— una llamada de alerta y un exhorto, por parte de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicadores A.C. (AMIC) hacia el presidente y el Congreso.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Al mismo tiempo se publicó la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

<sup>28</sup> Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/carera/2015/09/3/publican-estatuto-del-sistema-publico-de-radio-difusion> consultada el 29 de junio de 2016.

<sup>29</sup> Recordemos que a raíz de la Reforma de telecomunicaciones la Comisión Federal de Telecomunicaciones cambiaría al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

<sup>30</sup> Resumiendo sus contribuciones a la política de servicios públicos de interés general y en congruencia, tanto con los cambios a la Constitución, como con la LFTyR, se pueden citar: 1. Promover el conocimiento, los derechos humanos, libertades y difusión de los valores cívicos; 2. El compromiso ético con la información objetiva, veraz y plural, que se deberá ajustar al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social y cultural del país; 3. Facilitar el debate político de las diversas corrientes ideológicas, políticas y culturales; 4. Promover la participación ciudadana mediante el ejercicio del derecho de acceso a los medios públicos de radiodifusión; 5. Promover la pluralidad de contenidos en la programación y a los acontecimientos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigidos a todos los sectores de la audiencia, prestando atención a aquellos temas de especial interés público; 6. Promover la difusión y conocimiento de las producciones culturales nacionales, particularmente las cinematográficas; 7. Apoyar la integración social de las minorías y atender a grupos sociales con necesidades específicas; 8. Fomentar la protección y salvaguarda de la igualdad entre mujeres y hombres, evitando toda discriminación entre ellos; 9. Promover el conocimiento de las artes, la ciencia, la historia y la cultura; 10. Velar por la conservación de los archivos históricos audiovisuales que disponga; 11. Promover el conocimiento científico y cultural, la salvaguarda y el respeto de los valores ecológicos y de protección del medio ambiente; 13. Preservar los derechos de los menores, etcétera (tomado de Javier Esteinou Madrid, “¿Qué hacer con el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM)”. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19502.pdf> consultada el 29 de junio de 2016.

<sup>31</sup> Cfr. “Sistema Público de Radiodifusión: Visión, desafíos y conocimiento de los medios públicos”, 11 de noviembre de 2014. Disponible en: [http://www.amicmexico.org/portal\\_amic/descargas/radiodifusion.pdf](http://www.amicmexico.org/portal_amic/descargas/radiodifusion.pdf) consultada el 29 de junio de 2016. Al respecto, se establece: “La designación del Presidente del Sistema, de los representantes ante la Junta de Gobierno y del Consejo Ciudadano es imperiosa porque el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano tiene ante sí retos inmediatos:

Incluso 8 meses antes, el 18 de marzo de 2014, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) exhortaba a crear el organismo nacional de radiodifusión pública. Vale la pena citar parte del pronunciamiento porque dibuja muy bien la importancia de los medios públicos para nuestra democracia:

La consolidación de la democracia requiere de medios de comunicación abiertos a la pluralidad, capaces de fortalecer en vez de erosionar el debate público. Los medios de comunicación comerciales tienen responsabilidades en esa tarea pero no son suficientes. En las democracias contemporáneas el papel de los medios de carácter público es de irremplazable relevancia. Los medios de radiodifusión públicos, cuando están a salvo de presiones e intereses mercantiles, pueden y deben contribuir a ensanchar los espacios para la deliberación, así como para la difusión de muy variadas expresiones culturales y artísticas.<sup>32</sup> Los mayores avatares para el desarrollo de los medios públicos son los siguientes: consolidar su autonomía e independencia respecto de los procesos políticos y las coyunturas; generar mejores vínculos sociales y comunitarios y ampliar los marcos de participación cívica y de expresión social.

1. La recepción del patrimonio y recursos que actualmente están en posesión del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA), incluidas las frecuencias del espectro radioeléctrico para operar el servicio público de radiodifusión;
2. la negociación del presupuesto público que le permita el cabal cumplimiento de sus atribuciones y principios rectores;
3. la elaboración del Estatuto Orgánico que habrá de regir su funcionamiento;
4. la elaboración del proyecto y el programa de trabajo para los siguientes cinco años, que será el periodo por el cual será designado el Presidente del Sistema;
5. la designación del defensor de la audiencia;
6. el proyecto para enfrentar los retos y desafíos tecnológicos motivados por la digitalización, la convergencia y la emergencia de nuevos medios y plataformas digitales;
7. las solicitudes y trámites ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) para la asignación directa de frecuencias adicionales del espectro radioeléctrico, a fin de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a los contenidos;
8. la solicitud al órgano constitucional autónomo regulador para que otorgue la autorización para el acceso a la multiprogramación,
9. la solicitud y trámite ante el IFT para que el Sistema Público de Radiodifusión de México obtenga la licencia única para prestar servicios convergentes de telecomunicaciones y radiodifusión;
10. dar inicio al proceso de colaboración intersectorial para transitar el proceso de transición a la Televisión Digital Terrestre.”

<sup>32</sup> Y se añadía: “La televisión pública es fundamental en la democracia contemporánea. Tal y como muestra nuestra propia experiencia, el Canal 11, el Canal 22, TV UNAM y otras frecuencias, han jugado un papel insustituible en la formación de nuestra cultura moderna, no solo porque se han encargado de la difusión de las formas más importantes de las artes y la cultura universal sino también porque han sido ejemplo de información equilibrada, de socialización del pensamiento y la información científica y en general, con los contenidos de calidad, absolutamente indispensables como alternativa de la sociedad del espectáculo (...) La televisión pública capaz de pretender y mantener esa calidad no debe ser confundida con la televisión de gobierno. La reforma constitucional reconoce esa distinción al establecer la creación de un organismo nacional de radiodifusión pública con autonomía técnica, operativa, de decisión y gestión. Por otra parte la reforma constitucional establece reglas para una refundación, en beneficio de las audiencias, de los medios de carácter público. Todos ellos tendrán independencia editorial, autonomía financiera, diversidad de financiamiento, participación ciudadana, obligaciones de transparencia y defensoría de contenidos entre otras garantías... necesitamos medios capaces de enriquecer nuestra convivencia pluralista y democrática. Esa es función de los medios públicos” (“Medios públicos, esenciales en una sociedad democrática”, <http://www.ietd.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Medios-P%C3%BAblicos-manifiesto-2014-IETD1.pdf>).

## Conclusiones

Más allá de lo que puede decirse en términos coyunturales de los resultados que arroja la muy breve experiencia en la aplicación de las leyes en materia de telecomunicaciones y su reforma constitucional, luego de dos años de procesos legislativos, pensamos que este tipo de reformas no rinden frutos de manera inmediata, sencillamente porque suelen modificar inercias en las estructuras y mentalidades de los actores e instituciones, públicas y privadas. Se suelen medir las cosas desde parámetros ideales y a partir de allí descalificar los magros logros, que a la luz de esos ideales resultan siempre reducidos; pero no es poca cosa lo que se está gestando con esos cambios en la legislación.

Se ha dado lugar a un sistema que en el mediano plazo buscará generar las condiciones para un mejor uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, sin que ello signifique ponerlos a competir con la televisión abierta o con los sistemas de *streaming*, sino ampliar la cobertura y presentar verdaderas alternativas de televisión y medios culturales que atiendan a las necesidades sociales de la nación.

Aún hay estados sin cobertura de medios públicos y los existentes aún requieren mejorar sus sistemas para expandir su señal al resto del territorio nacional. Pero con las nuevas leyes y órganos reguladores se da un paso importante. Uno de los retos sigue siendo lograr su autonomía, aunque por ahora se ha creado un Consejo Ciudadano (LSPREM) con facultades que no figuran en la mayoría de los medios internacionales; se ha dado valor de ley a los derechos y Defensoría de Audiencia en los medios, que si bien ya debían existir quedaban a discreción de las instituciones responsables. El régimen de concesiones fue modificado, pero hay que resaltar que la LFTyR ha reafirmado el precepto del 27 constitucional: “El espectro radioeléctrico y los recursos orbitales son bienes del dominio público de la Nación, cuya titularidad y administración corresponden al Estado.” También se ha instituido en la propia Carta Magna la imposibilidad de que particulares o instituciones públicas (pensemos en los gobiernos) intervengan en el libre ejercicio del derecho a la información o en la expresión de opiniones, en el marco de los

medios de comunicación. Desde luego, faltarán recursos legales para hacer cumplir lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución, pero vayamos viendo cómo actúan los nuevos órganos (IFT y el SPREM). Otro reto será el de garantizar la total transparencia en los criterios de programación.

Lo paradójico es que el tema de las telecomunicaciones volvió a quedar en el ámbito de las vías de comunicación, como al principio. Finalmente, se ha consolidado legalmente el servicio público de composición mixta para el uso y aprovechamiento del espectro, en convergencia de los sistemas privado y público y el Estado no ha quedado marginado, prueba de ello es su participación en esta reforma.

## Fuentes de consulta

García Canclini, Nestor y Piedras Fera, Hernesto. *Las industrias culturales y el desarrollo de México*, FLACSO-SIGLO XXI, México, 2006.

Hauriou, Maurice. Citado por Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Grijalbo, México, 1976.

Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, 2006.

## Consultas hemerográficas

Barreto Moreno, Antonio Alejandro. "La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta", *Opinión Jurídica*, volumen 10, número 20, julio-diciembre 2011.

## Consultas en línea

Béistegui, Dolores. "Los medios públicos". Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2404/18.pdf>.

Camacho, José Luis. "Verticalidad en medios públicos y crisis de las defensorías". Disponible en: <http://www.revistazocalo.com.mx/45-zocalo/6533-verticalidad-en-medios-publicos-y-crisis-de-las-defensorias.html>

Díaz, Vanessa. "Antecedentes cronológicos de la Ley Federal de Radio y Televisión". Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2444/5.pdf>.

Jeune, Martin. *To inform, educate and entertain?. British broadcasting in the twenty-first century*. Disponible en: <https://www.cps.org.uk/files/reports/original/111027112808-0090324PublicServicesToInformEducateAndEntertain.pdf>.

"The BBC informs educates and entertains—but in what order?". Disponible en: <http://www.theguardian.com/media/2014/jul/01/bbc-inform-educate-entertain-order>.

Toussaint Alcaráz, Lorence. "Historia y políticas de televisión pública". Disponible en: <file:///C:/Users/DCL01-03/Downloads/Dialnet-HistoriaYPolíticasDeTelevisiónPúblicaElCasoMexican-3674138.pdf>

Walzer, Alejandra y Retis, Jéssica. "Modelos de servicio público en la televisión europea: entre la tradición y la innovación. Análisis comparativo de TVE y BBC". Disponible en: [http://www.infoamerica.org/articulos/textospropios/walzer\\_alejandra/televisionbbc.pdf](http://www.infoamerica.org/articulos/textospropios/walzer_alejandra/televisionbbc.pdf).

Yanome Yesaki, Mauricio. "El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México", IJUNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/31.pdf>.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art1.htm>

<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10n20/v10n20a05.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx>

<http://www.atdl.org/newsletter/index.php/49-newsletter-23-de-marzo/517-el-futuro-de-la-bbc-y-el-modelo-de-los-medios-publicos>

<http://www.lanacion.com.ar/1890263-noticieros-publicos-un-modelo-para-armar>      [http://movimientos.org/es/foro\\_comunicacion/show\\_text.php3%3Fkey%3D996](http://movimientos.org/es/foro_comunicacion/show_text.php3%3Fkey%3D996)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

## Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
*Diario Oficial de la Federación*  
Estatuto Orgánico del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano  
Ley Federal de Radio y Televisión  
Ley de Vías Generales de Comunicación  
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión  
Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano  
Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano  
Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión

## Tesis

Mendoza Villegas, Roberto. *Las fases de desarrollo de la relación Estado-televisoras y la reforma y la reforma electoral 2007-2008*, tesis para obtener el título de licenciado en Sociología, FCPYS, UNAM, 2013.

*La estructura de los medios de comunicación en Estados Unidos. Análisis crítico del proceso de concentración multimedia, Memoria para optar por el grado de Doctor.* Universidad Complutense de Madrid, 2001. En <http://biblioteca.ucm.es/tesis/inf/ucm-t25444.pdf>



A REFORMA FINANCIERA DE 2014<sup>1</sup> FORMA PARTE DE las reformas estructurales emanadas del Pacto por México que buscan elevar la productividad del país. Uno de los objetivos de la reforma es ampliar el crédito a través de las instituciones privadas para lo cual se plantearon numerosas modificaciones que abarcaron casi a la totalidad de los sectores que componen el sector financiero, entre ellos, la banca comercial, banca de desarrollo, mercado de valores, fondos de inversión, sector de crédito y ahorro popular e intermediarios financieros no bancarios. En el ámbito del crédito a la vivienda sobresalen dos medidas: la subrogación de los créditos garantizados y la flexibilización de los juicios mercantiles para facilitar el cobro de garantías. De la primera medida se espera mejorar las condiciones de la población que cuenta con créditos hipotecarios, mientras que de la certeza jurídica en la recuperación de los créditos se

.....  
<sup>1</sup> Ver Reforma financiera, consultada en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/reformafinanciera/Reforma\\_Financiera.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/reformafinanciera/Reforma_Financiera.pdf)

# ¿A quién ha beneficiado la subrogación de créditos hipotecarios de la **Reforma financiera**?

Alejandra Huerta Pineda\*

pretende incentivar a las instituciones financieras para que amplíen las fuentes de financiamiento. El presente artículo analizará la medida de la subrogación de créditos hipotecarios y el posible impacto que tendrá en el sector del crédito a la vivienda.

## La subrogación de créditos a la vivienda

En diciembre de 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado con el objetivo de incentivar la transparencia y la competencia entre las entidades que se dedican a otorgar créditos garantizados, entre ellos los hipotecarios.

En el artículo 15 de dicha Ley se estableció la subrogación del acreedor para créditos garantizados de vivienda, la cual consiste en pagar anticipadamente un crédito de alguna institución (entidad subrogante) mediante una nueva contratación en otra institución (entidad subrogada). En dicho artículo se estableció que la garantía original quedaba inalterada a efecto de evitar la constitución de una nueva y los gastos inherentes de la misma.

---

\* Maestra en Economía. Actualmente se desempeña como investigadora titular "B" adscrita a la DGF del IBD. Se agradece la colaboración de la licenciada Mara Sánchez Correa.



Además, en dicha Ley se estableció que el Banco de México y la Secretaría de Economía debían regular mediante disposiciones de carácter general las condiciones y comisiones por el pago anticipado de los créditos garantizados, no pudiendo ser mayores al 1% del monto remanente por pagar.

Dichas modificaciones resultaron insuficientes ya que no lograron reducir los costos de transacción para los acreditados, debido a que los bancos requerían, en la práctica, de la constitución de una nueva garantía, por lo que era inevitable incurrir en gastos notariales nuevamente. Por ello, la medida no logró el objetivo de generar mayor competencia en el sector de los créditos hipotecarios.

En 2014 con la Reforma financiera se modificó el artículo en comento para hacer operativa la medida. Entre otras cosas se especifican las condiciones y los plazos en las cuales operará el proceso de subrogación y las nuevas comisiones. La modificación más importante tiene que ver con la inscripción de la operación en el folio electrónico tanto del acreedor subrogado como del subrogante, que se deberá hacer de manera directa, inmediata, automatizada y sin costo.

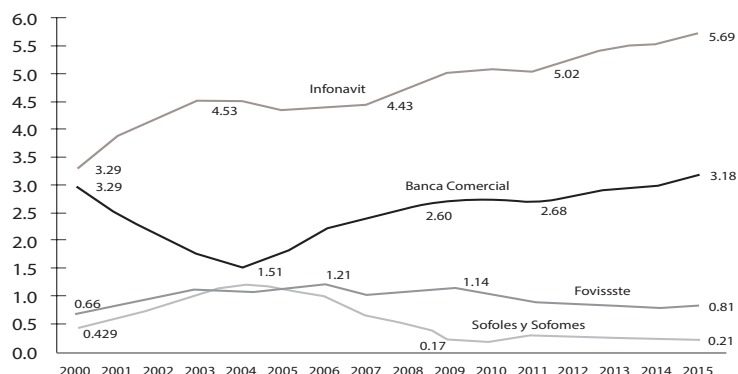
Adicionalmente el último párrafo del artículo referido establece que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM) sólo podrán ser acreedores subrogados. Esto implica que si algún acreditado quisiera pagar anticipadamente su crédito hipotecario en alguna de estas instituciones a través de otro crédito hipotecario, tendría que cancelar su crédito y adquirir uno nuevo por lo que tendría que cubrir el pago de unas nuevas escrituras.

## El mercado de créditos hipotecarios

Para comprender el alcance que puede tener la medida de la subrogación es necesario, en primer lugar, analizar la estructura del mercado de créditos hipotecarios.

El financiamiento a la vivienda ha crecido en forma importante durante los últimos años, pues pasó de 6.7% del PIB en 2000 a 9.9% en 2015. Durante todo este periodo los principales proveedores de crédito han sido el Infonavit y la Banca Comercial, sin embargo, la participación del primero ha crecido en mayor medida, de forma que su participación pasó de 44.6% a 57.1% del total del financiamiento, mientras que la Banca Comercial disminuyó su participación de 40.4% a 31.9%. Esto se debió a que mientras el Infonavit incrementó su cartera en 2.4 puntos porcentuales del PIB, los bancos solo lo hicieron en 0.2%. Además, el Fovissste (y Otros Intermediarios No Bancarios) también perdieron participación en el financiamiento total (ver gráfica 1).

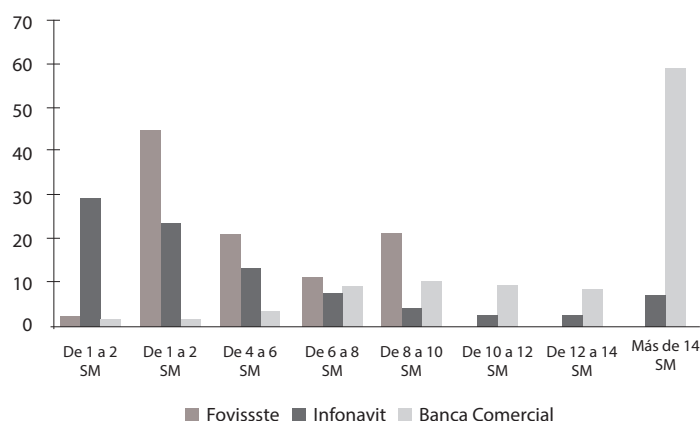
**Gráfica 1. Financiamiento a la vivienda. Porcentaje del PIB**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

El Infonavit y el Fovissste otorgan créditos a los trabajadores afiliados del sector privado y público respectivamente, y están concentrados en su mayor parte entre la población de ingresos medios y bajos, lo que es un reflejo de la distribución de los trabajadores por nivel de ingresos en el país. En 2013, el Infonavit destinó el 78% de su cartera a trabajadores de menos de seis salarios mínimos (SM), mientras que en el Fovissste esta cifra ascendió a 68% en 2013 (ver gráfica 2).

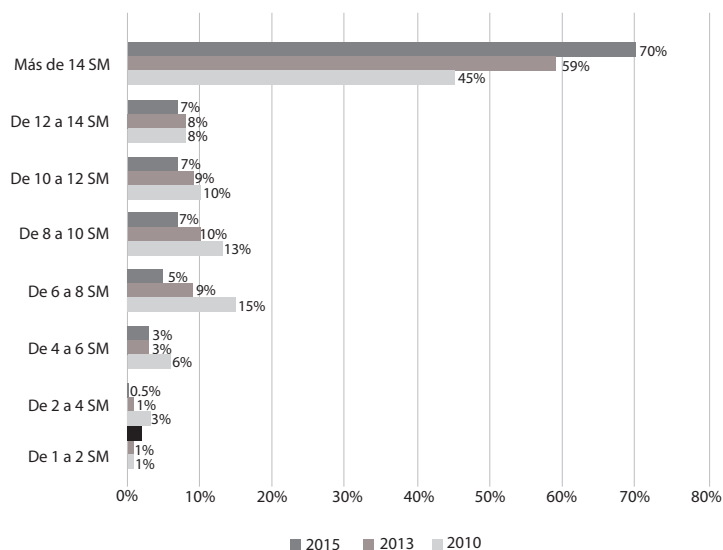
**Gráfica 2. Distribución del crédito a la vivienda por número de salarios mínimos e institución, 2013**



**Fuente:** Tomado de Cofece (2014).

\*Para el Fovissste, a partir de ocho salarios mínimos se acumulan las siguientes categorías

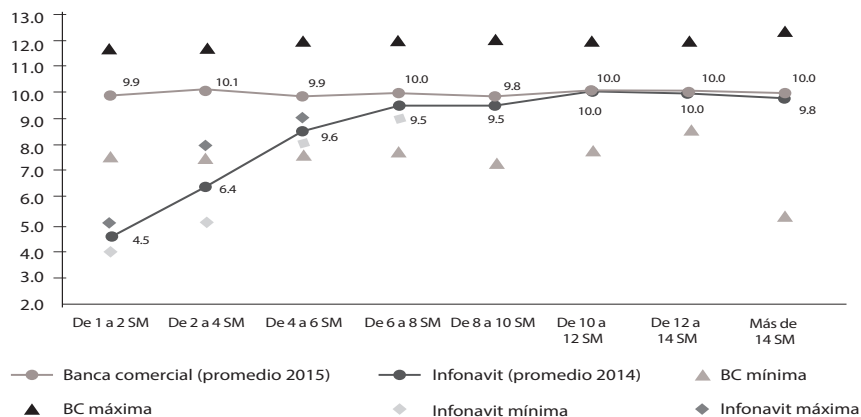
**Gráfica 3. Distribución del crédito a la vivienda de la Banca Comercial por nivel salarial, 2013**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Portafolio de Información de la CNBV

En contraste, el 63% de los créditos de la banca múltiple en 2010 se destinaron a clientes con ingresos superiores a 10 SM, y en 2015 este porcentaje subió a 83.8% (ver gráfica 3). Se puede observar que el mercado de crédito a la vivienda se encuentra segmentado por nivel de ingresos, mientras la banca múltiple atiende a la población de ingresos altos, los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis) se enfocan más en la población de ingresos medios y bajos. Esto obedece, en parte, a que la Banca Comercial, cuyos fines son lucrativos, utiliza modelos de riesgo rigurosos que incluyen la existencia de un buen historial crediticio y la comprobación de ingresos y estabilidad laboral, lo que se traduce en que la mayor parte de sus acreditados sean población de ingresos altos. Por otro lado, los Onavis se fundaron para cumplir con el artículo 123 constitucional que estableció que se crearían Fondos cuyo objetivo sería establecer un sistema de financiamiento que otorgue crédito suficiente y barato para que los trabajadores adquieran en propiedad una vivienda. En consecuencia, estas instituciones no utilizan criterios de ingreso para otorgar créditos a la vivienda pues sus fines no son lucrativos.

**Gráfica 4. Tasa de interés hipotecarias por tipo de institución y nivel salarial del acreditado**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del Portafolio de Información de la CNBV

Dado que los objetivos que persiguen ambos tipos de instituciones son distintos, en la Banca Comercial la tasa para créditos hipotecarios puede ser fija o variable y depende de los tipos de productos que se ofrecen por las distintas entidades, mientras que en el Infonavit se ofrecen tasas de interés menores para trabajadores con ingresos más bajos. Del gráfico 4, que muestra las tasas de interés promedio, mínima y máxima que se ofrecen para distintos niveles de ingresos,<sup>2</sup> se puede observar lo siguiente:

- Para niveles menores a cuatro SM el Infonavit ofrece tasas menores que la Banca Comercial.
- Entre cuatro y 10 SM, en la Banca Comercial se pueden encontrar entidades que ofrecen tasas de interés más bajas, aunque la tasa promedio sigue siendo más alta que en el Infonavit.
- A partir de 10 SM, en la tasa promedio entre ambas instituciones se iguala. Para el Infonavit existe una sola tasa, pero en la Banca Comercial el rango de tasas de interés que se puede encontrar se amplía.

La tasa de interés puede dar una idea de cuanto puede costar un crédito hipotecario, no obstante existen otros factores que deben tomarse en cuenta para comparar el costo entre instituciones. Una de ellas tiene que ver con la denominación de los créditos tanto del Infonavit como del Foviste en salarios mínimos, lo que

<sup>2</sup> En este documento solo se comparan las tasas de interés entre la Banca Comercial y el Infonavit porque son las que tienen la mayor participación del mercado, y a que únicamente para ellas se cuenta con información por niveles de salarios mínimos.

implica que los saldos de los créditos se actualicen cada año conforme el aumento de dicho indicador. El otro factor son todos los costos asociados a los créditos (comisiones, seguros y avalúos) que se deben sumar a la tasa de interés para formar el Costo Anual Total (CAT).<sup>3</sup> De acuerdo con el estudio de condiciones de competencia del sector financiero de la Cofece (2014), para acreditados con salarios mayores a 6.5 SM los créditos del Infonavit son más onerosos debido al incremento del saldo al final del año por la actualización del salario mínimo y porque las comisiones por apertura que cobra el Instituto son sustancialmente mayores a lo que cobra la Banca Comercial.

Todo esto significa a partir de seis salarios mínimos el costo del financiamiento del Infonavit puede resultar más costoso que el de algunas instituciones de la Banca Comercial, como resultado de una combinación de tasas de interés equiparables con las que se encuentran en la banca comercial, por la actualización del saldo al final de cada año y por los gastos asociados al crédito (comisiones, seguros avalúos). Esto puede explicar en parte porqué el Instituto tiene menos participación en segmentos de altos ingresos.

### Los resultados de la subrogación

Dada la estructura del mercado de crédito a la vivienda que se expuso anteriormente, los acreditados que busquen mejorar las condiciones de sus créditos hipotecarios intentarían moverse en el siguiente sentido:

1. En el rango de menos de 4 salarios mínimos podría resultar muy conveniente moverse de la Banca Comercial al Infonavit, sin embargo, es necesario estar afiliado al IMSS y cumplir con sus requisitos en relación a la subcuenta de vivienda. Como se vio anteriormente, este segmento abarca solo el 2% de la cartera total de la Banca Comercial (ver gráfica 2). No obstante, es probable que este conjunto de acreditados hayan adquirido un crédito con dichas instituciones precisamente porque no son sujetos de crédito del Infonavit, por lo que es probable que en este rango de ingresos no se observe ningún movimiento hacia dicho Instituto.
2. En el rango de cuatro a ocho SM, puede ser pertinente moverse en los dos sentidos, de la Banca Privada al Infonavit y viceversa, pero esto dependerá de una correcta evaluación de los costos adicionales del Infonavit, —comisiones y actualizaciones— así como del Costo Anual Total de ambas instituciones.

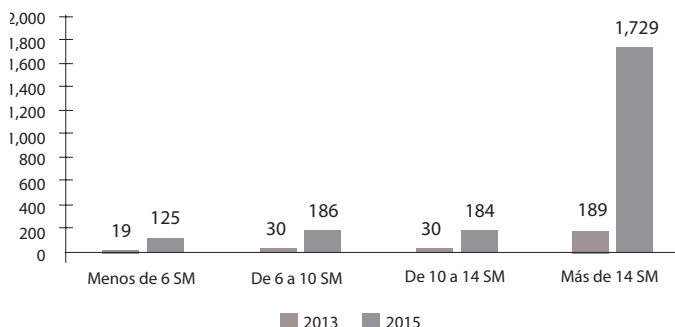
---

<sup>3</sup> No se cuenta con el indicador del CAT por instituciones financieras por lo que en este documento se utiliza a las tasas de interés como el indicador más cercano al costo del financiamiento.

- a. En el caso de movimientos de la Banca Comercial al Infonavit, al igual que en el caso anterior, se requiere ser afiliado al IMSS y cumplir con sus requisitos en relación a la subcuenta de vivienda. Este conjunto en 2015 constituía el 8% de la cartera de vivienda de la Banca Comercial (ver gráfica 3).
  - b. En el caso de movimientos del Infonavit a la Banca Privada, se deberá adicionar el costo de una nueva escrituración, ya que los créditos del Infonavit, como ya se explicó, no son subrogables. Este segmento representaba el 20% de los créditos del Infonavit en 2013 (ver gráfica 2), sin embargo, dado que los costos notariales podrían compensar la ventaja de una menor tasa de interés, se estima que no se darán muchos movimientos en este sentido y en todo caso los cambios que se den no serían motivados por la medida de la reforma.
3. Los acreditados del Infonavit con salarios mayores a ocho salarios mínimos, que representan el 8% del total (ver gráfica 2), pueden encontrar muy conveniente moverse del Infonavit a la Banca Comercial, pero al igual que el caso anterior este cambio solo es posible bajo la modalidad de pago de pasivos, es decir cancelar la hipoteca original e incurrir en costos notariales nuevamente.
  4. Por último, los movimientos entre usuarios de la Banca Comercial a lo largo de toda la distribución de ingresos, serían muy convenientes previa una correcta evaluación del CAT entre instituciones financieras.

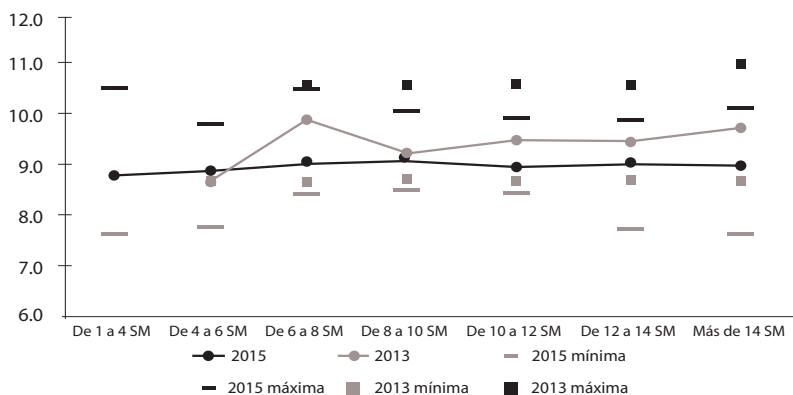
En virtud de lo anterior, se considera que los movimientos que la medida incentivará se darán casi de manera exclusiva entre instituciones de la Banca Comercial. Los primeros resultados en este sentido se observan en el indicador del número de créditos otorgados para pago de pasivos hipotecarios que pasó de 261 a 2,218 entre 2013 y 2015, la mayor parte de los cuales se han otorgado a los usuarios con ingresos superiores a los 14 salarios mínimos (ver gráfica 5). También se puede observar una disminución de las tasas de interés que ofrecen los Bancos Comerciales para la modalidad de pago de pasivos hipotecarios en el mismo periodo: en 2015 en niveles altos de ingresos se pueden encontrar tasas mínimas de 7.7% y máximas de 10.1, en comparación con 2013 en que dichas tasas eran de 8.7 y 11.01 (ver gráfica 6).

**Gráfica 5. Número de créditos de la Banca Comercial para pago de pasivos hipotecarios por nivel salarial del acreditado**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portafolio de información de la CNBV

**Gráfica 6. Tasa de interés para pasivos hipotecarios de la Banca Comercial por nivel salarial del acreditado 2015**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Portafolio de información de la CNBV

Ahora bien, el Infonavit ha hecho recientemente algunas modificaciones importantes: a partir de 2015 estableció una tasa fija anual de 12% para todos los niveles de ingreso y el 27 de abril de 2016 se modifica la Ley de dicho Instituto para eliminar oficialmente el salario mínimo como la variable de indexación para nuevos créditos y en su lugar se establece una Unidad de Medida y Actualización (UMA) que está basada en el Índice de Precios al Consumidor. La nueva medida aplicará para créditos contratados a partir de esa fecha, sin embargo, en los artículos transitorios se establece que el Instituto tendrá un periodo de transición de 720 días, durante los cuales podrá seguir otorgando créditos denominados en salarios mínimos a petición del trabajador.

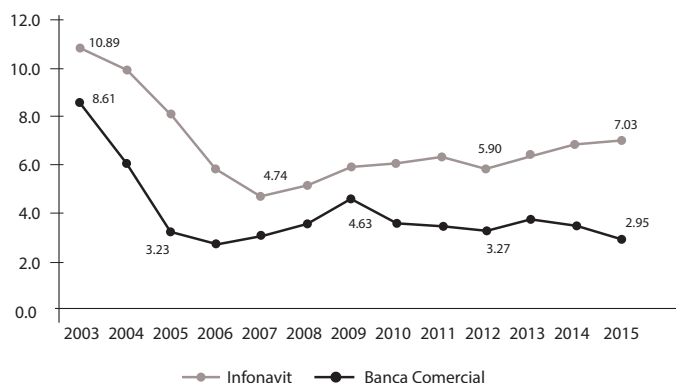
Estas dos modificaciones incrementan aún más el costo del financiamiento de los créditos del Infonavit en comparación con el que se ofrece por parte de la Banca Comercial, tanto por una mayor tasa de interés y/o un factor de actualización más alto, por lo que incluso para niveles bajos de salarios mínimos puede extinguirse la ventaja original de un menor costo de financiamiento dentro del Infonavit, para los créditos contratados a partir de 2015.

En consecuencia, dentro de la Banca Comercial, el conjunto de acreditados con ingresos menores a ocho salarios mínimos, que representa el 10% de su cartera total ya no encontrará ventajas de moverse hacia el Infonavit, dadas las recientes reformas a dicho Instituto, por lo que, aunque la subrogación en este sentido es posible, no se esperan cambios de este tipo.

Por otro lado, dado que la reforma estipuló que la subrogación no se lleve a cabo de los Onavis a la Banca Comercial, los acreditados con ingresos mayores a cuatro SM del Infonavit —que representa el 28% de su cartera total— y que podrían encontrar mejores condiciones crediticias en la Banca Comercial, deberán adicionar el costo de la escrituración, por lo que tampoco se esperarían muchos movimientos en este sentido y en todo caso este grupo de acreditados no se están beneficiando de la modalidad de la subrogación.

Se considera que la medida de la subrogación no se extendió a los Onavis previendo que los niveles de morosidad de dichos Institutos pudieran incrementarse como resultado de una salida considerable de sus mejores acreditados —los de más altos ingresos y al corriente— hacia la Banca Comercial. Más aún, si se considera que la tasa de morosidad del Infonavit se encuentra por arriba de aquella en la banca comercial y ha incrementado en los últimos años (ver gráfica 7).

**Gráfica 7. Índice de morosidad de la Banca Comercial y el Infonavit**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del Infonavit y el Banco de México



No obstante, con el objetivo de evitar un trato discriminatorio entre acreditados de los Onavis y de la Banca Comercial, sería recomendable extender el beneficio de la subrogación hacia los acreditados del Infonavit, Fovissste e ISSSFAM. Es importante resaltar que la medida no impide que estos acreditados cambien de acreedor, solo que lo hacen a un costo mayor, por lo que, la medida puede ser violatoria del artículo 1º Constitucional que establece que queda prohibida toda discriminación que atente contra la libertad de las personas.

### Conclusiones

La medida ha sido efectiva para generar mejores condiciones —fundamentalmente tasas de interés más bajas— para los acreditados de la Banca Comercial, pero particularmente para un sector de la población de ingresos altos. Sin embargo, para la población de menores ingresos, la reforma no representa un cambio importante con respecto a sus posibilidades de acceder a un crédito hipotecario en mejores condiciones. Las recientes reformas a la Ley del Infonavit no modifican las principales conclusiones de este análisis y en todo caso desincentivan aún más el movimiento de la Banca Comercial hacia el Infonavit.

Para trabajadores de bajos ingresos afiliados al IMSS la opción de financiamiento más importante sigue siendo el Infonavit y con la reciente reforma a la Ley de dicho Instituto no es claro que el costo del mismo sea menor que el de la banca privada. La Reforma financiera y las recientes reformas a la Ley del Infonavit, podrían traducirse en una mayor segmentación del mercado, en la cual la población de bajos ingresos enfrente costos de financiamiento más altos que la población de ingresos altos que acceden a la Banca Comercial.

## Fuentes de consulta

Comisión Federal de Competencia Económica (2014). Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Última Reforma publicada el 27 de abril de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado. Última Reforma publicada el 10 de enero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Reformas al Sistema Financiero. Consultadas en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/disposiciones/resumen-reformas/%7BF4E42F1D-5D17-CA48-18A6-01A4D067835E%7D.pdf>.

Sitio del Infonavit: ([http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/calidad\\_de\\_vida/Medidas\\_impulso\\_vivienda](http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/calidad_de_vida/Medidas_impulso_vivienda))



## Resumen

EL OBJETIVO DE ESTE ARTÍCULO ES ANALIZAR EL papel del Senado de la República en el proceso de análisis, discusión y posible ratificación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). El texto se divide en tres apartados: en el primero se describen algunos aspectos del Acuerdo a partir de la versión final del texto suscrito. En el segundo se esboza el rol del Senado en la ratificación del Acuerdo, así como las posturas que en relación con el mismo que se han presentado al finalizar el primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura (abril 2016). Finalmente, se analizan oportunidades para generar instituciones inclusivas de desarrollo a partir de la incorporación de México al TPP.

El 4 de febrero de 2016 el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal, suscribió en nombre de México el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), en la ciudad de Auckland, Nueva Zelanda. También fue firmado por los ministros de Comercio de los 11 países restan-

# Oportunidades y desafíos para México ante la **incorporación al TPP**

Cornelio Martínez López\*  
Lorena Vázquez Correa\*\*

tes que lo integran: Australia, Brunéi-Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam.

Tras la firma del TPP, comenzó la fase legislativa para su ratificación por parte de cada una de las economías que lo conforman. Si los 12 países participantes notifican su ratificación, el Acuerdo entrará en vigor transcurridos dos años de su firma o, en su defecto, cuando seis países que representen 85% del Producto Interno Bruto (PIB) del TPP lo hagan (TPP, Artículo 30.5). Cabe señalar que dicho proceso ya comenzó, pues Malasia ya lo aprobó y otros cuatro participantes ya comenzaron su trámite parlamentario: Japón, Australia, Nueva Zelandia y México.

En el caso de México, corresponde al Senado de la República el análisis y eventual ratificación del texto del Acuerdo, tal como lo dispone el Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en apego a la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. En este tenor, el 27 de abril de 2016 el Ejecutivo Federal entregó los textos oficiales del TPP a la Mesa Directiva de la Cámara Alta, a fin de iniciar el proceso legislativo correspondiente.

---

\* Candidato a doctor en Ciencia Política en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigador "C" adscrito a la DGAL del IBD.

\*\* Maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente se desempeña como investigadora "B" adscrita a la DGAL del IBD.

De acuerdo con declaraciones que legisladores de las diferentes fuerzas políticas han emitido, se prevé que la discusión relativa a la ratificación del TPP se aborde en la Cámara Alta durante el primer periodo ordinario del segundo año de Ejercicio de la LXIII Legislatura (septiembre-diciembre 2016). Por este motivo, se considera pertinente, relevante y útil poner a disposición del lector —y especialmente de los legisladores del Senado de la República— un insumo para el análisis del Acuerdo, más allá de controversias planteadas a partir de la especulación que ha rodeado al mismo.

En el marco de estas consideraciones, en el presente artículo se examina la posibilidad de que el proceso de incorporación de México al TPP, en el Senado de la República, se asuma como una oportunidad, no solamente de participar en proceso de ratificación, sino de desplegar instrumentos de monitoreo ligados a complementar medidas alternativas para potenciar la generación de instituciones económicas y políticas de desarrollo inclusivo en México.

### ¿Qué es el TPP?

El TPP es un tratado internacional de libre comercio entre algunos de los países que tienen salida al Océano Pacífico. Su objetivo es reducir los aranceles comerciales; establecer normas comunes entre las 12 economías implicadas, crear estándares comerciales, de inversión, de intercambio de información y propiedad intelectual; ejercer reglas de origen en los productos; impulsar compras de Gobierno, comercio fronterizo y de servicios, así como plantear mecanismos para la solución de controversias (TPP, preámbulo).

El Acuerdo tiene como antecedente el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, un tratado comercial también conocido como *Pacific Four*, o P4, que fue suscrito en 2005 y entró en vigor el 1º de enero de 2006 con la participación de Brunei-Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur (OEA, 2016).

En 2008, Estados Unidos de América se sumó a dicho tratado, lo cual gestó el proceso de ampliación del P4, que posteriormente cambiaría su nombre por el de Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Su objetivo se reenfocó a crear una plataforma para una potencial integración económica en la región Asia-Pacífico, en el cual los países participantes propusieron diseñar un acuerdo que constituyera la base para el crecimiento económico y el desarrollo de los países miembros (OEA, 2016). A partir de ese momento, Australia, Perú, Vietnam y, más tarde, Malasia se sumaron a las negociaciones (cuadro 1).

México mostró interés en formar parte del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) en noviembre de 2011. Al siguiente año, el 8 de octubre de 2012, se formalizó su incorporación al Acuerdo, siendo así el décimo país en hacerlo (cuadro 1).

**Cuadro 1. Cronograma de negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)**

Fecha		Actividades
2006	Enero	Entra en Vigor el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (P4) con la participación de Chile, Brunei-Darussalam, Nueva Zelandia y Singapur.
2008	Septiembre	Estados Unidos anuncia su interés en sumarse al P4.
	Noviembre	La inclusión de Estados Unidos despierta interés en otros países miembros del APEC, como es el caso de Australia, Malasia, Vietnam y Perú.
2009	Diciembre	Se inician las rondas de negociación con la participación de nueve países.
2010	Marzo	Se celebra la primera ronda de negociaciones en Australia y se constituyen los grupos de trabajo.
2011	Noviembre	Durante la Cumbre de líderes de la APEC. México, Canadá, y Japón expresan su interés en participar en las negociaciones del Acuerdo.
2012	Marzo	Ronda de negociaciones en Melbourne, Australia.
	Junio	Se anuncia la invitación formal a México y Canadá para adherirse a las negociaciones.
	Julio	Ronda de negociaciones en San Diego, California.
	Septiembre	Ronda de negociaciones en Leesburg, Estados Unidos.
	Diciembre	Ronda de negociaciones en Auckland, Nueva Zelandia. Primera participación de México en el TPP, en Nueva Zelandia.
2013	Marzo	Ronda de negociación en Singapur, México intercambio su oferta/solicitud de productos a los países del TPP.
	Mayo	Ronda de negociaciones en Lima, Perú.
	Julio	Japón se integra a las negociaciones. Ronda de negociaciones en Malasia.
	Agosto	Ronda técnica de negociación en Brunei.
	Octubre	Reunión de negociaciones en Bali, Indonesia.
	Diciembre	Reunión de ministros en Singapur.

	Fecha	Actividades
2014	Febrero	Reunión técnica de negociación en Singapur/ Reunión de ministros en Singapur.
	Septiembre	Reunión técnica de negociación en Vietnam / Reunión de ministros en Vietnam.
	Octubre	Ronda de negociaciones en Sídney, Australia.
	Noviembre	Reunión de Ministros de Comercio en Beijing, China.
2015	Febrero	Reunión de los jefes negociadores en Nueva York, Estados Unidos.
	Marzo	Reunión de los jefes negociadores en Hawái, Estados Unidos.
	Octubre	Los 12 países participantes en el Acuerdo anunciaron la conclusión de sus negociaciones.
2016	Enero	Nueva Zelanda publica la versión en inglés del texto del Acuerdo revisado legalmente.
	Febrero	Se suscribió el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), en Auckland, Nueva Zelanda.

**Fuente:** Elaborado con datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior, OEA. Disponible en: <http://goo.gl/R67TT2> (consultado el 11 de mayo de 2016).

En el proceso de constitución del TPP, se hicieron presentes variadas opiniones, análisis y críticas entre las cuales destacaron que el acuerdo figura como la negociación comercial plurilateral más relevante y ambiciosa a nivel global por la cobertura de productos y aspectos que incluye, así como por el número de países que lo suscriben (Secretaría de Economía, 2012).

Estos países en conjunto representan 40% del PIB mundial, 25% del comercio, 11% de la población y 28% de la captación de inversión extranjera directa. Además, con este tratado los productores mexicanos tendrán acceso a seis mercados con los que no se tenía tratado comercial alguno: Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam (OEA, 2016).

## Aspectos generales del texto del TPP

El 26 de enero de 2016, Nueva Zelanda publicó la versión final en inglés del texto signado del TPP, el cual se estructura en 30 capítulos, varios anexos, apéndices, listas y notas al pie de página, los cuales constituyen parte integrante del Tratado (TPP, capítulo 30.1).

Es importante señalar que el capitulado completo del TPP —sin considerar los apéndices— tiene una extensión de más de 800 páginas. En suma, el texto comprende más de 1,200 páginas de normas y compromisos y casi 5,000 páginas de listas, calendarios y notas explicativas para cada país miembro (TPP, 2016).

Por este motivo, se considera pertinente poner a disposición del lector un resumen del capitulado completo del Acuerdo, a fin de proveer una herramienta que facilite su consulta, identificar posibles puntos de interés, así como los términos usados en el TPP, más allá de controversias planteadas a partir de la especulación que ha rodeado al Acuerdo (véase anexo 1). Algunos de los aspectos que incluye el TPP son los siguientes:

### Comercio electrónico

Se plantea la regulación del comercio electrónico a fin de facilitar el libre flujo de información, servicios y aplicaciones disponibles en Internet, sujetos a una administración razonable de la misma. Se impulsa la economía digital; las Partes se comprometen con el principio de protección de datos personales de los usuarios; se prohíbe la imposición de derechos aduaneros a las transmisiones electrónicas y se reconoce el derecho de los países a tener requisitos regulatorios del uso de instalaciones informáticas, a fin de garantizar la seguridad y confidencialidad de las comunicaciones (TPP, capítulo 14).

### Pequeñas y medianas empresas

Los países se comprometen a implementar políticas públicas para asistir y proveer información actualizada y correcta a las pequeñas y medianas empresas, a fin de hacerlas partícipes de los beneficios del Tratado y garantizar que aprovechen las oportunidades comerciales que éste genera en cada Parte (TPP, capítulo 24).

### Compras públicas

Las Partes del TPP se comprometen a abrir la contratación pública al libre mercado por medio de licitaciones. Para ello, cada país especificará las entidades del gobierno cuyas contrataciones, mercancías y servicios estén cubiertas por el Acuerdo. Además, en un plazo de tres años las partes negociarán para alcanzar mayor cobertura a nivel nacional y subnacional (capítulo 15).

Las reglas básicas con las que operará este compromiso son: el trato nacional, la no discriminación, la transparencia y máxima publicidad. Se prohíbe el proteccionismo y se obliga a las entidades contratantes a poner a disposición de los proveedores interesados las bases de las licitaciones y adjudicación de contratos (capítulo 15).



### Desarrollo

El TPP obliga a promover el desarrollo económico sostenible con un enfoque de género, que mejore el bienestar de la población, reduzca la pobreza, eleve el nivel de vida y ofrezca nuevas oportunidades de empleo. Además, las Partes establecen un Comité de Desarrollo para cuidar que el Acuerdo promueva adecuadamente el crecimiento incluyente; se impulsa la implementación de políticas públicas nacionales que maximicen el aprovechamiento de las oportunidades creadas por el Tratado; se reconocen los diferentes niveles de desarrollo económico de las Partes; y se prevé la creación de un Comité de cooperación y fortalecimiento de capacidades productivas de los países. Sin embargo, también señala que en caso de cualquier incompatibilidad entre este tema y otro del Tratado, prevalecerá el otro en la medida de la incompatibilidad (TPP, capítulo 23).

### Transparencia y anticorrupción

Las Partes se comprometen a garantizar la máxima transparencia de sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas correspondientes. Además, están obligadas a adoptar medidas legislativas y jurídicas para combatir la corrupción en el comercio y la inversión, así como promover la integridad, honestidad y responsabilidad entre sus funcionarios públicos (TPP, capítulo 26).

### Resolución de controversias

Se establecerán comités de solución de controversias objetivos e imparciales. Para ello, una vez que entre en vigor el Tratado, cada país podrá establecer una lista de individuos que estén dispuestos y en capacidad de servir como miembros del grupo especial investigador para la solución de las mismas; y se comprometen a cumplir y acatar sus recomendaciones (TPP, capítulo 28).

Las disposiciones de solución de controversias se aplicarán cuando una Parte considere que una medida es incompatible o incumple con una obligación de este Tratado; o cuando considere que un beneficio que razonablemente pudiera haber esperado recibir está siendo anulado o menoscabado como resultado de la aplicación de una medida de la otra Parte (TPP, capítulo 28).

Además, el Acuerdo reconoce la libertad a todas las Partes para definir políticas públicas a favor del interés común. Por lo anterior, se descarta que el Tratado impida que los gobiernos impongan regulaciones con propósitos de salud, bienestar o seguridad de la población, por ejemplo, para inhibir el consumo del tabaco y bebidas azucaradas. La única restricción consiste en que se debe acreditar el propósito público y otorgar una compensación comercial bajo ciertos lineamientos.

## Evaluación del impacto y modificaciones posteriores

Las Partes establecen una Comisión de Asociación Transpacífica, la cual podrá, entre otros aspectos, considerar y adoptar modificaciones al Tratado, así como formas para fortalecer el comercio y la inversión entre las Partes. Además, podrá emitir interpretaciones de las disposiciones de Acuerdo y evaluar el impacto del mismo con miras a actualizarlo y mejorarlo, a través de negociaciones (TPP, artículo 27).

Además de los temas anteriores, el TPP contempla disciplinas comerciales como la coherencia regulatoria, la competitividad y facilitación de negocios; permite salvaguardas de transición y medidas de emergencia cuando la eliminación de aranceles afecte gravemente las industrias locales de los países; prevé medidas sanitarias y fitosanitarias sustentadas científicamente; la apertura a que otros países se unan, así como los términos para salir del Acuerdo, entre otros.

## El papel del Senado en el proceso de ratificación

### Normativo y acciones legislativas

En nuestro país, el Senado de la República tiene la competencia exclusiva para la aprobación de tratados internacionales, tal como lo dispone la fracción I del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, una vez firmado el texto del acuerdo —como ocurrió el pasado 4 de febrero— el Ejecutivo federal está facultado para enviarlo de forma inmediata al Senado de la República para su discusión, y en su caso, aprobación. Así se hizo el 27 de abril de 2016.

De acuerdo con el artículo 4 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, estos se turnarán a comisiones en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen.

En el caso del Tratado de Asociación Transpacífico, las comisiones involucradas en la dictaminación serán: Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores Asia-Pacífico, Relaciones Exteriores América del Norte, Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, Comercio y Fomento Industrial, Desarrollo Rural, Energía, Agricultura y Ganadería, Autosuficiencia Alimentaria, Justicia y Fomento Económico.

La coordinadora de la ruta que seguirá el Senado para el análisis y, en su caso, aprobación del tratado, será la Comisión de Relaciones Exteriores, presidida actualmente por la senadora Gabriela Cuevas, del Partido Acción Nacional. Esto se

fundamenta en el Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establece que la comisión de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo “la coordinación de los trabajos de dictamen [...] cuando se trate del estudio y dictamen de instrumentos internacionales multilaterales que involucren dos o más regiones del mundo” (Acuerdo de la Mesa Directiva, 2013).

Aunado a lo anterior, y en conformidad con un Acuerdo de la Mesa Directiva, aprobado por el Pleno del Senado el 10 de diciembre de 2015, el proceso de análisis y discusión del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) se llevará a cabo en dos fases: la primera consistirá en la realización de audiencias públicas sobre los capítulos del Acuerdo de Asociación Transpacífico; y la segunda, será el proceso de dictaminación (Acuerdo de la Mesa Directiva, 2015).

Además, el Acuerdo referido señala que las audiencias se regirán por el principio de máxima transparencia, por lo que se transmitirán en el Canal del Congreso y estarán abiertas a cualquier miembro de la sociedad, las organizaciones empresariales, sindicales, organismos no gubernamentales, academia, institutos públicos y privados de investigación, así como los Gobiernos de las entidades federativas y los Congresos locales que tengan interés en exponer su opinión al respecto. Posteriormente, iniciará la fase de dictaminación para la aprobación del documento (Acuerdo de la Mesa Directiva, 2015).

No obstante, es importante señalar que el texto adoptado se tendrá como texto definitivo; y aunque de él no se desprende ninguna obligación jurídica para los Estados, los negociadores, antes de firmarlo, deben obtener la autorización de las autoridades correspondientes, ya que —a menos que haya una razón que lo justifique— se considera falta de seriedad de un país solicitar reabrir las negociaciones para modificar un texto ya consensado (Trejo, 2005).

En relación con las acciones legislativas, durante el primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, en el Senado de la República se han presentado seis proposiciones con punto de acuerdo sobre la participación de México en el TPP, los cuales se encuentran pendientes de dictaminar en comisiones de la Cámara de Origen (cuadro 2).

**Cuadro 2. TPP. Proposiciones con punto de acuerdo, primer año de ejercicio, LXIII Legislatura, Cámara de Senadores**

No.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Fecha y presentada por	Turno a comisiones	Estatus
1	Proposición con Punto de Acuerdo	Que exhorta a los integrantes de las comisiones que intervendrán en el proceso de análisis y discusión del Tratado de Asociación Transpacífico a garantizar la mayor difusión y transparencia en cada una de las etapas de dicho proceso.	PRI PRD Senadora Gabriela Cuevas Barrón 1 de marzo de 2016	Relaciones Exteriores	Pendiente en comisión de Cámara de origen
2	Proposición con Punto de Acuerdo	Por el que el Senado de la República se congratula de la participación de México como país integrante del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica.	PRI 11 de febrero de 2016	Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores, América del Norte; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Rural; Energía; Agricultura y Ganadería; Autosuficiencia Alimentaria; Justicia; y Fomento Económico	Pendiente en comisiones de Cámara de origen
3	Proposición con Punto de Acuerdo	Que exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a abstenerse de impulsar y promover el Tratado de Asociación Transpacífico sin tomar en cuenta los intereses nacionales.	Senador Manuel Bartlett Díaz 4 de febrero de 2016	Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores, América del Norte; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Rural; Energía; Agricultura y Ganadería; Autosuficiencia Alimentaria; Justicia; y Fomento Económico	Pendiente en comisiones de Cámara de origen

No.	Tipo de asunto	Denominación del asunto	Fecha y presentada por	Turno a comisiones	Estatus
4	Proposición con Punto de Acuerdo	Por la que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a transparentar e informar todo lo negociado en el Acuerdo de Asociación Transpacífico.	Senador Mario Martín Delgado Carrillo 22 de octubre de 2015	Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	Pendiente en comisión de Cámara de origen
5	Proposición con Punto de Acuerdo	Por la que el Senado de la República se congratula por la conclusión de las negociaciones en torno al Tratado de Asociación Transpacífico, del cual México forma parte.	PRI 8 de octubre de 2015	Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	Pendiente en comisión de Cámara de origen
6	Proposición con Punto de Acuerdo	En relación al fin de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico.	Senadora María de los Dolores Padierna Luna 07 de octubre de 2015	Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico	Pendiente en comisión de Cámara de origen

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://goo.gl/g2kBNR>, consultado el 16 de mayo de 2016.

El 7 de octubre de 2015, dos días después de que los ministros de Economía de los países integrantes anunciaron en Atlanta, Georgia, la conclusión de las negociaciones del Acuerdo, la senadora Dolores Padierna Luna, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD), propuso un Punto de Acuerdo en relación con el mismo. A través de dicha proposición, la senadora solicita a la Secretaría de Economía un informe amplio y detallado que contenga:<sup>1</sup>

1. Los beneficios que se pretenden obtener a corto, mediano y largo plazo, así como las concesiones que el Gobierno otorgó a los demás países, junto con el análisis de impacto que cada rubro tendrá en los sectores productivos mexicanos y el Estado en general.

<sup>1</sup> Los contenidos referentes a las proposiciones con Punto de Acuerdo fueron obtenidos de la revisión directa de los documentos en el *Diario de los Debates* del Senado de la República. Disponible en: <http://goo.gl/nqs00v>, consultado en la fecha de presentación de cada uno.

2. Las obligaciones que tendrá que cumplir el Estado mexicano en virtud del TPP.
3. La manera de subsanar las posibles contradicciones entre lo contenido en el TPP y los tratados comerciales que México ha suscrito con los países miembros de Acuerdo Transpacífico.
4. Un análisis detallado de los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales a los que alude el artículo 8 de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Además, propone citar a comparecer al secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, para que explique cuáles son los balances adecuados que México obtuvo en las negociaciones del Acuerdo entre los intereses ofensivos y las áreas comerciales sensibles, como es la cadena autopartes-automotriz, textil-vestido, productos agropecuarios, productos cárnicos, y el sector lácteo.

Finalmente, exhorta a la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores a que realicen un proceso de discusión y debate nacional con los ciudadanos, académicos, organizaciones civiles y los sectores productivos, a fin de que den a conocer de manera detallada lo negociado y concedido por el Gobierno federal en el marco del acuerdo.

En el mismo tenor, el senador Mario Delgado Carrillo, del GPPRD, presentó el 22 de octubre de 2015 una proposición con Punto de Acuerdo por el que exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal para que instruya a los servidores públicos competentes a publicar, informar y transparentar todo lo negociado en el Acuerdo de Asociación Transpacífico; transparente e informe todos los sectores económicos involucrados en los alcances del Acuerdo; y presente un informe para cada sector económico en relación con el impacto que tendrá la firma del TPP, con las ventajas, desventajas y perspectivas para cada uno de éstos.

Además, solicita al presidente de la Mesa Directiva realizar —en colaboración con la Comisión de acompañamiento al Gobierno federal en las rondas de negociación del TPP— foros temáticos en el Senado de la República, en los que participen representantes de todos los sectores involucrados, a fin de que las propuestas, reflexiones e información generada sean elementos previos que fundamenten la decisión del Senado para su posible ratificación.

Por su parte, el 8 de octubre de 2015 algunos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI) presentaron un Punto de Acuerdo en el que se congratulan por la conclusión de las negociaciones en torno al Tratado de Asociación Transpacífico. De acuerdo con el documento, la importancia de la participación de México en el Acuerdo radica en que:

- Representa una oportunidad para lograr nuevos acuerdos que complementen, refuercen y fortalezcan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues este se ha visto desacelerado en fechas recientes y no ha tenido modificaciones en las dos décadas que tiene en vigor.

- Se consolidará el acceso preferencial a los mercados de Chile y Perú; y profundizará las preferencias de acceso al mercado de Japón.
- Representa una oportunidad para que México diversifique sus relaciones comerciales con países con los que hasta ahora no ha tenido un intercambio importante. Algunos de estos países son: Australia, Malasia, Brunei, Nueva Zelandia, Singapur y Vietnam.
- Las exportaciones e importaciones de México a los países asiáticos han mostrado un importante incremento en los últimos años, siendo la región más dinámica comercialmente. Por lo tanto, la liberalización de esos mercados se traduciría en mayores oportunidades para el intercambio comercial con esos países.
- Por la cercanía territorial con Estados Unidos y la mano de obra altamente capacitada y a bajo costo que ofrece México, el TPP permitiría a nuestro país aumentar su participación en la producción de bienes y servicios relacionados con la industria manufacturera que Estados Unidos buscará exportar a los nuevos mercados.
- Evita quedar en desventaja frente a otros países para atraer futuras inversiones.

En el mismo sentido, senadores del GPPRI presentaron el 11 de febrero de 2016 un Punto de Acuerdo por el que se congratulan de la participación de México como país integrante del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica. De acuerdo con el documento, el TPP tiene, entre otras, las siguientes ventajas:

- Permite a México consolidar las ventajas que ya se habían obtenido con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- La condición de ser un país fundador del TPP, le da a nuestro país la posibilidad de establecer precondiciones para los países que quieran ingresar al tratado posteriormente, resguardando así sus intereses comerciales y protegiendo la industria nacional.
- El TPP le brinda a México la oportunidad para mejorar su posición dentro de las cadenas globales de valor.
- Una participación en el TPP evitaría quedar en desventaja frente a Estados Unidos y Canadá como destino para atraer futuras inversiones.

Por su parte, el senador Manuel Bartlett Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (GPPT), presentó el 4 de febrero de 2016 un Punto de Acuerdo por el

que exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a abstenerse de impulsar y promover el Tratado de Asociación Transpacífico sin tomar en cuenta los intereses nacionales y sin que se debata ampliamente su contenido en el seno de la sociedad mexicana. De acuerdo con el documento, el TPP tiene, entre otros, los siguientes inconvenientes:

- Se promueve la especulación con servicios financieros derivados de alta volatilidad en contra de la estabilidad financiera de los países y de las competencias de los Bancos Centrales. Además, se restringe el acceso de instituciones financieras para eliminar la competencia.
- Las empresas transnacionales voluntariamente, si así lo desean, pueden cumplir con las obligaciones nacionales en materia de salud y medio ambiente.
- En telecomunicaciones se busca eliminar cualquier regulación, lo que dará discrecionalidad en los precios de mercado en contra de los consumidores.
- El Acuerdo dice apoyarse en el libre mercado, pero en realidad no lo hace, puesto que busca beneficiar a las corporaciones transnacionales en contra de las empresas nacionales.
- Se promueven las compras gubernamentales y las adquisiciones discrecionales sin licitación, lo cual propicia la corrupción.

Por último, el 1° de marzo de 2016 algunos senadores de diferentes partidos políticos propusieron un Punto de Acuerdo por el que exhortan a los integrantes de las comisiones que intervendrán en el proceso de análisis y discusión del TPP, a garantizar la mayor difusión y transparencia en cada una de las etapas de dicho proceso, a fin de que éste sea transparente, incluyente, abierto a la ciudadanía y exhaustivo en cuanto a la revisión de los términos del Tratado.

## Oportunidades a considerar en la discusión legislativa

A partir del texto del TPP se advierte que el principal objetivo es eliminar obstáculos al intercambio comercial. En este sentido, el Tratado incorpora asuntos relativos al comercio de servicios (telecomunicaciones, financieros, profesionales, construcción, software, entre otros), al comercio electrónico, las compras gubernamentales, la promoción y protección recíproca de inversiones, la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Además, al ser un tratado de última generación, abarca otros ámbitos y temas relacionados a una visión de desarrollo más comprehensiva como la transparencia



y la anticorrupción, la salud, los derechos laborales, el desarrollo de capacidades, la propiedad intelectual, el medio ambiente, la aplicación de mecanismos de solución de controversias, entre otros, constituyendo así una propuesta de desarrollo comercial más sostenible.

Cabe señalar que los tratados de última generación no restringen su alcance o impacto a lo meramente firmado, sino que se desarrollan posteriormente bajo la protección de las condiciones establecidas en el mismo, tal como se señala en el capítulo 27 del TPP. Por tanto, es de esperarse que algunos aspectos podrían estar sujetos a precisiones posteriores a la firma y ratificación del mismo, quedando así fuera del control del aparato legislativo.

En este sentido, un área de oportunidad en el proceso en que se encuentra el Tratado en el Poder Legislativo mexicano consiste en adoptar e implementar mecanismos de seguimiento a la evolución y —en su caso— implementación del TPP.

Es importante considerar que los beneficios, ventajas y riesgos para México al ratificar el TPP no sólo se pueden proyectar a partir del cierre de las negociaciones y su ratificación en el Senado de la República, sino también en la medida que éste sea capaz de armonizar los compromisos al interior de sus regiones y sectores productivos, de ahí la importancia de conocer con apego al texto del tratado cuáles son los compromisos asumidos en el mismo.

No puede dejarse de lado que si bien el proceso de negociación del TPP ha sido criticado por negociarse en “secreto y a puerta cerrada, volviéndolo un proceso antidemocrático y opaco” (Brown, 2015), adolece de un momento en que se puedan establecer medidas internas de carácter compensatorio para los potenciales perdedores del tratado, y complementarias para poder aprovechar mejor las oportunidades.

Supone asumir una perspectiva de mayor plazo y tratar de vincular el proceso de aprobación de un instrumento inicialmente comercial del TPP en el Senado con algunos elementos relacionados con el desarrollo de México de largo alcance.

La firma del TPP puede asumirse como parte de un esfuerzo de largo plazo en que desde 1986, año en que México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se inició la apertura para convertir al mercado externo en motor del desarrollo (Lajous, 2013, p. 329).

Hasta la segunda mitad de los años 80, México fue una economía cerrada en que aplicaba un modelo aislacionista de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Sin embargo, a partir de entonces nuestro país ha impulsado su integración a una red de acuerdos de libre comercio de lo que puede ser ejemplo de los alcances del regionalismo abierto: otorgar preferencias comerciales discri-

minadas con un criterio geográfico, y a la vez reducir las barreras sobre una base multilateral (Puyana, 2003, p. 8).

Una reciente teoría que intenta explicar las razones por las que unos países fracasan y son pobres, mientras que algunos otros son prósperos. La prosperidad no se debe ni al clima, ni a la geografía ni a la cultura, sino a las políticas dictaminadas por las instituciones de cada país. Debido a ello, los países no conseguirán que sus economías crezcan hasta que no dispongan de instituciones que permitan desarrollar políticas acertadas. El fracaso de los países sería debido a que en ellos prevalecen instituciones económicas y políticas extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012).

Se trata de países con instituciones inadecuadas en que una parte de la sociedad se beneficia a costa de la otra. Existe una alta probabilidad de que los derechos de propiedad aquí sólo benefician a una pequeña élite, el resto no tiene derechos ni protección legales. Las limitantes del desarrollo de un país se explicarían si no se crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove.

Las instituciones económicas inclusivas, en contraste, son las que estimulan la participación de la gran masa de individuos de la sociedad, con un sistema de propiedad privado difundido, un sistema legal imparcial y un estado que presta servicios públicos. La inclusión es un motor de la prosperidad, allanando el camino a la innovación tecnológica y a la educación.

Desde este punto de vista, cuando predominan instituciones extractivas, se apoyan en instituciones políticas también extractivas que son funcionales a la consolidación del poder de las élites que se benefician de la extracción de recursos (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 465).

La solución al fracaso político y económico de los países hoy en día es transformar sus instituciones extractivas en inclusivas. Se trata de romper círculos viciosos aprovechando algunos elementos inclusivos preexistentes en las instituciones, la presencia de coaliciones amplias que conducen a la transformación del régimen existente, en un contexto en que solamente la naturaleza circunstancial de la historia puede ayudar a concretar estos cambios (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 469).

Analizado desde esta teoría, el TPP puede ser valorado como parte de una generación de instituciones inclusivas en lugar de extractivas. Abordar al TPP como instrumento de apoyo a la gestación de instituciones inclusivas del desarrollo, implicaría trascender su concepción ligada solamente al vínculo entre el cumplimiento de sus objetivos con la operación de normas aprobadas con relación a las políticas de competencia, la legislación antimonopólica y las empresas del Estado.

Supone valorarlo a la luz de su potencial para revertir un periodo de crecimiento económico bajo e inestable, de más de tres décadas en conjunto, que ha sido el

marco de referencia del aumento de diferencias productivas entre las entidades federativas.

Esta evolución ha sido influida de forma determinante, por la dinámica territorial acelerada con la intensa apertura comercial, a raíz especialmente de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por un lado, y por otro, por el efecto de arrastre del declive petrolero que afecta a importantes áreas del sureste y Golfo de México (Cordera y Provencio, 2016, p. 31).

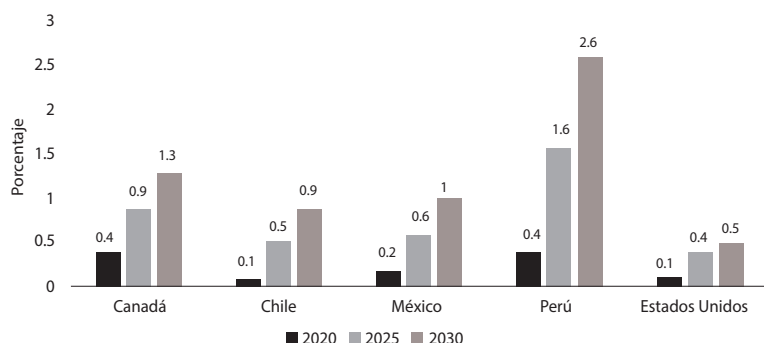
En razón de ello, la ratificación del TPP además de ser valorado como parte de una política comercial, puede ser apreciado como política pública ya que se trata de poner en marcha una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y no públicos —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats, 2008, p.38), que pase por la implementación de un instrumento de naturaleza comercial y que alcance la elevación del bienestar de los mexicanos.

Pero esta posibilidad implica valorar alcances y fortalezas así como los límites y posibilidades del nuevo tratado, en el entendido de que el TPP puede ser enfocado de forma deliberada como un instrumento que ayude a complementar y corregir las brechas económicas con medidas deliberadas de desarrollo funcionales a otras políticas económicas.

Ni el TLCAN ni el TPP resolverán los retos del desarrollo y bienestar general, pero pueden desarrollarse instrumentos funcionales de apoyo al desarrollo si se construyen, oportunamente, mecanismos de monitoreo explícitos para consensuar medidas internas de carácter compensatorio para los sectores y regiones potencialmente perdedores, en los términos en que ha sido suscrito el tratado, para dar seguimiento y dimensión a los esfuerzos de política que aseguren su impacto positivo en diferentes ámbitos del bienestar.

La gráfica 1 presenta estimaciones porcentuales de algunos países, incluyendo México, que dan cuenta de los cambios porcentuales esperados en su ingreso con motivo de la operación del TPP en diferentes años. Se trata de información que ya existe como previsión a los impactos de los niveles de intercambio comercial entre países miembros del Acuerdo. También ya existe otra que da cuenta del efecto de la inversión foránea en estos países y puede ser útil para monitorear la evolución de una agenda para apoyar el desarrollo de México (Petri y Plummer, 2016).

**Gráfica 1. Cambio porcentual en el ingreso real de los países por efecto del TPP (Línea de base 2015)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Petri Peter y Plummer Michael G., "The Economic Effects of the TPP: New Estimates" en *Assessing the Trans-Pacific Partnership: Market Access and Sectorial Issues*, Peterson Institute for International Economics, Vol. I, EUA, 2016.

La elaboración periódica de un nuevo tipo de informes de evaluación por parte de instancias del Ejecutivo federal, permitiría valorar si la contribución del TPP al aumento del crecimiento económico de nuestro país es significativa o no; si la operación de este nuevo instrumento apoya o no a cerrar la brecha de México con sus socios comerciales, a reducir los flujos de la migración, o incluso si contribuye o no a mejorar los niveles salariales o a reducir la pobreza.

Esta nueva generación de evaluaciones puede permitir reaccionar ante resultados indeseables, como el aumento en la desigualdad regional o la mayor sincronización con el ciclo económico estadounidense, o el aumento en el nivel de vida de las regiones del país a través del acceso a una mayor variedad de bienes de consumo (Esquivel, 2014, p.1).

Por tanto, una evaluación y monitoreo periódico más completa del TPP puede ir más allá del análisis de los objetivos inmediatos que se presentan en el texto del tratado y no limitarse únicamente a los temas de comercio e inversión. Pueden abarcar una perspectiva geopolítica y geoestratégica en la valoración de su desempeño.

## Conclusiones

Al analizar el papel del Senado de la República en el proceso de discusión y posible ratificación del TPP, se ha llevado a cabo una revisión de la posible ruta que

siga de acuerdo a la normatividad que regula dicho procedimiento. Al realizarla, se han identificado, no sólo el contenido más relevante del tratado, sino además las posturas que al inicio de la discusión ya se han definido por algunos grupos parlamentarios.

Se identifica la posibilidad de que el proceso de ratificación del TPP se asuma como una oportunidad, no solamente de circunscribirlo al proceso de ratificación, sino de vincularlo con esfuerzos por desplegar instrumentos de monitoreo de su desempeño ligados a complementar medidas alternativas para potenciar el desarrollo de México y sus regiones y sectores productivos concretos.

## Anexo 1: Aspectos generales del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)

Capítulo	Compromisos
1. Disposiciones iniciales y definiciones generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este acuerdo puede coexistir con otros acuerdos comerciales (1.2).</li> </ul>
2. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte otorgará trato nacional a los bienes de las otras Partes (2.3).</li> <li>• Cada Parte eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios (2.4).</li> </ul>
3. Reglas de origen y procedimientos relacionados con el origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen reglas de origen, a fin de que las mercancías de cada Parte sean consideradas como nacionales dentro de otra Parte y el producto goce de las preferencias arancelarias del Tratado.</li> <li>• Se establece un Comité de Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, compuesto por representantes del Gobierno de cada Parte, para considerar cualquier asunto que pueda surgir conforme a este capítulo (3.32).</li> </ul>
4. Mercancías textiles y prendas de vestir	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes acuerdan eliminar aranceles en textiles y prendas de vestir, excepto en ciertas mercancías protegidas explícitamente.</li> <li>• Las Partes establecen un Comité de Asuntos Comerciales de Textiles y Prendas de Vestir, compuesto por representantes de gobierno de cada Parte (4.8).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
5. Administración aduanera y facilitación del comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Partes se comprometen a facilitar y transparentar y los procedimientos aduaneros; implementar normas y elementos comunes para datos de importación y exportación de conformidad con el Modelo de Datos de la Organización Mundial de Aduanas (5.6); combatir el contrabando y la evasión.</li> </ul>
6. Defensa comercial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Una Parte podrá aplicar una medida de salvaguarda de transición (aranceles temporales) si la eliminación de aranceles sobre una mercancía daña gravemente la industria nacional.</li> <li>Ese periodo de transición no excederá de dos años, excepto que se prorrogue hasta por un año (6.4)</li> <li>Una Parte que aplique una medida de salvaguarda de transición proporcionará una compensación de liberalización comercial en la forma de concesiones que tengan efectos equivalentes en el comercio, o equivalentes al valor de los aranceles adicionales que espera resultarían de la medida de salvaguarda de transición (6.7).</li> </ul>
7. Medidas sanitarias y fitosanitarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Partes establecen un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias integrado por representantes gubernamentales de cada Parte (7.5).</li> <li>Las Partes reconocen la importancia de asegurar que sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias se basen en principios científicos, o de conformidad con las normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes (7.9).</li> </ul>
8. Obstáculos técnicos al Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Partes cooperarán entre sí para asegurar que las normas, guías y recomendaciones internacionales no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional (8.5).</li> <li>Las Partes establecen un Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, compuesto por representantes de gobierno de cada Parte (8.11).</li> <li>Se incluyen parámetros comerciales sobre: vino y bebidas espirituosas, productos de tecnología de la información y comunicaciones, farmacéuticos, cosméticos, dispositivos médicos, fórmulas patentadas de alimentos pre-envasados y aditivos alimentarios y productos orgánicos (anexo 8A-8G).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
9. Inversión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Partes protegerán la inversión bajo los principios de trato nacional, nación más favorecida y nivel mínimo de trato (9.4).</li> <li>• Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato acorde con los principios aplicables del Derecho internacional consuetudinario, incluyendo el trato justo y equitativo, y la protección y seguridad plenas (9.6).</li> <li>• Ninguna Parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (expropiación) salvo: (a) por causa de propósito público; (b) de una manera no discriminatoria; (c) mediante el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva y (d) de conformidad con el principio del debido proceso legal (9.8).</li> </ul>
10. Comercio transfronterizo de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte otorgará a los servicios y proveedores de servicios de otra Parte un trato nacional y trato de nación más favorecida (10.3).</li> <li>• Se abren todos los sectores, excepto aquellos reservados explícitamente.</li> </ul>
11. Servicios financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se abre el mercado a los servicios financieros bajo los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida acceso a mercados y nivel mínimo de trato.</li> <li>• La autoridad responsable de los servicios financieros en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Anexo 11-D).</li> </ul>
12. Entrada temporal de personas de negocios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una Parte autorizará la entrada temporal o la extensión de la permanencia temporal a personas de negocios de otra Parte siempre que esas personas de negocios: sigan los procedimientos de solicitud establecidos por la Parte otorgante para la formalidad migratoria correspondiente; y cumplan con todos los requisitos de elegibilidad correspondientes para la entrada temporal o la extensión de la permanencia temporal (12.4).</li> <li>• Las Partes establecen un Comité de Entrada Temporal de Personas de Negocios, integrado por representantes gubernamentales de cada Parte (12.7).</li> </ul>
13. Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte asegurará que cualquier empresa de otra Parte tenga acceso y pueda hacer uso de cualquier servicio público de telecomunicaciones, incluyendo circuitos arrendados, ofrecido en su territorio o de manera transfronteriza, en términos y condiciones razonables y no discriminatorios (13.4).</li> <li>• Cada Parte mantendrá medidas apropiadas para los efectos de impedir prácticas anticompetitivas (13.8).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
14. Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes reconocen los beneficios de que los consumidores en sus territorios tengan la capacidad de acceder y usar los servicios y aplicaciones a elección del consumidor disponibles en Internet (14.10).</li> <li>• Se adopta la protección de datos personales; se prohíbe la imposición de datos aduaneros a las transmisiones electrónicas y se impulsa la economía digital.</li> </ul>
15. Contratación pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una entidad contratante pondrá a disposición o proporcionará con prontitud a solicitud de cualquier proveedor interesado las bases de licitación que incluyan toda la información necesaria que permita al proveedor preparar y presentar una oferta adecuada y otorgará trato nacional a todas las Partes (15.13).</li> <li>• Las Partes establecen el Comité de Contratación Pública integrado por representantes del gobierno de cada Parte (15.23).</li> <li>• A más tardar tres años siguientes a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, las Partes iniciarán negociaciones con el fin de alcanzar una mayor cobertura, incluyendo cobertura subcentral (15.24).</li> </ul>
16. Política de competencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte adoptará o mantendrá leyes nacionales de competencia que prohíban las prácticas de negocios anticompetitivas, fraudulentas y engañosas y adoptará las acciones apropiadas con respecto a esas prácticas.</li> </ul>
17. Empresas propiedad del Estado y monopolios designados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte asegurará que cuando sus empresas de propiedad del Estado y monopolios designados ejerzan cualquier autoridad regulatoria, administrativa u otra función gubernamental, aquellas entidades actuarán de una manera que no sea incompatible con las obligaciones comerciales de esa Parte conforme a este tratado (17.3).</li> <li>• Cada Parte proporcionará una lista de sus empresas de propiedad del Estado a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de este tratado para esa Parte, y después actualizará la lista anualmente (17.10).</li> <li>• Existen algunas excepciones a las obligaciones cuando hay una emergencia en la economía nacional.</li> </ul>



Capítulo	Compromisos
18. Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye lineamientos sobre patentes, marcas, derechos de autor, diseños industriales, denominaciones geográficas, secretos comerciales, otras formas de propiedad intelectual y otras áreas donde las Partes deseen cooperar.</li> <li>• Una Parte podrá adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en este capítulo (18.3).</li> <li>• Cada Parte afirma que ha ratificado o se ha adherido a los siguientes acuerdos: (a) Tratado de Cooperación en materia de Patentes, 1979; (b) Convenio de París; y (c) Convenio de Berna (18.7).</li> <li>• Cada Parte deberá ratificar o adherirse a cada uno de los siguientes acuerdos, en caso de no haberlo hecho todavía, a la fecha de entrada en vigor de este Tratado para dicha Parte: (a) Protocolo de Madrid; (b) Tratado de Budapest; (c) Tratado de Singapur; (d) UPOV 1991; (e) TODA, y (f) TOIEF (18.7).</li> <li>• Con respecto a la protección de nuevos biológicos, una Parte deberá disponer protección comercial efectiva mediante la implementación del Artículo 18.50.1 (Protección de Datos de Prueba u Otros Datos No Divulgados) por un periodo de al menos ocho años desde la fecha de la primera autorización de comercialización de ese producto en esa Parte (18.51).</li> <li>• En el caso de México los plazos para cumplir su periodo de transición para la adopción de las medidas del tratado son las siguientes: adoptar acuerdos internacionales, cuatro años; Protección de Datos de Prueba u Otros Datos no Divulgados sobre Productos Químicos Agrícolas, cinco años; Ajuste del Plazo de la Patente por Retrasos Irrazonables, 4.5 años; Protección de Datos de Prueba u Otros Datos No Divulgados, cinco años; Biológicos, cinco años; Proveedores de Servicios de Internet, tres años (18.83).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
19. Laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de estas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la Declaración de la OIT: (a) libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil y, (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (19.3).</li> <li>• Cada Parte adoptará y mantendrá leyes y prácticas que regulen condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo (19.3).</li> <li>• Las Partes reconocen que es inapropiado fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección otorgada en las leyes laborales de cada Parte. Por consiguiente, ninguna Parte renunciará a aplicar o derogará de otra forma, ni ofrecerá renunciar a aplicar o derogar de otra forma, sus leyes o regulaciones (19.4).</li> <li>• Cada Parte también desalentará la importación de mercancías producidas en su totalidad o en parte por trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil (19.6).</li> <li>• Cada Parte promoverá la conciencia pública de sus leyes laborales (19.8).</li> <li>• Cada Parte asegurará que las personas tengan acceso apropiado a tribunales imparciales e independientes para la aplicación de las leyes laborales de la Parte.</li> <li>• Las Partes establecen un Consejo Laboral integrado por representantes gubernamentales de alto nivel, ya sea ministerial u otro nivel, según lo designe cada Parte. El Consejo será presidido por cada una de las Partes de manera rotativa. Todas las disposiciones e informes del Consejo serán adoptadas por consenso y se pondrán a disposición del público (19.12).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
20. Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada Parte procurará asegurar que sus leyes y políticas ambientales prevean y alienten altos niveles de protección ambiental y continúen mejorando sus respectivos niveles de protección ambiental (20.3).</li> <li>• Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes ambientales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente de una manera que afecte al comercio o a la inversión entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado para esa Parte (20.3).</li> <li>• Las Partes establecen un Comité de Medio Ambiente (“Comité”) compuesto por representantes gubernamentales de alto nivel, o sus designados, de las autoridades nacionales relevantes de comercio y medio ambiente de cada Parte, responsables de la implementación de este Capítulo (20.19).</li> </ul>
21. Cooperación y desarrollo de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes reconocen la importancia de las actividades de cooperación y desarrollo de capacidades y llevarán a cabo y fortalecerán estas actividades (21.1).</li> <li>• Las Partes establecen un Comité de Cooperación y Desarrollo de Capacidades, integrado por representantes de los gobiernos de cada Parte (21.4).</li> </ul>
22. Competitividad y facilitación de negocios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes establecen un Comité de Competitividad y Facilitación de Negocios integrado por representantes de los gobiernos de cada Parte (22.2).</li> <li>• El Comité explorará formas en las cuales este Tratado podrá ser implementado para promover el desarrollo y el fortalecimiento de las cadenas de suministro con el fin de facilitar el comercio y reducir los costos de hacer negocios dentro de la zona de libre comercio (22.3).</li> </ul>
23. Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes afirman su compromiso de promover y fortalecer un ambiente abierto de comercio e inversión que busca mejorar el bienestar, reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y crear nuevas oportunidades de empleo en apoyo al desarrollo (23.1).</li> <li>• Las Partes considerarán llevar a cabo actividades de cooperación dirigidas a mejorar la capacidad de las mujeres para acceder y beneficiarse plenamente de las oportunidades creadas por este Tratado (23.4).</li> <li>• Las Partes establecen un Comité de Desarrollo, integrado por representantes gubernamentales de cada Parte (23.7).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
24. Pequeñas y Medianas Empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Partes se comprometen a hacer partícipes a las PyMEs de los beneficios del Tratado.</li> <li>Las Partes establecen un Comité de PyMEs, integrado por representantes gubernamentales de cada Parte (24.2). El cual deberá identificar formas de asistir a las PyMEs de las Partes para aprovechar las oportunidades comerciales conforme a este tratado (24.2).</li> </ul>
25. Coherencia regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsa el uso de buenas prácticas regulatorias como facilitar una efectiva coordinación interinstitucional, establecer un órgano de coordinación nacional o central para este propósito, realizar evaluaciones de impacto regulatorio y comunicación de las razones de selección de las alternativas de regulación elegidas.</li> <li>Las Partes establecen un Comité de Coherencia Regulatoria (Comité), integrado por representantes de los gobiernos de las Partes (25.6).</li> </ul>
26. Transparencia y anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cada Parte se asegurará que sus leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas sean transparentes. Además, las Partes se comprometen a combatir la corrupción.</li> <li>Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes u otras medidas adoptadas para combatir la corrupción como un incentivo para el comercio y la inversión (26.9).</li> </ul>
27. Disposiciones administrativas e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Partes establecen una Comisión de Asociación Transpacífica compuesta por representantes de gobierno de cada Parte a nivel de ministros o altos funcionarios. Cada Parte será responsable por la conformación de su delegación (27.1).</li> <li>La Comisión deberá, entre otros aspectos: (a) considerar cualquier asunto relacionado con la implementación o funcionamiento de este Tratado; (b) revisar, dentro de los tres años a partir de la fecha de entrada en vigor de este Tratado y al menos cada cinco años a partir de entonces, la relación económica y asociación entre las Partes; (c) considerar cualquier propuesta de enmienda o modificación a este Tratado; (d) supervisar el trabajo de todos los comités establecidos conforme a este Tratado; (e) considerar formas para fortalecer aún más el comercio y la inversión entre las Partes (27.2).</li> <li>La Comisión podrá, entre otros aspectos: considerar y adoptar, sujeto al cumplimiento de cualesquiera procedimientos legales necesarios de cada Parte, una modificación de este Tratado. Asimismo, podrá emitir interpretaciones de las disposiciones de este Tratado (27.2).</li> <li>La Comisión revisará el funcionamiento de este Tratado con miras a actualizarlo y mejorarlo, a través de negociaciones (27.2).</li> </ul>

Capítulo	Compromisos
28. Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecerán comités de solución de controversias objetivos e imparciales.</li> </ul>
29. Excepciones y disposiciones generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de: impedir a una Parte que aplique medidas que considere necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones con respecto al mantenimiento o restauración de la paz o la seguridad internacional, o para la protección de sus propios intereses públicos.</li> <li>• Cada Parte podrá establecer medidas apropiadas para respetar, preservar y promover los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales (29.8).</li> </ul>
30. Disposiciones Finales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Partes podrán acordar, por escrito, enmendar este Tratado cuando así sea acordado por todas las Partes y aprobado de conformidad con los procedimientos legales aplicables de cada Parte (30.2).</li> <li>• Este Tratado está abierto a la adhesión por: (a) cualquier Estado o territorio aduanero distinto que sea miembro de APEC; y (b) cualquier otro Estado o territorio aduanero distinto que las Partes puedan acordar (30.4).</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del capitulado completo del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), Secretaría de Economía. Disponible en: <http://goo.gl/ReEyf5> (consultado el 6 de mayo de 2016).

**Nota:** Las viñetas con números entre paréntesis, por ejemplo: (30.4), et al., refieren a los artículos del TPP donde se ubican las consideraciones señaladas. Aquellos sin número constituyen una síntesis de varios artículos.

## Fuentes consultadas

Acemoglu Daron y James A. Robinson. *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2012.

Acuerdo por el que se establece el proceso de análisis y discusión del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), de la Mesa Directiva del Senado de la República, aprobado por el Pleno el 10 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://goo.gl/GPa94g>, consultado el 10 de mayo de 2016.

Acuerdo por el que se establecen los criterios generales para el turno de los asuntos a las comisiones de relaciones exteriores, de la Mesa Directiva del Senado de la República, aprobado por el Pleno el 24 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://goo.gl/tyTR2M>, consultado el 10 de mayo de 2016.

Brown, Carlos. "México y las controversias del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)", en Revista *Nexos*, junio 25, 2015. Disponible en: <http://goo.gl/3HS0Fb>, consultado el 6 de julio de 2016.

Cordera, Rolando y Enrique Provencio. *Informe del Desarrollo Humano en México 2015*, PUED-UNAM, México, 2016.

Esquivel Gerardo. "El TLCAN: 20 años de claroscuros" Material Original de *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 14 número 2, 2014, Foreign Affairs Latinoamérica ITAM. Disponible en: <http://goo.gl/n3zGH8>

Lajous, Roberta. *Historia Mínima de las relaciones de México (1821-2000)*, El Colegio de México, México, 2013.

OEA, Organización de Estados Americanos, 2016, "Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) - Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam-", en Sistema de Información Sobre el Comercio Exterior. Disponible en: <http://goo.gl/yDMWk>, consultado el 10 de marzo de 2014.

Petri Peter y Michael G. Plummer. "The economic effects of the TPP: New estimates", en *Assessing the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, Vol. I, EUA, 2016.

Puyana, Alicia. "El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa", CEPAL, Santiago de Chile, Serie Comercio Internacional, 2003.

Secretaría de Economía. "México ingresa formalmente al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP)", en *Comunicado de prensa No. 234/12*. Disponible en: <http://goo.gl/pxCEw2>, consultado el 10 de marzo de 2014.

Subirats, Joan Peter Knoepfel. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, España, 2008.

TPP, Capitulado completo del Tratado de Asociación Transpacífico. Disponible en: <http://goo.gl/MtYs5A>, consultado el 3 de mayo de 2016.

Trejo García, Elma del Carmen. *El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México*, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://goo.gl/uXbJuz>, México, 2005.

Vega Cánovas, Gustavo. "El tratado de libre comercio en América del Norte; Génesis, auge, crisis, y desafíos al futuro", en *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, México.



## Resumen

**D**E 2013 A 2015 LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL país aumentaron cerca de tres puntos porcentuales del PIB; sin embargo, pese al incremento en la recaudación, los ingresos totales del sector público se han mantenido prácticamente sin cambios. Lo anterior es producto de la caída en los ingresos petroleros ocasionada por una menor plataforma de producción y precios internacionales del crudo más bajos. Aunque inicialmente la reforma se presentó como Social y Hacendaria, en los hechos ha sido esencialmente fiscal y recaudatoria.

El presente trabajo pretende explicar brevemente cuáles fueron algunas de las causas que dieron origen a la reforma, exponer los principales cambios en materia de ingresos y señalar algunos temas que se dejaron de lado, pero que sería importante retomar en futuras discusiones legislativas en materia de presupuesto.

Entre los temas que quedaron pendientes se encuentra el elevar la calidad del gasto público, lo cual pasa por una verdadera reingeniería de la estructura

# A tres años de la **Reforma fiscal**... los pendientes

José Luis Clavellina Miller\*

Héctor Juan Villarreal Páez\*\*

programática y por un nuevo enfoque que revise integralmente cuáles deben ser las funciones del Estado y del gobierno. Se requiere además, replantear la forma en que el Estado financiará su gasto social, pues el país se encuentra inmerso en una transición poblacional y epidemiológica, lo que hace necesaria una nueva Reforma fiscal que fortalezca la generación de ingresos tributarios, que permita dar impulso a la inversión pública y que incremente la recaudación de los gobiernos locales.

Por ello, sería deseable transitar hacia una reforma que permita contar con un sistema fiscal competitivo, que impulse la transparencia y que se convierta en el eje articulador de un pacto social basado en el ciudadano, que deje de lado la idea de que los recursos públicos son del gobierno, que brinde certidumbre a los contribuyentes y que al mismo tiempo, permita al Estado elevar la reputación de su política fiscal.

## Introducción

La Reforma fiscal en México es un asunto que parece no terminar, se trata de un proceso que viene de los años 70, con reformas en los 80 y 90, sujeto a continuas modificaciones. La situación económica y fiscal del país exhibe hechos que son

---

\* Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador "C" en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

\*\* Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin. Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y profesor en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.



incontrovertibles, como una baja recaudación tributaria, una muy desigual distribución del ingreso y elevados niveles de pobreza, lo que ocasiona que el diseño e implementación de la reforma esté sujeto a mejoras continuas, aunque las opiniones sobre cómo hacerlo son heterogéneas.

La iniciativa de Reforma Social y Hacendaria impulsada por el Ejecutivo Federal en 2013 generó altas expectativas; se anticipaba un cambio profundo en la operación del sector público del país. Sin embargo, una vez presentada fue vista como algo de una envergadura mucho menor. Los cambios propuestos por el lado del ingreso fueron importantes en términos puntuales pero, vistos en el contexto de toda la economía, se trataban de cuestiones pequeñas, y en materia de gasto público, el tema no se abordó de forma amplia. Se trató en el discurso, de una reforma que incorporaría un sistema de seguridad social universal, pero que en realidad no se aprobó en su totalidad.

El Ejecutivo federal enfatizó la creación de un sistema de seguridad social universal que precisaba de recursos públicos de forma creciente; no obstante, el país enfrentaba una limitada capacidad financiera, producto —entre otras cosas— de una baja recaudación tributaria, de inequidades en el sistema impositivo, de altos costos administrativos para cumplir con las obligaciones fiscales, de la elevada informalidad, y de la proliferación de tratamientos especiales y privilegios fiscales; entre otras causas (SHCP, 2013).

La Iniciativa de reforma buscó atender varios objetivos generales, entre los que destacan: lograr un sistema tributario más justo, simple y transparente, y crear un Sistema de Seguridad Social Universal (IBD, 2016b).

El objetivo del presente trabajo es analizar la problemática que dio origen a la reforma, sus objetivos y algunas de las medidas más importantes implementadas tras su aprobación, así como identificar algunos elementos que quedaron pendientes y que podrían atenderse en futuras modificaciones al marco fiscal.

El trabajo se divide en cuatro secciones; la primera analiza la problemática que en materia de ingresos públicos dio origen a la reforma, así como la forma en que esta intentó darle solución. Se hace hincapié en algunos de los principales cambios realizados en materia de ISR, IVA, IEPS y responsabilidad hacendaria. Se mencionan también algunas de las modificaciones observadas en materia de Federalismo y Calidad del Gasto Público, aunque estos dos últimos temas requieren del desarrollo de un estudio de mayor profundidad.

En la segunda sección se analiza la manera en que la reforma ha incidido en la recaudación de ingresos públicos a través de los principales impuestos del sistema. Además se presenta la prospectiva de la evolución de los principales indicadores de las finanzas públicas nacionales en materia de ingresos, gasto y deuda.

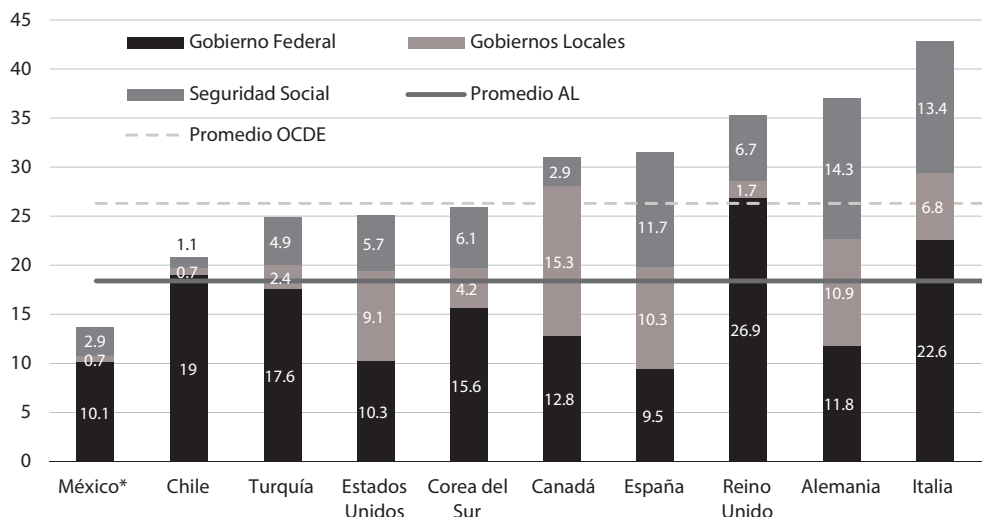
La tercera sección presenta algunos temas pendientes que podrían formar parte de futuras discusiones para adecuar el marco fiscal del país. En la cuarta sección concluye el presente trabajo.

## Ingresos públicos

En México, los ingresos tributarios son bajos comparado con el promedio de los países de la OCDE: 13.7% del PIB vs 23.1%, respectivamente (SHCP, 2013). Este problema se agrava si se toma en cuenta que la recaudación de los gobiernos de las entidades federativas y municipios también es baja. De acuerdo con la SHCP, en 2010 la recaudación subnacional representó 0.7% del PIB, cifra inferior al 9.1% que promediaron los países de América Latina (ver gráfica 1). Dentro de esta, la recaudación en el impuesto predial en México fue equivalente a 0.2% del PIB, mientras que entre los países de la OCDE el promedio fue 1.1% (SHCP, 2013).

De acuerdo con la SHCP, entre las causas de la baja recaudación tributaria, se encontraba la inequidad tributaria presente en los dos principales impuestos del sistema fiscal, esto es, el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

**Gráfica 1. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB en países seleccionados, 2010**



\*No incluye derechos sobre hidrocarburos.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de SHCP, CGPE-2014.

## a) Impuesto Sobre la Renta

En cuanto al ISR, los principales problemas de inequidad se encontraron en la existencia de tratamientos fiscales especiales que generaban una contribución desigual al pago de impuestos. Entre dichos regímenes y tratamientos se encontraban el de Consolidación Fiscal, el Simplificado, el Intermedio, el de Pequeños Contribuyentes (REPECO), el de Desarrolladores Inmobiliarios, el Tratamiento fiscal preferencial para las empresas maquiladoras, el Tratamiento especial al sector minero y el Tratamiento especial a las asociaciones de enseñanza y con fines deportivos (SHCP, 2013).

En lo que se refiere a las deducciones, los principales problemas identificados eran que se permitía a las empresas deducir la totalidad de activos fijos en el primer año de existencia; así como la compra, renta y el pago por inversión de automóviles, aunque estos no se destinaran a las actividades del negocio; y en el caso de las personas físicas, la deducción del gasto en restaurantes aunque estos fueran con fines recreativos y no de negocios. Otros problemas se relacionaron con los ingresos por ganancias de capital y dividendos, los cuales se encontraban exentos del ISR. La SHCP argumentaba que todas estas deducciones beneficiaban tanto a las personas físicas como morales de mayores ingresos.

Derivado de lo anterior, se creó una nueva Ley del ISR que abarcó los impuestos que se encontraban en el sistema renta, es decir, el propio ISR y el Impuesto Empresarial a Tasa Única (el cual desapareció lo mismo que el Impuesto a los Depósitos en Efectivo). Los principales cambios se resumen en la siguiente ilustración.

### Ilustración 1. Principales modificaciones en materia de ISR

Eliminado	Creado	Modificado	
■ Régimen de Consolidación Fiscal	■ Régimen Fiscal Opcional	■ Maquiladoras	■ Vales de despensa
■ Régimen Simplificado	■ Régimen de Coordinados	■ Desarrolladores inmobiliarios	■ Contratación de personas con discapacidad y adultos mayores
■ REPECOS e Intermedio	■ Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras	■ Asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza	■ Tasa marginal del ISR
■ Especial de sociedades de inversión en bienes raíces	■ Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	■ Deducciones en el sector minero	■ Deducciones personales
■ Deducción inmediata de la inversión en Activos Fijos	■ Impuesto a los dividendos	■ Inversión en automóviles	■ Consumo en restaurantes
	■ Ganancias en Bolsa	■ Fondos de pensiones y jubilaciones	■ Créditos hipotecarios y venta de casa habitación

**Fuente:** Elaborado por el IBD con información de la Ley del ISR, publicada en el DOF el 11 de diciembre de 2013.

Se eliminó el Régimen de Consolidación Fiscal aunque se permitió a las empresas permanecer en él cuando se tratara de grupos que hubieran optado por consolidar a partir de 2010 y hasta por un período de 5 años. A partir de 2014, los nuevos grupos podrían entrar al Régimen Fiscal Opcional creado para grupos de sociedades que desearan diferir el impuesto en tres ejercicios como máximo.

En sustitución del Régimen Simplificado se crearon dos regímenes: el de Coordinados para transportistas y el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, en el que se estableció tanto la forma de determinar el ISR a pagar, como las exenciones y deducciones para personas físicas y morales que realicen actividades en este sector de acuerdo con su nivel de ingresos.

Desapareció el REPECO y el de Intermedios y se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), para personas físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional y con ingresos anuales que no excedan los 2 millones de pesos. Este régimen tenía una aplicación de 10 años, al término de los cuales los participantes deben incorporarse al régimen de personas físicas con actividad empresarial y profesional.<sup>1</sup>

Las principales modificaciones en el tratamiento de diversos regímenes y deducciones se refieren a lo siguiente:

- Se actualizó el concepto de maquila para garantizar que sólo puedan aplicarlo aquellas maquiladoras dedicadas exclusivamente a la exportación.
- Para que las sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza fueran consideradas como no contribuyentes del ISR, se estableció la obligación de recibir donativos deducibles; mientras que las asociaciones con fines deportivos, deben ser miembros del Sistema Nacional del Deporte.

En materia de deducciones, el monto deducible para la inversión en automóviles se redujo a 130,000 pesos (desde 175,000) y por arrendamiento a 200 pesos diarios por unidad.

Se estableció que las aportaciones a fondos de pensiones y jubilaciones complementarias a las de la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, serían deducibles hasta por un monto no mayor al factor de 0.47 de la aportación realizada y por el 0.53 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores, no disminuyeran respecto del año previo.

<sup>1</sup> La deducción del ISR es del 100% en el primer año, y va disminuyendo 10 puntos porcentuales cada año, y está sujeto a que los contribuyentes informen en su declaración y pago bimestral los ingresos, erogaciones, inversiones, así como las operaciones con sus proveedores (SHCP-SAT, 2014).

En cuanto a los vales de despensa otorgados a los trabajadores, estos podrían deducirse si su entrega se hace a través de monederos electrónicos autorizados por el SAT.

Para estimular la contratación personas con discapacidad se permitió al patrón deducir un monto equivalente al 100% del ISR de estos trabajadores y se otorgó un estímulo fiscal para la contratación de adultos mayores; por el 25% del salario pagado a las personas de 65 años y más.

Además, la Deducción Inmediata de las Inversiones en activos fijos se mantuvo al 100% para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables o sistemas de cogeneración de electricidad eficiente; al igual que las adaptaciones a instalaciones para facilitar el acceso y uso a las personas con discapacidad.

En lo que se refiere a las personas físicas, algunos de los principales cambios fueron los siguientes:

- La tarifa marginal del ISR se incrementó de 30 a 32% para quienes reciban ingresos anuales mayores a 750,000 pesos y hasta 1 millón; a 34% para quienes reciban más de 1 millón y hasta 3 millones de pesos; y a 35% para quienes reciban más 3 millones de pesos.
- El monto de las deducciones personales se limitó a la cantidad menor entre cuatro salarios mínimos generales anuales o el 10% del total de los ingresos. La deducción de los honorarios médicos, dentales, gastos hospitalarios y pagos por transporte escolar obligatorio puede realizarse siempre que se efectúen mediante cheque o transferencia electrónica, tarjeta de débito, crédito o servicios.
- El importe deducible máximo por consumos en restaurantes se redujo del 12 al 8.5% siempre que el pago se efectúe con de tarjeta de crédito, débito, de servicios o monederos electrónicos autorizados por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).
- En lo que se refiere al monto total de los créditos otorgados por casa habitación el deducible por intereses reales se estableció en 750,000 UDIS; en tanto el ingreso exento por enajenación de casa habitación se redujo a 700,000 UDIS.

Por otro lado, se gravaron las ganancias por la enajenación de acciones a través de las bolsas de valores concesionadas o mercados de derivados reconocidos a una tasa del 10%. En el mismo sentido, se estableció un 10% de impuesto adicional a dividendos o utilidades distribuidas por sociedades mexicanas o establecimientos permanentes en México a partir de 2014.

## b) Impuesto al Valor Agregado

En el caso del IVA, las inequidades provenían de la existencia de una tasa general de 16% y una tasa fronteriza de 11%. Según la SHCP, esta diferenciación no se justificaba, pues la población de la zona fronteriza contaba con ingresos 27% superiores al promedio nacional; además de que no se reflejaba en bienes y servicios más baratos para los consumidores y abría espacios a la evasión y triangulación de operaciones.

Para autores como Fuentes (2013), la cercanía con otra nación altera los patrones de consumo, por lo que a fin de no afectar la competitividad nacional, alentar el comercio interno y desalentar el consumo de bienes y servicios en el extranjero, es necesaria la existencia de una tasa menor de IVA en la zona fronteriza.

Otros problemas identificados por la SHCP en materia de IVA fueron exenciones y tasa cero a distintos bienes y servicios que no se justificaban plenamente. Entre dichos bienes y servicios se encontraba la exención a los servicios educativos, así como a la venta de casas habitación, al pago de intereses de créditos hipotecarios, al uso o goce de casa habitación y al servicio de transporte público terrestre de pasajeros. En el caso de la tasa cero se encontraban productos como oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas, la venta de mascotas y su alimento y la goma de mascar, servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros participantes en congresos, convenciones, exposiciones o ferias en México, eran consideradas como exportaciones (y que por tanto, gozaban de una tasa del 0% del IVA).

Del mismo modo, la exención del IVA a las importaciones temporales del sector maquilador, en ocasiones era utilizada por empresas que realizaban importaciones que posteriormente destinaban al mercado nacional en lugar de exportarlos (SHCP, 2013a).

Entre los principales cambios en materia de IVA se encuentran los siguientes:

- Homologación de la tasa de 16% en la zona fronteriza.
- Gravar con la tasa general de 16% a: i) la prestación de servicios de hotelería; ii) La comercialización de mascotas y sus alimentos; iii) la venta de chicles; iv) la prestación de servicios del transporte público de pasajeros, con excepción del que opera en áreas urbanas, suburbanas o zonas metropolitanas.

En materia de exenciones se mantuvo sin cambio el tratamiento a las colegiaturas, la venta de casa habitación, el pago de intereses a créditos hipotecarios, el cine, teatro y circo, entre otros.

### c) Impuesto especial sobre la producción y servicios

Por otro lado, la reforma identificó conductas y actividades que deterioran el medio ambiente y la salud de la población y que podían ser atenuadas mediante el uso de instrumentos fiscales. Dichas conductas se refieren al elevado consumo de combustibles fósiles, plaguicidas, así como alimentos y bebidas con alto contenido energético y escaso valor nutrimental.

En lo que se refiere a combustibles, el Centro Mario Molina (CMM, 2013) consideró conveniente el establecimiento de un impuesto a las emisiones de carbono por razones económicas, ambientales y estratégicas; pues permitiría alcanzar metas de desarrollo sustentable, generaría incentivos para el ahorro de energía, la reducción de emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero, y convertiría a México en el primer país latinoamericano en establecer un impuesto al carbono. En cuanto al uso de plaguicidas, consideró que la aplicación de impuestos para reducir su consumo podría mantener la productividad agrícola y reducir los efectos indeseables del deterioro ambiental (IBD, 2016b).

En cuanto a plaguicidas, dependiendo de su toxicidad, se introdujo una tasa de IEPS del 6 a 9%, y en el caso de los combustibles se establecieron cuotas por litro o tonelada dependiendo del tipo de combustible.<sup>2</sup> En particular, respecto de la emisión de carbono se define una cuota de 39.80 pesos por tonelada, monto que se actualiza anualmente con el INPC.

En materia de salud, la reforma reconoció que en México la prevalencia de sobrepeso y obesidad se ha expandido de forma acelerada y afectaba al 30% de la población adulta, lo cual está por encima del 22.2% del promedio de la OCDE y elevaba el riesgo de padecer enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión.

La Reforma a la Ley del IEPS introdujo una tasa de 8% a los alimentos no básicos con una densidad calórica<sup>3</sup> de 275 kilocalorías (o más) por cada 100 gramos (gr); además del pago de un peso por litro por el consumo de bebidas saborizadas y energizantes que tengan azúcares añadidos (con excepción de leche, sueros orales y bebidas con registro sanitario como medicamentos y las vendidas en restaurantes).

<sup>2</sup> Propano, butano, gasolinas, gas aviación, turbosina, kerosenos, diésel, combustóleo, coque de petróleo y carbón, carbón mineral y otros, excepto gas natural y petróleo crudo.

<sup>3</sup> Estos alimentos se refieren a botanas, confitería, chocolates y derivados del cacao, flanes, pudines, dulces de frutas y hortalizas, cremas de cacahuete y avellana, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales, helados, nieves y paletas de hielo.

## Miscelánea fiscal 2016

En la miscelánea fiscal aprobada por el Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2016, se hicieron modificaciones a lo establecido en la reforma de 2013, entre las que destacan las siguientes:

En materia del ISR se permitió a las personas físicas deducir, sin que lea sea aplicable el límite global de deducciones, las aportaciones a sus cuentas de planes personales de retiro, subcuentas de aportaciones voluntarias, aportaciones complementarias de retiro, primas de seguros basados en planes de pensiones y compra de acciones de sociedades de inversión autorizadas por el SAT.

Este límite global de deducciones pasó del 10 al 15% del ingreso y el límite del monto de las deducciones personales pasó de 4 a 5 salarios mínimos generales elevados al año.

Se estableció además la deducibilidad al 100% de los gastos para atender incapacidades, siempre que los certificados de incapacidad fueran expedidos por instituciones públicas de seguridad social.

Se permitió la deducción inmediata de inversiones a empresas que obtengan ingresos anuales no mayores a 100 millones de pesos, a las que inviertan en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte, así como a las que inviertan en las actividades de exploración, extracción, transporte, comercialización y procesamiento de hidrocarburos<sup>4</sup> y en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía.

Se incluyó un crédito fiscal temporal para las empresas que reinviertan utilidades generadas de 2014 a 2016 aplicable a los dividendos objeto del impuesto adicional de dividendos distribuidos.

En cuanto a las empresas participantes del RIF, se les liberó de la obligación de expedir comprobantes fiscales en operaciones por hasta 250 pesos, cuando el adquirente no solicite el comprobante; no obstante, deben emitir un comprobante global por las operaciones realizadas con el público en general.

Las personas morales dedicadas exclusivamente al autotransporte de carga o de pasajeros (aquellos cuyos ingresos por estas actividades representen cuando menos el 90%), pueden tributar en el Régimen de Coordinados, siempre que no presten preponderantemente sus servicios a otra persona moral que se considere parte relacionada.

<sup>4</sup> Se incluyen todas las actividades previstas en el artículo 2, fracción II a V, de la Ley de Hidrocarburos.



Por otro lado, el monto deducible por la adquisición de automóviles se incrementó de 130,000 a 175,000.

En cuanto al IEPS, destaca que en materia de gasolina y diésel los precios máximos podrán fluctuar de forma consistente con su referencia internacional a partir de 2018. Durante 2016 y 2017 se estableció una banda para las fluctuaciones de precios; además, se modificó el esquema tributario y se adoptó un impuesto de cuota fija.<sup>5</sup>

### d) Responsabilidad hacendaria

En materia de responsabilidad hacendaria, la SHCP (2015) identificó la existencia de ciertas debilidades en el marco jurídico relacionado con el manejo de la política fiscal; pues si bien la LFPRH preveía una cláusula de excepción a la regla de balance que permitía un mayor déficit durante una reducción de la actividad económica, no establecía una obligación que vinculara la posición fiscal con épocas de auge. También se identificó la existencia de un sistema de estabilización de ingresos excedentes que generó una limitada capacidad de ahorro pese a las épocas de bonanza económica y precios del petróleo elevados (IBD, 2016b).

Para fortalecer dicho marco jurídico se aprobaron nuevas definiciones para los conceptos de Gasto Corriente Estructural (GCE)<sup>6</sup> y Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural (LMGCE).<sup>7</sup> Se decretaron adecuaciones para que anualmente se publique en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) un LMGCE que incluya proyecciones de cinco años de este indicador. Se estableció además, que el límite máximo de gasto tendría un incremento real anual menor a la tasa anual de crecimiento potencial del PIB,<sup>8</sup> con lo que se pretende frenar el incremento del gasto corriente cuando el Gobierno Federal obtenga ingresos mayores a los estimados.

Para 2015 y 2016 se estableció que el gasto corriente estructural no podrá ser mayor en 2.0% en términos reales, respecto del gasto corriente estructural aprobado en el PEF de 2014 y 2015, respectivamente.

<sup>5</sup> Ver IBD (2016a), "Aspectos relevantes para la determinación del precio de la gasolina en 2016 y 2017".

Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio\\_Gasolina\\_2016\\_2017.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio_Gasolina_2016_2017.pdf)

<sup>6</sup> Se refiere al monto correspondiente al gasto neto total, excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa de la Administración Pública Federal.

<sup>7</sup> Se refiere al gasto corriente estructural del último ejercicio fiscal, con la información observada al momento de enviar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, más un incremento, determinado en términos del Reglamento de la Ley, que contribuya a mejorar el balance presupuestario cuando el PIB se encuentre por arriba de su nivel de tendencia.

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 11C del Reglamento de la LFPRH el cálculo de la tasa de crecimiento real del PIB potencial se define como el promedio aritmético de la tasa anual de crecimiento del PIB de al menos los últimos 10 años y de la tasa anual compuesta del crecimiento real estimado del PIB de los próximos 5 años.

Como complemento del balance tradicional, se incorporó el indicador de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) como un ancla de mediano plazo y como una mejor medida de la posición fiscal del país; y además, se estableció que cada año la SHCP como parte de los CGPE, establecería una meta de los RFSP, la cual estaría determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal.

Se estableció además que si al cierre del ejercicio fiscal se observa una desviación respecto de la meta de los RFSP mayor del 2% del gasto neto total aprobado, la SHCP deberá presentar una justificación en el último informe trimestral del ejercicio.

## e) Federalismo

En materia de federalismo, con el propósito de fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, la reforma buscó robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios, actualizando los criterios de distribución de algunos fondos, como el Fondo General de Participaciones; de Fomento Municipal; y de Fiscalización y Recaudación; así como derechos por la extracción de petróleo a municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que el país realice la entrada o salida de los bienes que se importen o exporten, entre otros.

Además, se estableció el Fondo de Estabilización de Extracción de Hidrocarburos (FEEH) con el fin de compensar la disminución en la ministración de los recursos obtenidos por el Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI) y se estableció la obligación para que las entidades federativas apliquen criterios similares en la distribución de los fondos de participaciones hacia sus municipios y para que publiquen la información vinculada con este proceso en su Periódico Oficial (IBD, 2016b).

## f) Gasto público

El Ejecutivo federal planteó reforzar el Sistema de Seguridad Social Universal mediante la instrumentación de la Pensión Universal y el Seguro de Desempleo. Sin embargo, este componente de la reforma se encuentra todavía en discusión en el Congreso de la Unión (IBD, 2016b).

La reforma sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), por lo que se centralizó el pago de los servicios personales en educación básica y normal (idem).

En cuanto a la calidad del gasto público, el Gobierno Federal creó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, el cual corresponde a una estrategia transversal

del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 cuyo propósito es la optimización en el uso de los recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, este programa comenzó a instrumentarse con fecha anterior a la reforma y no incluyó cambios en la normatividad vigente, su publicación se realizó un mes antes de la presentación del paquete económico (idem).

## Evolución y resultados

En cuanto los ingresos tributarios, de 2010 a 2013 en promedio, se ubicaron en 9.1% del PIB. De 2013 a 2015 pasaron de 9.7 a 13.0 puntos porcentuales, es decir, aumentaron 3.3 puntos porcentuales. Para 2016 los datos de la LIF apuntan a que se recaudaría por este tipo de ingresos 12.5% del PIB. Esto es, los ingresos tributarios no petroleros efectivamente aumentaron comparado con lo ocurrido antes de la reforma. Lo anterior podría llevarnos a pensar que dicho aumento se debe a los cambios legales realizados por esta; sin embargo, debe revisarse la evolución por tipo de impuesto.

El ISR como proporción del PIB aumentó 0.8 puntos porcentuales desde 2013, el mayor aumento en la recaudación de este impuesto no se da en 2014 sino en 2015 y tiene que ver con los cambios que se dieron en materia de consolidación fiscal.

En cuanto al IVA, este se incrementa en 0.4 puntos, producto, principalmente, de la homologación de tasas de 2013 a 2015.

También se elevó la recaudación por IEPS, esencialmente debido a que el precio internacional de las gasolinas cayó, la recaudación por este impuesto se ha vuelto positiva y se estima que represente 1.1% del PIB en 2016. Es posible que con el cambio aprobado, esto es, dejar de ser un impuesto que se cobre como una tasa a uno que se cobre como una cuota, incluso pueda recaudar más en el futuro.

**Cuadro 1. Ingresos presupuestarios, como proporción del PIB (Porcentajes)**

Concepto	Porcentajes del PIB						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	22.3	22.5	22.5	23.6	23.1	23.5	21.6
No petroleros	14.6	13.9	13.6	15.3	16.0	18.9	17.0

Concepto	Porcentajes del PIB						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gobierno federal	10.8	10.1	9.8	11.5	12.2	15.2	16.1
Tributarios	9.5	8.9	8.4	9.7	10.5	13.0	12.5
Impuesto Sobre la Renta	5.1	5.2	5.2	5.9	5.6	6.7	6.5
Impuestos al Valor Agregado	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.9	3.9
Impuesto especial sobre producción y servicios	0.0	-0.5	-0.8	0.0	0.6	2.0	1.8
IEPS gasolinas y diesel	-0.4	-1.0	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.1
IEPS distinto de gasolinas y diesel	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7
Otros impuestos <sup>2</sup>	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4
No tributarios	1.3	1.2	1.4	1.7	1.7	2.2	3.6

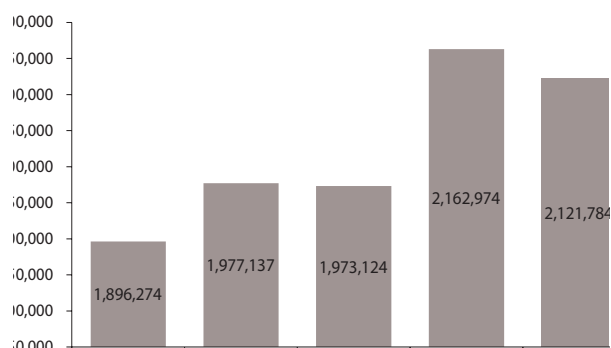
Los datos para 2015 son preliminares y para 2016 se calcularon a partir de los ingresos presupuestarios aprobados en la LIF 2016, con respecto al PIB fijado en CGPE.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP.

Cabe señalar que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) consideró que la reforma fue meramente recaudatoria pues se llevó a cabo en un contexto de desaceleración de la actividad económica, y que medidas como la creación del impuesto a los dividendos y la reducción en las deducibilidades al seguro social afectaron la capacidad de gasto de las empresas y familias. Uno de los factores que incidía directamente en el flujo de efectivo de las empresas fue la eliminación del IETU y con él, la posibilidad de deducir de forma inmediata la inversión. Además, el CCE (2013) se pronunció en contra de la aplicación de nuevos impuestos especiales por considerar que no tenían un sustento técnico y económico.

En lo que se refiere a las medidas instrumentadas para dar impulso a la formalidad entre empresas y trabajadores, estas han tenido cierto éxito al elevar la cantidad de contribuyentes de ISR a través del establecimiento del RIF. El número de personas físicas y morales que declararon el ISR pasó de 1.97 millones en 2013 a 2.2 millones en 2014, lo que implicó un crecimiento de 9.6%. No obstante para 2015 el número de contribuyentes que declararon ISR se contrajo 1.9% respecto al año previo (ver gráfica 2).

**Gráfica 2. Contribuyentes que declararon ISR (personas)**



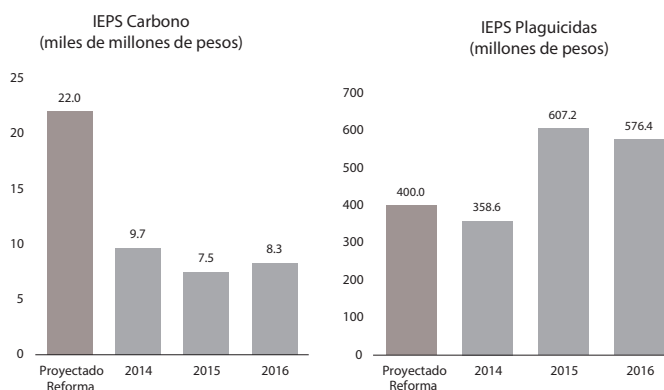
**Nota:** Incluye a personas físicas y morales.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2011–2015.

En cuanto al IEPS al carbono, en 2014 recaudó 9.7 miles de millones de pesos (mmp) por IEPS al carbono, esto es, 12.3 mmp menos que lo proyectado en los CGPE-2014. Se estima que la recaudación se mantendrá por debajo de lo estimado en la reforma tanto en 2015 como en 2016.

En cuanto al IEPS de plaguicidas, la recaudación llegó a 358.6 millones de pesos (mdp), 41.4 mdp inferior a lo estimado en 2014. En 2015 se ubicó en 607.2 mdp y para 2016 la SHCP estima una recaudación por 576.4 mdp (ver gráfica 3).

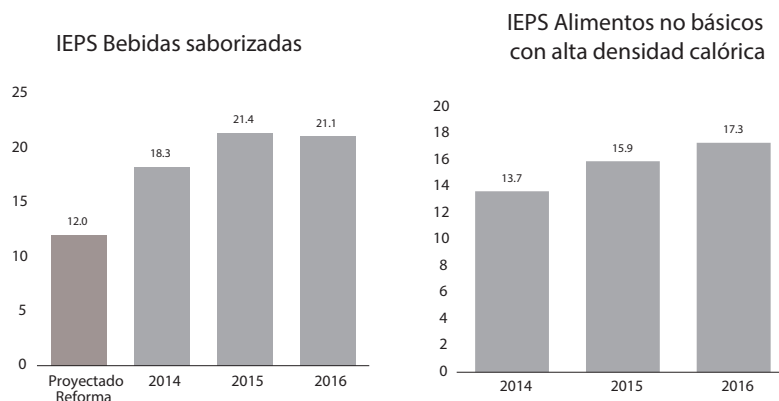
**Gráfica 3. IEPS al carbono y a los plaguicidas**



**Fuente:** Elaborado por el IBD con datos de CGPE 2014-2016 y SHCP; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2014, Ley de ingresos de la Federación 2016 (LIF-2016).

En lo que se refiere a los impuestos cobrados a los alimentos no básicos con alta densidad calórica y a las bebidas saborizadas, al cierre de 2014, por motivo del primero se recaudaron 18.3 mmp, cifra que supera en 50.2% la estimación inicial de la SHCP por 12 mmp. Por su parte, por motivo del IEPS a alimentos se recaudaron 13.7 mmp en 2014. Al cierre de 2015 la recaudación por ambos impuestos continuó en aumento al ubicarse en 24.1 mmp y 15.9 mmp, en cada caso; esto es, aumentó 16.9% y 16.1%, respectivamente (ver gráfica 4).

**Gráfica 4. IEPS a bebidas saborizadas y alimentos con alto contenido calórico (miles de millones de pesos).**



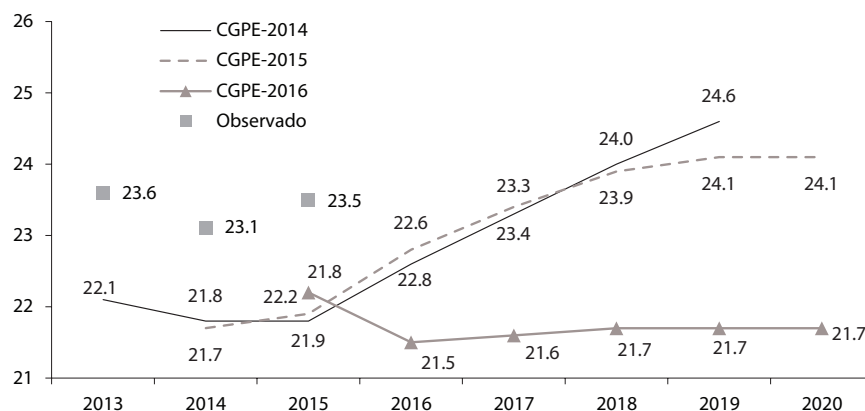
**Fuente:** Elaborado por el IBD con base en CGPE-2014 y SHCP: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 2014, LIF-2016.

## a) Perspectiva de finanzas públicas

En cuanto a los ingresos presupuestarios estimados, la SHCP en los CGPE-2014 planeaba que en 2014 y 2015 estos fueran de 21.8% del PIB en ambos años, y que a partir de 2016 se elevarían sostenidamente hasta llegar a 24.6% del PIB en 2019. Sin embargo, en los CGPE-2015, como resultado de los bajos precios internacionales del petróleo, las proyecciones se tornaron más conservadoras y se modificó la tendencia, marcando una desaceleración a partir de 2018. En los CGPE-2016 los ingresos presupuestarios como proporción del PIB se ajustaron nuevamente a la baja y se estimó que se estabilizarían en 21.7% a partir de 2018 (ver gráfica 5).

**Gráfica 5. Ingresos presupuestarios**

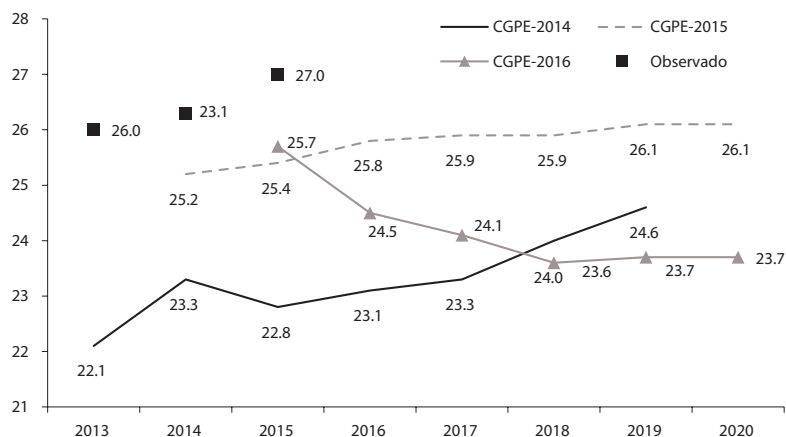
(Porcentaje del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CGPE-2014 – 2016 y estadísticas oportunas de las finanzas públicas de la SHCP.

En cuanto al gasto neto presupuestario, los datos observados de 2013 a 2015 sobrepasan las estimaciones de gasto de los CGPE de cada año. De esta forma, los mayores niveles de gasto y la debilidad en los ingresos públicos presionan al alza la evolución de la deuda pública (ver gráfica 6).

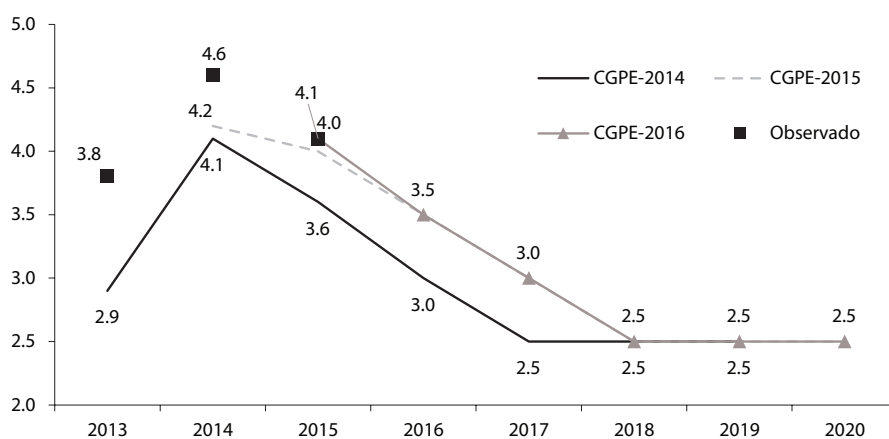
**Gráfica 6. Gasto neto. (Porcentaje del PIB)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CGPE-2014 – 2016 y estadísticas oportunas de las finanzas públicas de la SHCP.

Como resultado de la evolución de los indicadores tanto de ingreso como de gasto públicos, los RFSP que se anticipaban en los CGPE-2014 (que sugerían que en 2014 llegarían a 4.1% del PIB, y que a partir de 2015 se reducirían continuamente hasta llegar a 2.5% del PIB en 2017) se modificaron para los CGPE-2015 y las proyecciones fueron menos alentadoras al suponer que el 2.5% del PIB en los RFSP se alcanzaría hasta 2018 (ver gráfica 7).

**Gráfica 7. Estimaciones de los Requerimientos financieros del Sector Público.(Porcentaje del PIB)**



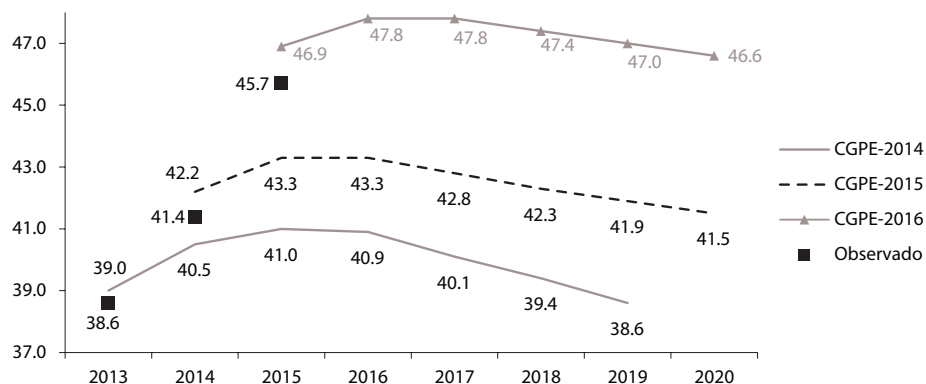
**Fuente:** Elaboración propia con datos de CGPE-2014- 2016 y estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP.

La SHCP ha subestimado los indicadores de deuda de manera constante durante los últimos años. Hace 5 años las estimaciones del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) para 2016 rondaban el 35% del PIB mientras que en los CGPE-2016 se reconocen saldos cercanos al 48%, es decir, 13 puntos porcentuales del PIB más que lo propuesto en ese entonces.

Asimismo, la expectativa de evolución de los SHRFSP contemplada en los CGPE-2014 que preveía una reducción gradual de los mismos a partir de 2016 también se ha modificado; las proyecciones de los CGPE-2015 señalaban que dicha reducción daría inicio hasta 2017. No obstante, en los CGPE-2016 el nivel de endeudamiento público total para ese año fue prácticamente 7.0 puntos porcentuales del PIB superior al que se había estimado dos años antes (ver gráfica 9).



**Gráfica 3. Estimación del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público. (Porcentaje del PIB)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de CGPE-2014- 2016 y estadísticas oportunas de finanzas públicas, SHCP.

Lo que se encuentra hacia futuro es un sistema fiscal frágil que la reforma no pudo cambiar, antes y después de la reforma nuestro sistema fiscal muestra esa misma característica.

## Pendientes ¿Por qué la reforma no fue de mayor profundidad?

Existen dos hipótesis acerca del porqué la reforma no fue de mayor calado. La primera es que puede haberse privilegiado la Reforma energética por razones políticas y por las complicaciones que implicaba llevar a cabo dos reformas de amplia envergadura. La segunda tiene que ver con el hecho de que posiblemente el terreno no estaba preparado para los cambios de la dimensión que se requerían. Había muchos cambios sin los cuales una Reforma fiscal no funcionaría y que poco a poco han ido ocurriendo, tales como el control del endeudamiento por entidades subnacionales, la homologación contable, la modificación del cálculo del impuesto a los combustibles e incluso una reingeniería del gasto (Villareal, 2015).

Respecto a este último punto, conviene destacar que la estructura programática del gasto público actual viene de los 70 y que es necesario abandonar la idea de quién gasta para preguntarnos para qué se gasta y cuáles deben ser las funciones del gobierno y del Estado.

En lo que se refiere al presupuesto con enfoque base cero que se propuso después de la Reforma fiscal, éste también quedó acotado, pues en un presupuesto públi-

co como el mexicano no puede tener completamente dicho enfoque, más bien debe hacerse una reingeniería gradual del gasto pues la mayor parte de este es ineludible debido a que el sector público ha adquirido compromisos en el pasado o a través de algún mecanismo legal vigente, por lo que a lo sumo solo puede cambiarse una tercera parte del gasto público y de este  $\frac{3}{4}$  partes requieren de cambios legislativos para poder llevarse a cabo, por lo que dicha reestructuración no es automática (CIEP, 2015; IBD,2015).<sup>9</sup>

En la reforma no se consideró una reingeniería de programas, fue hasta junio de 2015 que el Ejecutivo planteó una nueva estructura programática presupuestaria a fin de eliminar duplicidades y mejorar la asignación del gasto público. Esta revisión de estructuras programáticas para 2016 implicó la eliminación de 251 programas, 164 por fusión y 87 por eliminación directa y la creación de 6 programas; lo que implicó una reducción de 22.4% respecto al número de programas contenidos en el PEF-2015 (IBD, 2015).

Además de discutir la estructura programática y el enfoque que debe guiar la conformación del presupuesto público, se requiere también discutir abiertamente si el país necesita un Estado social y la forma en que se fondeará la educación de calidad, los servicios de salud y las pensiones, entre otros temas, pues la población se encuentra inmersa en una franca transición demográfica y epidemiológica.

Los ingresos también deben reestructurarse, una recaudación tributaria que ronda el 12% del PIB, e incluso por debajo del 14% incluyendo las cuotas a la seguridad social (consideradas en cualquier medida de presión fiscal), no es suficiente para sostener la operación de un estado moderno. Tampoco es posible esperar a que el precio y la producción de hidrocarburos aumenten y nos permitan contar con mayores ingresos para sostener un nivel de gasto público en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, el comportamiento de la inversión pública durante los últimos años no ha permitido dar un impulso relevante al crecimiento económico. Según datos de la SHCP, de 2010 a 2015 el gasto en inversión física directa como proporción del gasto neto total del sector público pasó de 12.6 a 9.4%.

También queda pendiente el tema de la infraestructura, durante la bonanza petrolera no se invirtió lo suficiente y existen regiones del país que no podrán desarrollarse sin infraestructura pública adecuadas. El apostar a mayor infraestructura pública y seguridad social nos puede llevar a crecimiento económico de largo plazo.

<sup>9</sup> Entre estos compromisos se encuentran el pago de la deuda pública, su costo financiero, la provisión de servicios públicos, la seguridad social y la coordinación fiscal con las entidades federativas, que en total representaron el 73% del PEF-2015. Ver IBD, "Aspectos relevantes de la estructura programática para el proyecto de presupuesto de egresos 2016". Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf)

Se requiere también de una mayor recaudación por parte de los gobiernos subnacionales. A nivel local, la recaudación del impuesto predial depende en gran medida del desarrollo de los sistemas y valores catastrales. Es necesario además que dichos sistemas y los factores que intervienen en el cálculo del impuesto se encuentren actualizados. Otero (2011), establece que la transferencia del impuesto predial del nivel estatal al municipal en 1983 generó desinterés de los Estados por mantener la actualización de los valores catastrales.

Un área de oportunidad para los gobiernos locales sería la modernización y profesionalización de sus estructuras financieras, esto es, contar con la infraestructura y los cuadros técnicos capacitados en sus respectivas secretarías de finanzas y municipios.

Sería necesaria una nueva Reforma fiscal que nos permita transitar a un sistema fiscal basado en el ciudadano, donde se deje de lado el que los recursos públicos son del gobierno, que además sea transparente, competitiva y se convierta en el eje articulador de un pacto social nacional. Lo anterior requiere de un consejo fiscal independiente, con sede en el poder legislativo, que cuide la viabilidad y sostenibilidad del sistema fiscal (Villareal, 2015).

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que las continuas modificaciones a la normatividad en materia fiscal contribuyen a generar incertidumbre entre los contribuyentes, pues cada año se incluyen nuevas y distintas disposiciones en materia tributaria. Lo anterior es importante pues la percepción de los contribuyentes acerca del sistema tributario puede propiciar una baja disposición a pagar impuestos; por lo que además de hacer más eficiente la recaudación, el gobierno debe elevar su reputación y credibilidad fiscal (Tello y Hernández, 2010).

## Conclusiones

La SHCP presentó un diagnóstico amplio en el que identificó problemas en la recaudación tributaria, tanto a nivel federal como estatal, asociados a la inequidad tributaria y a la falta de progresividad en el cobro y deducciones permitidas por el ISR e IVA, principalmente.

En el caso del ISR se eliminaron regímenes especiales como el de Consolidación fiscal y el de Pequeños contribuyentes; no obstante, se creó el Régimen Fiscal Opcional y el Régimen de Incorporación Fiscal. A través de este último la reforma intentó promover una mayor formalidad tanto de empresas como de trabajadores. Además, se modificaron los regímenes de empresas maquiladoras, se estableció un nuevo impuesto para las ganancias en bolsa y se hizo

más progresiva la tasa marginal del ISR en la parte alta de la base recaudatoria para las personas físicas, entre otras medidas.

En tanto, en materia de IVA, la tasa general se homologó al 16% en todo el país y se cobró a algunos productos y servicios que anteriormente no estaban gravados.

En cuanto al fortalecimiento del marco legal de la responsabilidad hacendaria se estableció una regla de balance estructural que, en principio, permitirá al país generar ahorro público en la parte alta del ciclo económico y se establecieron los Requerimientos Financieros del Sector Público como medida de endeudamiento público y ancla fiscal de mediano plazo. No obstante, queda pendiente el establecimiento de una metodología que explique las variables utilizadas para realizar el cálculo del PIB potencial necesario para la correcta utilización de esta regla de balance estructural.

La parte de política social de la reforma aún se encuentra en discusión en el Congreso de la Unión. Sin embargo, aunque la Ley de la Pensión Universal no ha sido aprobada por el Congreso, ya se encuentra operando a través del programa de pensión para adultos mayores de 65 años; y en cuanto se retome el tema del Seguro de Desempleo debe verificarse la forma en que se financiará.

De los indicadores de seguimiento se desprende que de 2013 a 2015 la recaudación tributaria del país efectivamente se ha elevado. Dicho aumento ha sido modesto comparado con el tamaño de la economía y no puede ser atribuido totalmente al efecto de las medidas implementadas tras la reforma. Además de la recaudación adicional generada por el IVA (derivada de la homologación de tasas, principalmente) y por el ISR (producto de la eliminación del régimen de consolidación), un elemento importante ha sido la recaudación adicional obtenida por el IEPS a gasolinas.

La realidad fiscal del país sufrió cambios importantes desde la aprobación de la reforma en 2013. La caída en el precio del petróleo desde la segunda mitad de 2014 ha presionado los ingresos públicos, pese a haber contado con coberturas petroleras, el gasto público fue objeto de recortes presupuestales tanto en 2015 como en 2016.

Para el Instituto Belisario Domínguez, es importante dar seguimiento a la evolución de estos indicadores pues pese a la reforma, se sigue observando debilidad en las finanzas públicas nacionales. Los ingresos públicos no muestran una tendencia sólida de crecimiento, las presiones de gasto siguen en aumento y, en consecuencia, la deuda total del sector público continúa elevándose; aunque aún se encuentra en niveles manejables en el mediano plazo podría impactar en la viabilidad de las finanzas públicas.

## Fuentes de consulta

CCE, (2013). Sobre la reforma hacendaria, desplegado 31/10/2013. Enlace: <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2014/07/SobrelaReformahacendaria.pdf>

Centro Mario Molina. Reforma Fiscal: Impuesto al CO2 y a los Plaguicidas. Informe anual de actividades 2013. Disponible en: [http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Anual-de-Actividades-CMM-2013\\_fin2.pdf](http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/08/Informe-Anual-de-Actividades-CMM-2013_fin2.pdf)

CIEP (2015), Reestructuración del gasto público con perspectiva “base cero”. Enlace: <http://ciep.mx/reestructuracion-del-gasto-publico-con-perspectiva-base-cero/>, consultado en junio de 2016.

Fuentes, Noé. (2013). Impactos de la homologación del IVA en Baja California, COLEF, Enlace: <http://ocef.colef.mx/Archivos/documentos/DATA00004.PDF>

Instituto Belisario Domínguez (2016a), Aspectos relevantes para la determinación del precio de la gasolina en 2016 y 2017, Senado de la República. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio\\_Gasolina\\_2016\\_2017.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Precio_Gasolina_2016_2017.pdf)

Instituto Belisario Domínguez (2016b), Retos para el éxito de la Reforma Hacendaria, Senado de la República, 2016. Borrador pendiente de publicación.

Instituto Belisario Domínguez (2015), Aspectos relevantes de la estructura programática para el proyecto de presupuesto de egresos 2016. Dirección general de Finanzas. Enlace: [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf)

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77.pdf>

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Enlace: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78\\_010115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_010115.pdf)

Ley del Impuesto sobre la Renta. Enlace: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR.pdf>

Otero, Raúl. El sistema catastral como estrategia para el incremento de la recaudación predial en el marco de un federalismo cooperativo hacendario. En Finanzas Públicas, vol. 3, núm. 6, México, 2011. Pp. 63-186.

Presidencia de la República. Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, en materia de financiamiento educativo. Documento presentado el 8 de septiembre de 2013(d) a la Cámara de Diputados. Enlace:

<http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Estudios económicos de la OCDE: México 2013*. OECD Publishing; mayo 2013a. Enlace:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264201521-es>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico*. OECD Publishing, 2013b.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Estudios económicos de la OCDE: México 2015*. OECD Publishing, 2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2014. Documento presentado el 8 de septiembre de 2013 en la Cámara de Diputados. Enlace: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/index.html>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2015. Enlace: [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas\\_publicas\\_criterios/cgpe2015\\_140905\\_vf.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe2015_140905_vf.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica 2016. Enlace: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas\\_publicas\\_criterios/cgpe\\_2016.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe_2016.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Reforma de la Hacienda Pública. Explicación Ampliada. Documento consultado durante 2015. Enlace: [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_HACENDARIA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público – Servicio de Administración Tributaria. Régimen de Incorporación Fiscal. Febrero de 2014.

Enlace: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/impuestos/doctos/mis%20cuentas.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Primer trimestre de 2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presupuesto de gastos fiscales 2015.

Enlace: [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf)

Tello, Carlos y Hernández, Domingo. "Sobre la reforma tributaria en México", en *ECONOMÍAunam*, México, vol. 21, núm. 21, septiembre-diciembre 2010.

Villareal, J., (2015, 23 de septiembre), "Reforma Fiscal" en Seminario: Reformas estructurales, avances y desafíos. IBD, Senado de la República, Mesa 1. Enlace: [http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0\\_inqptz4b/Instituto\\_Belisario\\_Dominguez\\_Seminario%3A\\_Reformas\\_estructurales%3A\\_Avances\\_y\\_desafios](http://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_inqptz4b/Instituto_Belisario_Dominguez_Seminario%3A_Reformas_estructurales%3A_Avances_y_desafios).



## El fenómeno del delito del siglo

El robo o usurpación de datos de identidad es una de las conductas criminales de más rápido crecimiento en nuestro país, debido principalmente al fenómeno de la globalización, al uso generalizado de los medios informáticos y telemáticos y a los altos índices de robo a personas, autos y casa habitación que actualmente se registran.

Este nocivo y reprensible fenómeno, consiste en la apropiación o usurpación de datos y documentos de identificación de una persona, para fabricar con ellos documentos de identidad, o bien, generar condiciones mínimas de identidad que sirvan como plataforma para realizar, en perjuicio de la víctima, todo tipo de operaciones delictivas.

Entre ellas, podemos mencionar los retiros de efectivo mediante el uso de tarjetas de crédito o débito fabricadas por los propios delincuentes con base en los datos de identidad usurpados; compras en línea o pago de servicios con cargo a tarjetas adulteradas; créditos personales o automotrices con cargo

# Por un marco legal para los **delitos contra la identidad** de las personas en México<sup>1</sup>

Senador Arturo Zamora Jiménez

a la víctima; transmisión ilícita de propiedades inmobiliarias; altas de personas ajenas ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para que sea la víctima quien resulte responsable de evasión de impuestos, y muy diversas conductas análogas que siempre terminarán por perjudicar severamente el patrimonio o la esfera de derechos de las víctimas, y ocasionalmente, de terceras personas.

Recientemente la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF) dio a conocer que durante el año 2011 atendió 4,000 quejas por presunto robo de identidad, cifra que se elevó a 10,000 quejas durante 2015 y precisó que en todo el sistema bancario mexicano se presentaron 59,250 quejas por eventos de esa misma naturaleza.<sup>2</sup>

Asimismo, la CONDUSEF señaló que, si se sumaran todos los casos que tienen relación con el robo o usurpación de identidad de usuarios en los servicios financieros, las quejas podrían llegar a más de 100,000.

Así pues, el monto de las reclamaciones por robo o usurpación de identidad vinculadas a los servicios financieros, en el año 2014, representaron 762 millones de pesos, mientras que en el año 2015 aumentaron a 976 millones de pesos; ello sin

---

<sup>1</sup> Tomado de la Exposición de Motivos, de la Iniciativa presentada por el autor al Pleno del Senado el 19 de abril del 2016

<sup>2</sup> "Robo de identidad, motivo de preocupación para México" en El Economista, publicación del 18 de febrero de 2016. Consulta en línea en el sitio Web: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-personales/2016/02/18/robo-identidad-motivo-preocupacion-mexico>



tomar en consideración el altísimo impacto económico de otros delitos que se suscitan fuera del sistema financiero, tales como las operaciones fraudulentas de enajenación de bienes inmuebles, donde los auténticos propietarios son suplantados por otra persona o la obtención de créditos personales o automotrices.<sup>3</sup>

Tanto las cifras conocidas como las supuestas, colocan a nuestro país en el nada honroso octavo lugar mundial en la incidencia de este delito; circunstancia que además de preocuparnos, debe demandar de todas las instituciones gubernamentales una inmediata atención y seguimiento, porque ciertamente, esta nueva y creciente forma delictiva hace que todos los mexicanos seamos vulnerables ante los delincuentes.

Ante el incremento de este tipo de delitos, algunas compañías aseguradoras han comenzado a ofrecer pólizas de protección contra este tipo de riesgos, con la promesa de proteger a las personas contra el fraude cometido a través de transacciones bancarias —realizadas por Internet—, y además protección en caso de falsificación de tarjetas bancarias mediante el uso ilegal de datos de identidad.

Por desgracia, la gran mayoría de los mexicanos que usamos los servicios de las instituciones financieras, no tenemos posibilidad de adquirir este tipo de seguros y por ende estamos en una frágil posición. Tal es la magnitud del problema.

Sensible a las implicaciones sociales y económicas que acarrea un problema de tal envergadura, el Senado ha sido proactivo y propositivo en la búsqueda de soluciones. Prueba de ello es que desde el año 2006 y hasta la fecha, varios legisladores hemos presentado diversas proposiciones con puntos de acuerdo, para exhortar a las autoridades del sector financiero mexicano a la adopción de medidas que tiendan a prevenir y combatir las prácticas de suplantación de la identidad.

Destaca entre ellas, la proposición con punto de acuerdo presentada ante el Pleno del Senado de la República el día 9 de febrero de 2016, mediante la cual se exhortó al SAT, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a la CONDUSEF y a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), a coordinarse para combatir el “robo de identidad”.<sup>4</sup>

En respuesta a esta solicitud, el día 18 de febrero de 2016, se firmó el documento denominado Bases de colaboración para inhibir la suplantación de identidad a través del sistema financiero en México, instrumento mediante el cual algunas instituciones del Estado mexicano y del sector privado, ofrecieron sumar esfuerzos para establecer acciones conjuntas para la prevención de este ilícito.

<sup>3</sup> Becerra, Jessika. “Reclaman 100 mil robo de identidad” en Reforma, edición del 31 de marzo de 2016. Consulta en línea en el sitio Web: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=806623&v=6&po=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=806623&v=6&po=4>

<sup>4</sup> “Ya existe una forma de protegerte contra el robo de identidad” en Excélsior, publicación del 30 de marzo de 2016. Consulta en línea en el sitio Web: <http://www.dineroenimagen.com/2016-03-30/70813>

Las instituciones firmantes de estas bases fueron el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Asociación de Bancos de México (ABM), la CNBV, la PRODECON, la CONDUSEF y el SAT.<sup>5</sup> En virtud de este convenio, las instituciones del sistema financiero mexicano tendrán una intercomunicación en tiempo real con el INE, para corroborar y autenticar la identidad de los usuarios que pretendan realizar una operación financiera y utilizar la credencial para votar —expedida por dicho instituto— como documento para comprobar sus datos personales, además de haber acordado la implementación de otras acciones interinstitucionales, no menos importantes, que tienen como objetivo impedir la evasión de impuestos mediante la siembra de aparentes contribuyentes a quienes les ha sido usurpada su identidad.

A una semana del inicio de operaciones de este acuerdo, la CONDUSEF reportó la atención de 46 casos de posible robo de identidad que derivaron en 88 acciones de defensa. Las entidades federativas con más quejas fueron la Ciudad de México, el Estado de México, Jalisco y Morelos. La CONDUSEF enfatizó, asimismo, que los productos financieros que destacan como materia del ilícito fueron las tarjetas de crédito, los créditos personales y el crédito automotriz.<sup>6</sup>

## Antecedentes legislativos

Si bien es cierto que las acciones en el campo de la prevención de este tipo de delitos ya iniciaron, lamentablemente no podemos decir lo mismo respecto de las acciones legislativas para corregirlo.

Hasta la fecha son varias las iniciativas que se han presentado en ambas cámaras del Congreso de la Unión con el objeto de tipificar en la legislación penal federal el delito denominado genéricamente robo de identidad, mismas que se relacionan a continuación:

## LXI Legislatura

- a) Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 387 del Código Penal Federal, relativa al robo de identidad con fines defraudatorios, presentada el 3 de diciembre de 2009 por el Senador Arturo Zamora Jiménez,

<sup>5</sup> “Firma INE bases de colaboración para inhibir la suplantación de identidad a través del sistema financiero en México”. Comunicado de prensa de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE, publicación del 18 de febrero de 2016. Consulta en línea en el sitio Web: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/02/20160218-1.html>

<sup>6</sup> “Reportan 46 casos de robo de identidad en una semana” en Crónica.com.mx, publicación del 29 de febrero de 2016. Consulta en línea en el sitio Web: <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/947693.html>

en aquel entonces en funciones de diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- b) Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales en materia de robo de identidad, presentada el 17 de marzo de 2011 por la Diputada Adriana Sarur Torre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

## LXII Legislatura

- a) Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el Capítulo III al Título decimoctavo (sic) y el artículo 287 Bis al Código Penal Federal, para adicionar el tipo penal de robo de identidad, presentada el 11 de junio de 2013 por el Diputado Raymundo King de la Rosa del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
- b) Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 287 Bis del (sic) Código Penal Federal, para tipificar el delito de suplantación de identidad, presentada el 2 de agosto de 2013 por los Diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.
- c) Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un capítulo III —Robo de identidad— al título décimo octavo y el artículo 287 Bis al Código Penal Federal, presentada el 1 de abril de 2014 a cargo del Diputado Raymundo King de la Rosa del Grupo Parlamentario del PRI.

## LXIII Legislatura

- a) Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el capítulo VII al título vigésimo segundo del libro segundo y el artículo 399 Ter al Código Penal Federal, presentada el 15 de diciembre de 2015 por el Diputado César Flores Sosa del Grupo Parlamentario del PAN.
- b) Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona un Capítulo III intitulado “Suplantación de Identidad”, al Título Décimo Octavo y el artículo 287 al Código Penal Federal, presentada el 7 de enero de 2016 por la Senadora Martha Angélica Tagle Martínez.
- c) Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de usurpación o robo de identidad, presentada el 9 de febrero de 2016 por la Diputada Lorena Corona Valdés del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

- d) Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de usurpación de identidad, presentada el 10 de marzo de 2016 por la Diputada Gloria Himelda Félix Niebla del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.
- e) Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, la Ley del Sistema de Pagos, la Ley del Banco de México y de la Ley de Instituciones de Crédito, presentada por los senadores María del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Lisbeth Hernández Lecona, Ivonne Liliana Álvarez García, Margarita Flores Sánchez y Óscar Román Rosas González integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentada el 19 de abril de 2016.
- f) Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea el capítulo III denominado “Usurpación de Identidad” en el Título Decimoctavo denominado “Delitos contra la Paz y Seguridad de las Personas” del Código Penal Federal y se adiciona el artículo 287 BIS para tipificar a nivel nacional el delito de usurpación de identidad, presentada el 19 de abril de 2016 por la Senadora Sonia Mendoza Díaz del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Como bien puede observarse, en el período de 2009 a 2016 se han presentado por lo menos 11 iniciativas en ambas cámaras del H. Congreso de la Unión con el objeto de regular a nivel federal el robo de identidad. De ellas, solamente una ha sido dictaminada y votada por los plenos de ambas cámaras. Me refiero a la iniciativa que presenté el día 3 de diciembre de 2009 ante el Pleno de la Cámara de Diputados y cuyo objeto fue la propuesta de adición de una fracción XXII al artículo 387 al Código Penal Federal para tipificar el delito de Fraude Específico en los términos siguientes:

“Artículo 387. Las mismas penas señaladas en el artículo anterior se impondrán:

I. a XXI...

XXII. El que para cometer este delito utilice indebidamente cualquier tipo de identificación, o clave de identificación personal bancaria, o cualesquier otro documento identificador que pertenezca a otro.”

Es claro que mediante la iniciativa en comento, proponíamos tipificar el robo de identidad en alusión específicamente al delito de fraude, por coincidir dicha conducta con los elementos de este tipo penal, al estimar que el apoderamiento de datos personales o de identificación con fines defraudatorios, lleva implícito evidentemente un engaño y además el ánimo de lucro, características éstas, esenciales del fraude.

La iniciativa presentada fue dictaminada en sentido positivo y aprobada por la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2011 por 303 votos a favor, 0 en contra

y 2 abstenciones. No obstante, durante el mes de noviembre de 2013, el Pleno del Senado de la República, en su carácter de revisora, desechó la propuesta y ordenó devolver la minuta a la colegisladora.

## Referencias internacionales y doctrinarias

Así las cosas, hasta el momento de escribir este ensayo y en forma verdaderamente inadmisiblemente, no existe en el Código Penal Federal ningún dispositivo jurídico que tipifique las conductas delictivas que genéricamente se denominan robo de identidad, de suerte que nuestro país es uno de esos estados en que dichas conductas no tienen señalado ningún tipo de castigo para quienes las perpetran.

Es aquí donde se explica muy probablemente una de las razones por las cuales este tipo de conductas han crecido exponencialmente en todo el territorio nacional.

Habría que decir que en el año 2013 la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) publicó el Manual sobre los delitos relacionados con la identidad. Se trata de un documento de apoyo para los estados miembros de la Naciones Unidas para la elaboración de las estrategias y mecanismos para combatir los delitos relacionados con la identidad.

En dicho estudio, el jurista Marco Gercke, profesor de la Universidad de Colonia en Alemania, afirma que a pesar de que muchos consideran que el “hurto de identidad” es el “delito del siglo XXI”, la realidad es que se trata de un fenómeno cuya incidencia se registra desde los años 80. El autor enfatiza que el auge actual de este delito, se debe a los nuevos métodos e instrumentos que utilizan los delincuentes para obtener y usar la información relacionada con la identidad, es decir, del simple robo material de la correspondencia de una persona se ha mudado al uso de información digital que ofrece el uso de Internet.<sup>7</sup>

En ese contexto es que se explica la relevancia que ha cobrado el robo de identidad en Internet, así como al creciente interés por la información relacionada con la identidad de las personas en torno a aspectos financieros, económicos y en las relaciones sociales.

Por otra parte, los artificios y métodos para obtener información relacionada con la identidad de las personas son ahora tan variados, que constituyen una de las grandes complejidades para intentar tipificar las conductas delictivas relacionadas con la materia del presente proyecto.

---

<sup>7</sup> Véase el Manual sobre los delitos relacionados con la identidad. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

Así pues, el problema para tipificar adecuadamente las diversas conductas que materializan este delito se presenta desde un inicio, pues no todos los artificios que se vinculan directamente con estos delitos tienen el mismo origen, ni se valen de las mismas acciones ni persiguen el mismo fin.

Debido a que la labor de tipificación de este tipo de delitos implica un cierto grado de complejidad, para la presentación de la iniciativa materia de este artículo, se recurrió a las recomendaciones del documento denominado “Tipología y criterios de tipificación del delito de identidad. Compendio de ejemplos pertinentes”, del jurista brasileño Gilberto Martins de Almeida, trabajo presentado originalmente en la Cuarta Reunión del Grupo Básico de Expertos sobre delitos relacionados con la Identidad, organizada por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en Viena, Austria del 18 al 22 de enero de 2010, el cual se encuentra en el Manual sobre los delitos relacionados con la identidad publicado en 2013 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

## Una iniciativa integral de derogación y adición

Así las cosas, la nueva iniciativa que referimos enseguida pretende recoger las experiencias más exitosas de tipificación de este tipo de delitos habidas en el mundo, a efecto de establecer en el Código Penal Federal, tipos penales que verdaderamente contribuyan a la supresión de todas estas conductas, cuyo bien jurídico tutelado es precisamente el derecho fundamental a la protección de la vida privada y de los datos personales, mismo que se encuentra declarado y reconocido precisamente en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es muy importante destacar que en el Título Décimo Tercero del Código Penal Federal (Artículos 234 a 252), existen diversas figuras típicas que definen como delito numerosas conductas de “falsedad”, en las que el bien jurídico protegido es justamente la fe pública y presunción de legitimidad que deben tener todos los documentos oficiales o privados.

Sin embargo, en ninguna parte de dicha legislación se establece tipo penal alguno que tenga por objeto proteger como bien jurídico los datos de identidad de las personas, de tal suerte que ninguno de estos modelos penales de falsedad, puede tener aplicación típica a las conductas que implican la usurpación de datos de identidad. Debe advertirse por tanto que si bien, a las conductas en estudio se les ha denominado genérica y eufemísticamente como robo de identidad, cierto es también que las conductas de que se ocupa esta iniciativa nada tienen en común con el robo, pues siendo los “datos personales de identidad” un atributo de la personalidad, su misma inmaterialidad hace que su apropiación material sea imposible.

Así las cosas, admitiremos la expresión robo de identidad sólo para describir un problema que preocupa a la sociedad, pero sin que esta expresión tenga mayor implicación en la tipología penal que se propone.

Tampoco utilizaremos genéricamente el término suplantación de identidad, ya que esta expresión solamente es aplicable a dos conductas de entre la gran variedad de delitos en estudio, la cual se materializa cuando una persona se hace pasar ilícitamente por otra persona.

Considero por tanto, en fin, que hablar de delitos contra la identidad de las personas es la expresión más adecuada para describir genéricamente todos los tipos de conductas ilícitas relacionadas con los datos de identidad de las personas, tales como el tratamiento ilícito de datos de identidad, la expedición y uso ilícito de documentos de identidad, la intrusión a la seguridad informática, la suplantación de usuario de tarjetas de crédito o débito y el uso ilícito de datos de identidad en sistemas informáticos o telemáticos.

Al no existir en nuestra legislación un modelo abarcador del comportamiento lesivo a la identidad de las personas, se hace necesario, a fin de evitar impunidad en el ámbito legislativo por falta de norma, que se tutele de manera efectiva el valor fundamental de la protección de la vida privada y los datos personales.

Considero también que los nuevos tipos penales que se proponen en la iniciativa aquí glosada, son los mínimos que requiere nuestra sociedad para dar una respuesta adecuada a este fenómeno delictivo, pues todos ellos se ocupan en lo individual de definir y castigar conductas tan novedosas como el phishing, término informático con que se denomina la obtención fraudulenta de datos de identidad por parte de los delincuentes, quienes se hacen pasar ante la víctima como una persona confiable; el skimming que consiste en la clonación de tarjetas de crédito o débito, a través del dispositivo llamado Skimmer (el cual consiste en un aditamento que se inserta en la ranura para la tarjeta en el cajero automático, el cual tiene una cámara para captar en video cuando el usuario teclea el número de identificación personal (NIP) y, al deslizar la tarjeta al interior, se captura la información de la banda magnética; la piratería informática o *hacking* la cual consiste en detectar la vulnerabilidad de las bases de datos en línea para apropiarse de ellas, y el pharming que consiste en sembrar páginas web falsas pero idénticas a las páginas confiables de los usuarios, para que en ellas las víctimas entreguen de buena fe sus datos de identidad, mismos que después serán utilizados por los delincuentes de muy diversas maneras.

Ahora bien, por lo general los ilícitos relacionados con la identidad de las personas nunca se materializan como un delito aislado; en realidad se trata de un fenómeno que en la teoría se conoce como “delito medial”, entendido este como aquella conducta primaria cuya comisión resulta necesaria e indispensable para la comisión de un delito secundario o final, el cual puede ser robo, fraude, falsificación, etcétera.

Por esa razón considero muy importante dejar claro que todas las conductas a que se refiere nuestra iniciativa se corresponden con delitos independientes que acuden en concurso real con los demás delitos, sin que pueda operar la figura de la subsunción.

Es cierto que en nuestro Derecho positivo existe una Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, en cuyo texto se contiene un capítulo (XI) en que se previenen dos figuras delictivas que tutelan penalmente la tenencia y tratamiento indebido de los datos personales en posesión de particulares mediante la entrega de un Aviso de Privacidad.

Sin embargo, hemos considerado útil derogar estas figuras delictivas en la ley primigenia, para alojarlas definitivamente dentro de un nuevo título del Código Penal que se propone, a efecto de enriquecer la tipología penal y evitar la confusión de normas penales que promuevan la impunidad.

Es en este contexto en que se ha preparado la iniciativa referida, para modificar el Código Penal Federal, a modo de incluir en su Libro Segundo un nuevo título Vigésimo Séptimo, destinado a tipificar penalmente las conductas ilícitas que atenten genéricamente contra la identidad de las personas a partir de la obtención ilícita, o bien el uso y la transmisión indebida de información relacionada con la identidad de las personas.

En cuanto a las penas aplicables, la iniciativa reseñada aquí propone límites mínimos y máximos que permitan al delincuente menos peligroso obtener el beneficio de condena condicional en su primera participación delictiva. Sin embargo, en las conductas que implican una mayor peligrosidad o un nivel mayor de daño social, se han dispuesto penalidades que van de los cinco a los 12 años de prisión, lo cual impedirá que estos delincuentes reciban indulgencias por parte de la sociedad que agraviaron.

Es importante señalar que considero adecuado, desde el punto de vista de la técnica legislativa, continuar con la tradición parlamentaria de adicionar nuestro Código Penal Federal con las nuevas conductas penales de que se ocupa la iniciativa, en lugar de abonar a la interpolación de leyes penales; pienso que es en nuestro Código Penal Federal donde deben concentrarse y aglutinarse las figuras delictivas que son competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Así pues, si en el pasado se le adicionó un Título Vigésimo Quinto al Libro Segundo de Nuestro Código Penal Federal —para tipificar y sistematizar los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental— y posteriormente se le adicionó un nuevo Título Vigésimo Sexto —relativo a los delitos en materia de los derechos de autor—, creo que lo correcto es continuar con esa tarea de concentración de leyes penales en nuestro Código Penal Federal; lo anterior se puede lograr mediante la adición de un nuevo Título Vigésimo Séptimo al Libro Segundo del Código Penal Federal que se ocuparía de los delitos contra la identidad de las personas.



Con base en estos antecedentes, fue que el 19 de abril de 2016 presenté ante el pleno del Senado una Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga el Capítulo XI de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, denominado De los Delitos en Materia del Tratamiento Indevido de Datos Personales, y se adiciona un Título Vigésimo Séptimo al Libro Segundo del Código Penal Federal, denominado Delitos contra la identidad de las personas.

En su parte medular, dicha iniciativa propone la derogación del capítulo XI de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, denominado De los Delitos en Materia del Tratamiento Indevido de Datos Personales, así como la adición de un Título Vigésimo Séptimo al Libro Segundo del Código Penal Federal, denominado Delitos contra la identidad de las personas.

En éste se propone sancionar con penas que van de los dos a los 12 años de prisión a quienes cometan los delitos de: tratamiento ilícito de datos de identidad, expedición y uso ilícito de documentos de identidad, intrusión a la seguridad informática, suplantación de usuario de tarjetas de crédito o debito y uso ilícito de datos de identidad en sistemas informáticos.

Para los efectos de tales nuevos tipos delictivos, se entendería por datos de identidad “toda información específica o sensible, habida en cualquier soporte, sistema o repositorio, susceptible de ser utilizada conjunta o separadamente con otra información, para identificar o pretender identificar a una persona física, viva o fallecida”.

De esta manera, se propone considerar como datos específicos de identidad, los siguientes:

- I. Huellas digitales
- II. Huella vocal
- III. Imagen de retina o iris ocular
- IV. Huella genética derivada del análisis del ADN
- V. Nombre
- VI. Domicilio
- VII. Fecha de nacimiento
- VIII. Lugar de nacimiento
- IX. Estado civil
- X. Firma autógrafa
- XI. Firma electrónica
- XII. Nombre de usuario para acceso a cualquier tipo de sistema informático y/o telemático
- XIII. Contraseñas numéricas o alfanuméricas de identificación personal para acceso a cajeros automáticos o sistemas informáticos o telemáticos
- XIV. Información sobre preguntas y respuestas de seguridad para identificación alterna y acceso a sistemas informáticos y/o telemáticos

- XV. Número de cuenta en instituciones financieras
- XVI. Estados de cuenta expedidos por entidades financieras
- XVII. Número de póliza en instituciones de seguros
- XVIII. En las tarjetas bancarias de crédito o débito:
  - 1. Número de tarjeta
  - 2. Nombre del tarjetahabiente
  - 3. Fecha de vencimiento
  - 4. Código de verificación, y
  - 5. La información contenida en banda magnética.
- XIX. Número de pasaporte
- XX. Número de cédula profesional
- XXI. Numero de credencial para votar, y
- XXII. El número de Documento Nacional de Identificación (DNI), en su caso.

Se considerarían datos sensibles de identidad: el origen étnico o racial, la religión, nacionalidad, idioma, ideología política, preferencia sexual, nivel de estudios, puesto de trabajo, ingresos económicos, historial médico, militar, laboral, educativo, judicial, deportivo, de ocio y demás costumbres y hábitos propios y característicos de una persona identificada.

Para los efectos de la propia adición legal, se reputarían como documentos nacionales de identidad personal:

- I. La credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral
- II. El pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores
- III. La cédula profesional federal expedida por la Secretaría de Educación Pública
- IV. El certificado de matrícula consular, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, y
- V. El Documento Nacional de Identidad (DNI) que en su caso expida el Gobierno de la República.

En tanto que se reputarían como documentos extranjeros de identidad personal:

- I. El pasaporte expedido por las autoridades de otro país en favor de sus connacionales, y
- II. El documento migratorio expedido en favor de extranjeros por el Instituto Nacional de Migración.

Esperemos pues que muy pronto, el H. Congreso de la Unión le dé a este tema la importancia que merece en la Agenda Legislativa, por el bien de las personas y sus más preciados bienes asociados a la identidad.



A FRACTURA HIDRÁULICA O *FRACKING* ES UNA técnica para la extracción de gas y petróleo de yacimientos no convencionales, generalmente de formaciones de esquistos (shale).

Esta técnica consiste en la perforación de un pozo vertical atravesando capas de roca y acuíferos, desde la plataforma en la superficie hacia donde se encuentra la capa de esquisto, la cual puede llegar hasta 3000 m de profundidad. Antes de llegar a la capa de esquisto la tubería se desvía progresivamente a la horizontal (50 a 100 m) creando mayor área de contacto y optimizando la recuperación del recurso natural, se utilizan explosivos para crear pequeñas grietas alrededor del orificio de producción, y para extender las fracturas en diferentes direcciones se bombea un fluido a una elevada presión entre 345 y 690 atmósferas, equivalentes a la presión que hay bajo el mar a una profundidad de 3450-6900 m alcanzando longitudes de uno a un kilómetro y medio.

Se inyecta a presión material en el terreno, con el objetivo de ampliar las fracturas existentes en

# La fractura hidráulica y el proyecto **Hidráulico Monterrey VI**; un daño irreversible al medio ambiente

Raúl Gracia Guzmán

En las sociedades modernas, de funciones bien diferenciadas, con sus largas cadenas de acción y sus interdependencias complejas, para el individuo resulta básicamente difícil establecer una relación entre las consecuencias de las acciones desencadenadas por él y las responsabilidades que pueda asumir en la práctica controlando esas acciones (Welzer, 2010).

el sustrato rocoso que encierra el gas o el petróleo, y favoreciendo así su salida hacia el exterior. Habitualmente el material inyectado es agua con arena y productos químicos, aunque ocasionalmente se pueden emplear espumas o gases. Los Reservorios no Convencionales se refieren a petróleo y/o gas alojados en formaciones de muy baja permeabilidad que requieren de técnicas especiales de estimulación. Según el reservorio que los aloja reciben la denominación de: Gas de Areniscas Compactas (*Tight Gas Sands*), Petróleo en Rocas de Baja Permeabilidad (*Low Perm Oil*), Gas o Petróleo en Pelitas (*Shale Gas y Shale Oil*) y Petróleo Pesado (*Heavy Oil*). Para su explotación y desarrollo suelen combinarse dos técnicas conocidas: la perforación (horizontal o vertical) y la fractura hidráulica<sup>1</sup> (Ana Ercilia Arnedo Cárdenas, 2016).

Las técnicas de fracturación para estimular la producción de gas natural y aceite datan de fines del siglo XIX, pero su desarrollo se dio en el siglo pasado hasta los años 50 y mediados de los 70 donde se comenzaron a desarrollar programas de investigación para la producción comercial de gas natural en formaciones no muy profundas del este de los Estados Unidos. Los proyectos piloto experimentaron tecnologías que más tarde se convertirían en precursoras de la producción comercial de *shale gas*.

---

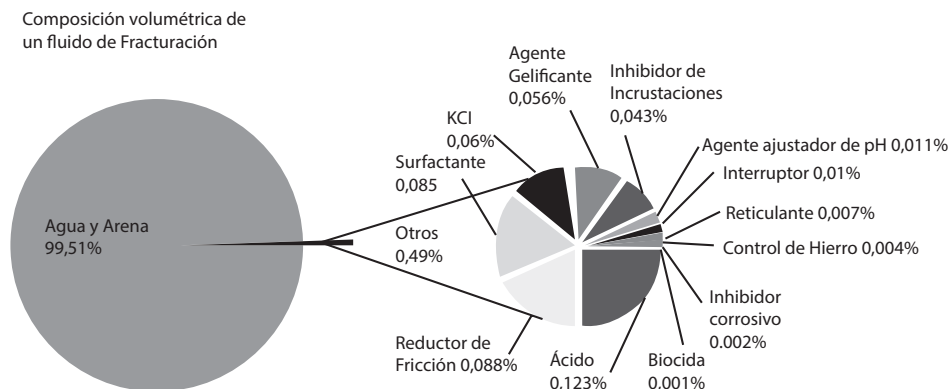
<sup>1</sup> Ana Ercilia Arnedo Cárdenas, Karla María Yunes Cañate Fracking: Extracción de gas y petróleo no convencional, y su impacto ambiental en: [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2858/1/Fracking%20Extracci%C3%B3n%20gas\\_Arnedo\\_2015.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2858/1/Fracking%20Extracci%C3%B3n%20gas_Arnedo_2015.pdf). Revisión hecha el 11 de marzo de 2016.

Una de las principales características del *fracking* es la aplicación de grandes cantidades de agua, ya que resulta esencial para realizar esta técnica. El agua es aplicada a yacimientos de lutita, cuya baja viscosidad permite que el fluido se filtre lentamente mediante muchas grietas pequeñas de la roca natural. A partir de 1940 el gas de esquisto extraído del yacimiento *Barnett Shale*, centro-norte de Texas, constituyó sólo un 2% de la producción total, hasta el 2000 para el 2007 se incrementó al 8,1% y en un sorprendente 29% para 2011 frente al 40% de la producción de gas en el 2012. En el 2013, existieron más de 40,000 productores de pozos de gas de esquisto.

De la técnica de la fractura hidráulica Javier Estrada expone que:

En la fracturación hidráulica de lutita, la “mancha de agua” se inyecta a 16.000 litros por minuto, contra el promedio de 10.000 litros por minuto para otros tipos de yacimientos. La “mancha de agua” se aplica normalmente a formaciones de lutita profunda altamente presurizadas. Para las formaciones menos profundas o con menor presión de depósito se usa espuma de nitrógeno. En general, la perforación convencional requiere grandes volúmenes de agua para enfriar y lubricar el cabezal de perforación y eliminar el lodo resultante. La fracturación hidráulica requiere alrededor de diez veces más agua. La empresa Chesapeake Energy reporta consumir 17 millones de litros en una perforación horizontal típica. La inyección constante requiere una fuente de agua abundante. En los Estados Unidos el agua normalmente se transporta en carros tanque al sitio de perforación o por ductos provisionales. Las fracturaciones del Marcellus Shale a partir de ramales horizontales con numerosos intervalos requieren entre 11 y 19 millones de litros de agua por cada pozo lateral<sup>2</sup> (Estrada, 2016).

Para la aplicación de esta técnica el departamento de energía de los Estados Unidos expone en la siguiente figura la descomposición porcentual de los químicos utilizados en el proceso de *fracking*:



<sup>2</sup> Javier H. Estrada. Desarrollo del gas lutita (*shale gas*) y su impacto en el mercado energético de México: Reflexiones para Centroamérica en: <http://energiaadebate.com/wp-content/uploads/2013/11/shalegasysuimpactoenMexicoJavierEstradaCEPALoctubre2013.pdf>. Revisión hecha el 14 de marzo de 2016.

A pesar de la gran cantidad de agua que es utilizada para realizar la fractura hidráulica, en varios países del mundo se intensificó la búsqueda de gas *shale* y gas *shale oil*, configurando así a los países con mayores reservas de gas; quedando de la siguiente manera: para el gas *shale*, China, Argentina, Argelia, Canadá, Estados Unidos y México son los cinco países con mayores reservas de este gas. En el caso del gas *shale oil*, los cinco países con mayores reservas son: Rusia, Estados Unidos, China, Argentina y Libia.

La Agencia Internacional de Energía (AIE), en enero de 2012 previó que la producción del gas natural aumente casi en un 30% en los próximos 25 años, de 22 billones pies cúbicos en 2010 a 28 trillones pies cúbicos en 2035. Este notable crecimiento de la producción del gas de esquisto en los EE.UU, ha dado lugar a un creciente interés en la exploración de los recursos de esquisto en otras zonas del mundo, especialmente en China donde las altas demandas de energía, en especial de bajo contenido de carbono, son necesarias para mantener el desarrollo económico del país (Ana Ercilia Arnedo Cárdenas, 2016).

Las reservas de gas *shale* y las de *shale oil*, son codiciadas por diferentes empresas que utilizan la técnica de la fractura hidráulica para su extracción, esta técnica ha sido señalada y prohibida en diferentes países y provincias por la enorme contaminación que genera tanto al medio ambiente como a las poblaciones en donde se practica. En países como Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica, Australia, Francia, España e Inglaterra la comunidad científica ha manifestado su preocupación por los efectos nocivos que genera la práctica del *fracking*.

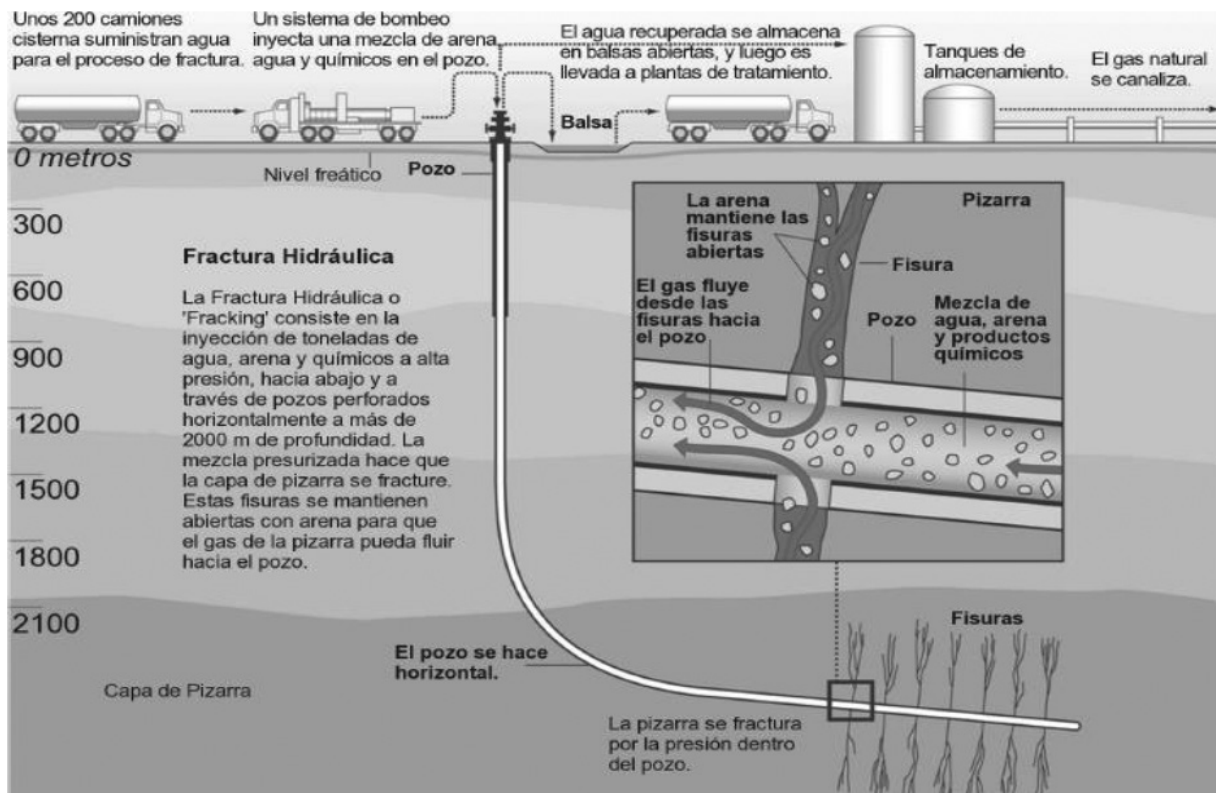
América Latina figura con tres países entre los diez con más recursos de gas no convencional (Argentina, México y Brasil). Argentina, se convierte en la cabecera latinoamericana del *fracking* con alrededor de 6.500 pozos y con una de las más grandes formaciones del mundo, del tamaño de Bélgica, de unos 30.000 kilómetros cuadrados, en la que hay petróleo de esquistos bituminosos y gas de lutitas (Ana Ercilia Arnedo Cárdenas, 2016).

## En relación a la técnica y la práctica

Para que la técnica del *fracking* dé los resultados esperados, es necesario inyectar el agua mediante el proceso de perforación horizontal con mezcla de químicos, el proceso de perforación se lleva a cabo ininterrumpidamente las 24 horas del día; a medida que se perfora el pozo, se van instalando una serie de tubos de revestimiento fabricados en acero proporcionando solidez, consistencia y previniendo un hundimiento del pozo. El espacio existente entre el exterior del tubo y la pared del pozo se suele cementar, la cual se complica a medida que aumenta la profundidad de perforación.

Ana Ercilia Arnedo y Karla María Yunes en su estudio Extracción de gas y petróleo no convencional, y su impacto ambiental, señalan que:

En la actualidad, la fase de fractura dura entre 2 y 5 días y el tramo horizontal se divide en varias etapas independientes (de 8 a 13) empezando por el extremo final (pie) del pozo donde cada etapa es fracturada alrededor de 15 veces consecutivas, cada una con aditivos específicos debido a que los volúmenes de producción decrecen con gran velocidad con tasas de entre 29 y 52 por ciento anual, por esta razón, es usual que las operadoras decidan re-fracturar el pozo en varias oportunidades alargando la vida económica del proyecto, lo cual implica volver a inyectar grandes cantidades de agua y químicos en el mismo. La vida productiva media de los pozos es aproximadamente 7 años, al momento máximo de su vida útil estos deben ser desmantelados y sellados, con la función de evitar futuras contaminaciones al menos durante la vida de los acuíferos afectados, lo cual es imposible puesto que la vida media de éste último es de varios miles de años. Actualmente la técnica no está muy estructurada ni adaptada para ser empleada en mar adentro, siendo solo adecuada para su utilización en tierra. La figura 4, explica el proceso de fractura hidráulica de manera ilustrativa.



(Ana Ercilia Arnedo Cárdenas, 2016)

## De la contaminación que produce

Al realizar la práctica de la fractura hidráulica se contaminan los suelos, el aire, el agua y se generan sismos en las áreas donde se realiza, de la misma forma se pone en riesgo la salud de la población en donde se realiza esta actividad; a continuación presento algunos de los impactos ambientales y a la salud que produce la fractura hidráulica:

**Disminución de disponibilidad del agua:** La fracturación de un solo pozo requiere entre 9 y 29 millones de litros de agua. El ritmo de explotación anual de 9,000 nuevos pozos en Estados Unidos que se pretende exportar a México supondría un volumen de agua equivalente al necesario para cubrir el consumo doméstico (100lts/pers/día) de entre 1.8 y 7.2 millones de personas en un año.

**Contaminación de las fuentes de agua:** En Estados Unidos existen más de 1,000 casos documentados de contaminación de fuentes de agua relacionados con el uso de la fracturación hidráulica. Se han identificado 750 tipos diferentes de productos químicos en los fluidos de fracturación analizados, entre ellos sustancias de gran toxicidad como el metanol, benceno, tolueno, etilbenceno y xileno. Además, el agua de desecho conocida como agua de retorno no sólo contiene los químicos y la arena que originalmente se introdujeron, sino también metales pesados, hidrocarburos e incluso materiales radioactivos, como el radón, que se encuentran en el subsuelo. A la fecha, no existe tratamiento efectivo para la misma, dejando el agua inutilizable para otros usos y fuera del ciclo hidrológico. Para su manejo se busca aislarla e inyectarla en pozos letrina, pero no es una solución ya que se ha comprobado que estos pozos filtran y se han contaminado acuíferos enteros (ej. California, EEUU).

**Impactos sobre la salud:** Los expertos señalan que al menos 25% de las sustancias utilizadas en las distintas mezclas de perforación pueden causar cáncer y mutaciones, 37% afectar al sistema endocrino, 40% provocar alergias y 50% dañar el sistema nervioso. Los pozos de agua potable que abastecen a la población situados en cercanías de las zonas donde se aplica la fracturación hidráulica tienen altos niveles de metano y sustancias cancerígenas y neurotóxicas. Por otro lado, la población que habita cerca de los pozos tiene 66% de probabilidad de padecer cáncer asociado a la contaminación atmosférica. Igualmente, la toxicidad y los riesgos de accidentes asociados a esta actividad repercuten en la salud y la vida de las y los trabajadores de la industria.

**Emisión de gases y su contribución al calentamiento global:** 90% de las emisiones en el proceso de obtención del gas es metano (CH<sub>4</sub>), aunque también se emite dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), óxido de nitrógeno (NO) y compuestos orgánicos



volátiles. Aunque la quema del gas natural emite menos dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) que otros hidrocarburos, el proceso completo de su explotación contribuye en mayor medida a la aceleración del cambio climático debido a las fugas de metano producidas durante su extracción. Estas emisiones pueden alcanzar 8% de la producción total de un pozo, es decir, 30% más que en los proyectos de gas convencionales. El metano es un gas de efecto invernadero con un potencial de calentamiento 25 veces superior al CO<sub>2</sub> en el corto plazo, por lo que en 20 años el impacto de la extracción de gas de lutitas sobre el cambio climático puede superar en 20% el del carbón.

**Sismos antropogénicos:** Debido a que la industria no puede tratar los grandes volúmenes de aguas residuales generadas por el *fracking*, es común que utilice pozos de inyección (también conocidos como pozos letrina) para deshacerse del agua contaminada. Estas aguas pueden desestabilizar fallas geológicas y provocar sismos. En Arkansas, Ohio, Oklahoma, Colorado y Texas, regiones sin actividad sísmica histórica, se han multiplicado en años recientes el número de sismos superiores a los 3 grados. Los epicentros de estos sismos coinciden con la localización de los pozos de inyección. En Youngstown, Ohio, estos sismos antropogénicos (provocados por el ser humano) lograron alcanzar hasta 5.7 grados<sup>3</sup> (*Fracking*, 2016).

La práctica de la fractura hidráulica encuentra muchos resquicios en las regulaciones legales de diferentes países que sin bien conocen las consecuencias —y lo que contamina el *fracking*—, no se atreven a prohibir esta práctica. Sin embargo, existen gobiernos en diferentes países que ya han prohibido la aplicación de esta técnica al considerarla perjudicial al medio ambiente y a la salud de la población estos son algunos casos:

## Francia

Mediante la Ley n° 2011-835 de 13 de julio de 2011, quedó prohibida la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos por fractura hidráulica y abrogar los permisos exclusivos de exploración que conlleven proyectos que recurran a esta técnica.

## Bulgaria

La Resolución del Parlamento del 19/01/2012 prohíbe la fracturación hidráulica para la exploración y explotación de hidrocarburos no-convencionales, con esto Bulgaria no permite la técnica de la fractura hidráulica en todo su territorio. (*Fracking*, 2016)

---

<sup>3</sup> Alianza Mexicana Contra el *Fracking* en: <http://nofrackingmexico.org/que-es-el-fracking/>. Revisión hecha el 15 de marzo de 2016.

## España

Las regiones autónomas de Cantabria, La Rioja y Navarra han adoptado la medida de prohibir la práctica de la fractura hidráulica en sus territorios. Estas regiones autónomas ya han prohibido la fractura hidráulica dando prioridad al medio ambiente y a la salud de sus habitantes.

## El fracking en México

En México, la práctica de la fractura hidráulica ha sido ocupada por Pemex desde el 2003. La perforación y operación de estos pozos no ha quedado en manos de Pemex, ya que para ello ha contratado a empresas petroleras como *Halliburton*, *Schlumberger* o *Baker Hughes*, quienes realizan la extracción del hidrocarburo. Al menos 924 pozos han sido perforados mediante esta técnica, esto en los estados de Coahuila (47 pozos), Nuevo León (182 pozos), Puebla (233 pozos), Tabasco (13 pozos), Tamaulipas (100 pozos) y Veracruz (349 pozos).

En todo el país muchas organizaciones sociales como la Alianza Mexicana Contra el *Fracking*, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COM-DA), CartoCrítica, Investigación, Mapas y Drones para la Sociedad Civil, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh) Centro de Investigación y Capacitación Rural (CEDICAR) Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) y Chihuahua *vs Fracking*, por hacer referencia solo a algunas. Han intentado frenar esta práctica por las consecuencias arriba descritas y los daños a la salud que produce, pero no han logrado que el Gobierno federal tenga la misma preocupación. La actuación del Gobierno federal a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente en el Sector Hidrocarburos va a la inversa, pues han entregado nuevas concesiones a Petróleos Mexicanos con la intención de poner en práctica la fractura hidráulica.



**Foto.** Pozo de *fracking*, en el municipio de los Ramones Nuevo León 4 de abril de 2016

Es importante mencionar que el agua que se emplea en la fractura hidráulica comúnmente llamada agua de retorno, es muy peligrosa y no puede ser reutilizada para ninguna actividad, esta agua es almacenada en grandes tinas que se encuentran expuesta al medio ambiente.

Como en el municipio de los Ramones en el estado de Nuevo León, donde los grandes reservorios de agua que fue utilizada para el *fracking* se encuentran abandonados y expuestos al medio ambiente y en contacto con el aire y la lluvia, sin una regulación adecuada sobre el manejo del agua de retorno.

Es precisamente en los estados de Nuevo León, Tamaulipas y Coahuila en donde se encuentra la cuenca de Burgos, la cual atraviesa por 12 municipios de Tamaulipas, 10 de Nuevo León y 12 de Coahuila. Esta cuenca, tiene grandes reservas de gas *shale* donde ya se ha practicado la fractura hidráulica. La cuenca resulta una zona estratégica para la extracción de gas *shale* mediante la técnica del *fracking*.

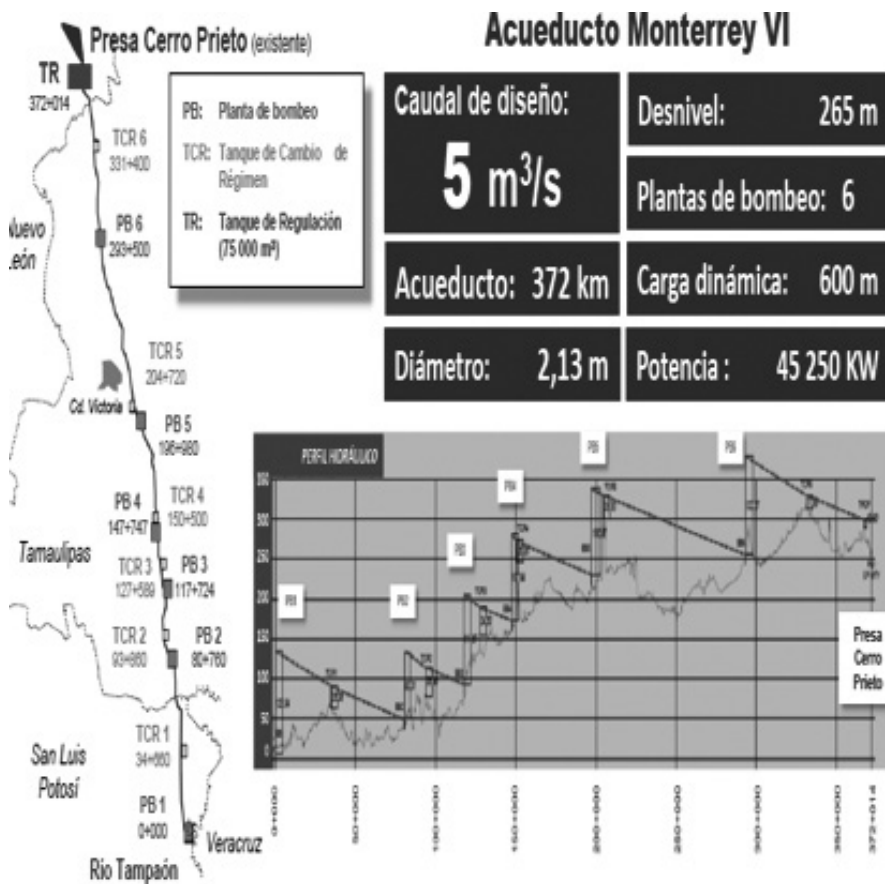
Por lo anterior resulta indispensable contar con grandes cantidades de agua que garanticen la práctica del *fracking*, agua que tanto el Gobierno federal como el Gobierno de Nuevo León pretenden salga del río Panuco en Veracruz y que se llevaría a través del acueducto denominado Monterrey VI. Este acueducto resultó ser un proyecto estratégico para la actual administración del Gobierno federal y la administración pasada del Gobierno de Nuevo León, quien a través de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey realizó la licitación APP-919043988-C3-2014.

Las constructoras ganadoras de este proyecto fueron: Concretos y Obras Civiles del Pacífico Desarrollos, y Construcciones Rogar —la primera, filial de Grupo Higa—, grupo Controladora de Operaciones de Infraestructura, Recsa Concesiones y Productos y Estructuras de Concreto. El monto de su propuesta fue de contraprestación mensual por \$124, 999,167.00 (ciento veinticuatro millones novecientos noventa y nueve mil ciento sesenta y siete pesos 00/100 M.N.) sin incluir el Impuesto al Valor Agregado correspondiente. Lo anterior endeudaría por 27 años a la entidad y por ende a todos los neoleoneses, quienes pagarían el costo de la obra hidráulica.

El proyecto hidráulico Monterrey VI, consiste en un acueducto de 372 kilómetros, que iniciará en el río Tampaón, afluente del río Pánuco, en San Luis Potosí, hasta la presa Cerro Prieto en el municipio de Linares, obra que pretende dotar de agua potable a Nuevo León y su área metropolitana de Monterrey, así lo describe el estudio de impacto ambiental presentado por el Gobierno del Estado de Nuevo León a través de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

En la descripción del proyecto hidráulico Monterrey VI, se dice que el agua que se trasladará se ocupará para la zona metropolitana de Monterrey, sin embargo, la

realidad contrasta con la justificación del acueducto ya que las presas que abastecen a la zona metropolitana de Monterrey se encuentran a su máxima capacidad y sería inútil llevar el agua del río Pánuco a la presa Cerro Prieto. Aunado a lo anterior las declaraciones y actuaciones por parte del anterior Gobierno estatal han empañado y puesto en duda la construcción de este acueducto principalmente en el uso que se le dará al agua, las declaraciones del exsecretario de Desarrollo Económico, Rolando Zubirán Robert quien reconoció que el agua del proyecto Monterrey VI se usará para la explotación del gas *shale* en la Cuenca de Burgos.<sup>4</sup> Lo anterior deja mucho que desear y pone en duda el uso del agua.



Otro de los enormes problemas que representa el proyecto hidráulico, es el que se produciría en el ecosistema. La forma de trasladar el agua con las características del acueducto se le conoce como trasvase de cuencas. El trasvase de cuencas

<sup>4</sup> Marcelina Solís. "Monterrey VI, vital para extracción de gas" en periódico ABC. Revisión hecha el 25 de marzo de 2014 en: <http://www.periodicoabc.mx/noticias/mi-ciudad/2014/02/ayudaria-monterrey-vi-en-extraccion-de-gas-shale.php#.UynvCah5Ms0>

busca incrementar la cantidad de agua que existe en una cuenta disminuyendo el volumen de agua que existe en la otra, no importando las características de un recurso y el otro. Esto representa un grave problema, ya que el agua que existe en la presa Cerro Prieto, que será la presa receptora del recurso, es de una alta calidad y sus características necesitan pocos procesos de potabilización y el agua que se vertería del río Panuco se encuentra muy contaminada. Al respecto el doctor Américo Zaldívar refiere que:

La presa de Cerro Prieto se convirtió en una especie de reservorio de agua natural al recibir agua derivada de las escorrentías de la Reserva Cumbres de Monterrey. Por ello podemos considerar que su volumen de agua tiene una alta o buena calidad, por lo que requiere bajos costos en su potabilización. Sin embargo, esta situación cambiará al recibir el agua trasvasada del Pánuco con niveles elevados de contaminación y sedimentos derivados de aguas servidas de origen agropecuario, industrial y urbano, provenientes desde el río Tula y la presa de Zimapán colindante con Querétaro e Hidalgo. La reducción en la calidad del agua provocada por el trasvase obligará a realizar mayores inversiones para producir una agua de pureza o potabilización de estándares mínimos que no permita la propagación de enfermedades, ni contenga metales o sales en exceso para mantenerla libre de sabores indeseables<sup>5</sup> (Saldívar, 2016).

De realizarse el proyecto hidráulico Monterrey VI, se impulsaría la fractura hidráulica en la Cuenca de Burgo, en donde se seguiría afectando al estado de Nuevo León, e igualmente perjudicarían a los estados de Tamaulipas y Coahuila.

Es necesario frenar el proyecto hidráulico Monterrey VI, el utilizar el agua para extraer hidrocarburo no debería ser una prioridad, mucho menos si el agua y el proyecto que pretende dotar de agua para esta actividad traería consecuencias al ecosistema y a la población por la práctica del *fracking*.

En mi carácter de senador de la República, he presentado una iniciativa que busca prohibir la fractura hidráulica en todo el territorio nacional, con la intención de frenar lo antes posible esta práctica del *fracking* la cual comienza a tener repercusiones al medio ambiente. Asimismo, presenté ante el pleno del Senado de la República una iniciativa que busca adicionar la fracción V del artículo 29 BIS 2 de la Ley de Aguas Nacionales, la cual busca suspender la concesión del trasvase de cuenca, siempre y cuando el agua que sea trasvasada contamine la fuente receptora como es el caso del proyecto hidráulico Monterrey VI.

---

<sup>5</sup> Doctor Américo Saldívar. El trasvase del río Pánuco a Monterrey: Un proyecto costoso e insustentable en: [http://www.agua.unam.mx/vi-encuentro/assets/pdf/ponencias/saldivar\\_americo.pdf](http://www.agua.unam.mx/vi-encuentro/assets/pdf/ponencias/saldivar_americo.pdf). Revisión hecha 11 de febrero de 2016.

## Fuentes de consulta

### Consultas en línea

2011-835, L. n. (julio de 2011). *ley que pretende prohibir la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos por fractura hidráulica y abrogar los permisos exclusivos de exploración que conlleven proyectos que recurran a esta técnica*. Obtenido de ley que pretende prohibir la exploración y la explotación de minas de hidrocarburos líquidos o gaseosos por fractura hidráulica y abrogar los permisos exclusivos de exploración que conlleven proyectos que recurran a esta técnica: <https://fracturahidraulicano.files.wordpress.com/2012/01/resumengaspizarrafrancia.pdf>

Ambiente, M. d. (15 de marzo de 2016). *Recomendaciones ambientales en relación con las medidas preventivas y correctoras a considerar en proyectos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas de fractura hidráulica*. Obtenido de Recomendaciones ambientales en relación con las medidas preventivas y correctoras a considerar en proyectos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas de fractura hidráulica: <http://web.ua.es/es/fracking/documentos/documentos-de-interes/igme-recomendaciones.pdf>.

Arnedo Cárdenas, Ana Ercilia, K. M. (11 de marzo de 2016). *Fracking: Extracción de gas y petróleo no convencional, y su impacto ambiental*. Obtenido de Fracking: Extracción de gas y petróleo no convencional, y su impacto ambiental: [http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2858/1/Fracking%20Extracci%C3%B3n%20gas\\_Arnedo\\_2015.pdf](http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/jspui/bitstream/10819/2858/1/Fracking%20Extracci%C3%B3n%20gas_Arnedo_2015.pdf)

Caballero, K. G. (14 de marzo de 2016). *Reconfigura la EIA mapa global de reservas shale*. Obtenido de Reconfigura la EIA mapa global de reservas shale: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/06/10/reconfigura-eia-mapa-global-reservas-shale>

Estrada, J. H. (14 de marzo de 2016). Desarrollo del gas lutita (*shale gas*) y su impacto en el mercado energético de México: reflexiones para Centroamérica. Obtenido de: <http://energiaadebate.com/wp-content/uploads/2013/11/shalegasysuimpactoenMexicoJavierEstradaCEPALoctubre2013.pdf>

*Fracking*. (16 de marzo de 2016). La evolución de la fracturación hidráulica en el país y el mundo. Obtenido de: [http://fracking.cedha.net/?page\\_id=7913](http://fracking.cedha.net/?page_id=7913)

*Fracking*, A. M. (15 de marzo de 2016). Alianza Mexicana Contra el *Fracking*. Obtenido de: <http://nofrackingmexico.org/que-es-el-fracking/>

Saldívar, D. A. (23 de febrero de 2016). *El trasvase del río Pánuco a Monterrey: Un proyecto costoso e insustentable*. Obtenido de: [http://www.agua.unam.mx/vi-encuentro/assets/pdf/ponencias/saldivar\\_americo.pdf](http://www.agua.unam.mx/vi-encuentro/assets/pdf/ponencias/saldivar_americo.pdf)

Solís, M. (s.f.). "Monterrey VI, vital para extracción de gas" en periódico ABC. Recuperado el 25 de 03 de 2014, de: "<http://www.periodicoabc.mx/noticias/mi-ciudad/2014/02/ayudaria-monterrey-vi-en-extraccion-de-gas-shale.php#.UynvCah5Ms0>



E

L PARTIDO VERDE EN MÉXICO SE CREÓ POR LA necesidad de un mejor ambiente en la Ciudad de México. La exigencia social por tener una mejor calidad del aire y el respeto a nuestros recursos naturales, fue el inicio para la constitución de nuestros principios y valores.

Parte del interés ciudadano por proteger el medio ambiente y sus componentes, fue el eslabón para la conformación de un nuevo grupo que representara a la sociedad, el cual no se limitó a la generación de campañas masivas de protección de animales o la limpieza de zonas ecológicas. Si bien fuimos parte de este tipo de acciones, nuestra visión buscaba ir más allá, es decir, buscábamos que esta protección al ambiente fuera considerada dentro de nuestro marco jurídico.

Por lo anterior, y con el cumplimiento normativo para la creación de partidos políticos, logramos consolidarnos como otra propuesta política para la ciudadanía, que busca el bienestar social a través del respeto a todo el entorno natural.

# El **Partido Verde** en la modernización de la legislación mexicana

Senador Carlos Alberto Puente Salas \*

Pasamos de un ideal a una realidad que es reconocida en el ámbito nacional como parte de la conformación del sistema político mexicano, y en el ámbito internacional con el intercambio de opiniones con otros Partidos Verdes.

Debido a que el Partido Verde surgió por una necesidad de mejorar el medio ambiente, su plataforma programática contiene una gran cantidad de temas ambientales y de sustentabilidad. Sin embargo, al ser un partido político nacional, la plataforma del Partido Verde se ha enriquecido con otros temas como educación, generación de empleos, juventud, desarrollo social, salud, por señalar algunos.

El objetivo del presente artículo es describir de manera breve las contribuciones del Partido Verde, a través de sus representantes en el Congreso de la Unión, en la modernización del marco jurídico mexicano. Para lograr esta exposición, el artículo se divide en tres grandes apartados: el primero se refiere a la participación del Partido Verde en la modernización del marco legal en materia ambiental; el segundo trata sobre el impulso a las reformas estructurales que están transformando a México, y finalmente en el tercer apartado se señalan algunas de las iniciativas que el Partido Verde impulsará en lo que resta de la LXIII Legislatura.

Esto permitirá demostrar que el Partido Verde ha trabajado para traducir su plataforma programática en reformas legales y políticas públicas que generen condi-

---

\* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República.



ciones para el desarrollo sustentable de México. Lo anterior debido a que desde nuestro surgimiento tenemos como principio cumplir las propuestas por las que los ciudadanos confiaron en el partido a través de su voto y demostrar que somos un partido político de resultados.

## Trabajo legislativo en materia ambiental

Retomando siempre los principios que nos dieron origen, el Partido Verde, una vez constituido como Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados, dedicó su trabajo legislativo a la protección del medio ambiente y recursos naturales, ejemplo de ello es el porcentaje de presentación de iniciativas en esta materia (Para mayor detalle puede consultarse el apéndice 1).

### Legislatura LVII

En esta Legislatura se presentó el 47.2% de las iniciativas en materia ambiental, de las cuales resalta el derecho a un medio ambiente sano reconocido por nuestra Carta Magna.

Con esta propuesta, se tuvo en cuenta el problema ambiental en el que estaba situado México, en donde la pérdida de superficie forestal incrementaba día a día, y hasta ese momento se registraba el 47% de disminución de bosques y selvas en nuestro territorio.

Con el reconocimiento del derecho a un ambiente sano en la Constitución Política, se otorgó un sustento claro e incuestionable al cuidado y preservación del medio ambiente, en donde el Estado debe garantizar su cumplimiento. Esta reforma, fue pilar para la generación de las Leyes secundarias en la materia.

Posterior a esta propuesta y buscando incorporar todos los temas ambientales de gran trascendencia para la protección del medio ambiente como parte integral de la persona, en 1998 los legisladores Verdes propusieron una nueva reforma a la Constitución Política Mexicana en materia de educación ambiental, con el objeto de contribuir a la mejor convivencia dentro de la sociedad y a una relación armónica y respetuosa de esta con la naturaleza, fomentando las bases para el establecimiento de un modelo nacional de desarrollo sustentable y sostenible.

Este tema fue de gran importancia para el Partido, pues la educación ambiental toma como referencia una visión sistémica del mundo, en la que cada acción tiene efectos en el entorno, lo que implica que cada hecho está intrínsecamente vinculado con los demás.

La participación del Partido Verde en el Congreso de la Unión, ha sido innovadora, nuestras propuestas han ido más allá de los compromisos internacionales, ejemplo de ello fue la presentación de la iniciativa de Ley para la Prevención y Control del Cambio Climático en 1999. Esta propuesta fue la primera en su tipo y establecía una base para prevenir y combatir los efectos de este fenómeno.

Si bien México no tenía ningún compromiso para la elaboración de una ley en la materia, los integrantes del Partido Verde fueron firmes creyentes de la necesidad de expedir una norma para prevenir el cambio climático, considerando que todas las actividades humanas generan un impacto a nuestro ecosistema, especialmente nuestro país que es objeto de afectaciones directas de dicho fenómeno.

Los legisladores ecologistas buscaron el análisis de la iniciativa pero en aquel momento no era prioridad este tema y no se consideró un problema relevante para su discusión y aprobación.

## Legislatura LVIII

En esta legislatura el Partido Verde presentó el 50.96 % de las iniciativas totales del Congreso de la Unión en materia ambiental, entre las cuales destaca la propuesta que expide la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en el año 2001. La finalidad de esta iniciativa de ley era propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención, generación, valorización y gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; así como prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación.

Asimismo, los legisladores ecologistas en esa legislatura trabajaron para la expedición de la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en la cual, el Partido Verde propuso la reestructura de la plataforma forestal de México al introducir el principio de sustentabilidad, reincorporar el tema de cambios de uso de suelo forestal y fomentar el aprovechamiento integral y sustentable de los ecosistemas forestales.

Para mejorar la calidad del aire y debido a que el sector transporte tiene una importante aportación en las emisiones contaminantes, el Congreso de la Unión apoyó la propuesta del Partido Verde para mejorar la calidad del aire a través de fomentar el uso de automóviles más eficientes energéticamente, otorgando un beneficio económico con la exención del pago de impuestos, sólo para aquellos vehículos que rindan como mínimo 25 kilómetros por litro y los autos que utilicen motor eléctrico o combustibles alternos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El sector transporte emite el 26.17% de dióxido de carbono equivalente del total de emisiones de gases efecto invernadero (GEI), de acuerdo con el Inventario de Emisiones de GEI 2015 con datos base 2013, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

## Legislatura LIX

El Partido Verde presentó el 52.87 % de las iniciativas en materia ambiental, en ellas se incluyen dos reformas a la Ley General de Vida Silvestre cuyo objeto fue la protección de las tortugas marinas, a través de la prohibición de su aprovechamiento extractivo, y la creación de Centros para la Conservación e Investigación de Vida Silvestre.

Estos Centros para la Conservación son, en la actualidad, lugares en donde la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, puede dejar bajo custodia aquellos animales asegurados o decomisados en visitas de inspección.

Asimismo, fungen como lugares de recepción, rehabilitación, protección, recuperación y reintroducción de especies silvestres y ayudan a la canalización de ejemplares a personas físicas o morales que puedan mantener y dar un trato digno y respetuoso a las especies.

## Legislatura LX

Con el 39% de iniciativas ambientales presentadas, en esta legislatura se aprobó la expedición de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables, la cual ha sido una de las reformas sustanciales para el sector energía pues en ella se regulaba y fomentaba el aprovechamiento de las energías renovables y tecnologías limpias, con participación pública y privada.

Esta Ley, presentada e impulsada por el Partido Verde, fue el antecedente para la expedición de la actual Ley de Transición Energética, la cual busca regular el aprovechamiento sustentable de la energía así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica.

Asimismo, legisladores del Partido Verde y de otras fracciones presentaron diversas iniciativas que reformaban la Constitución Política para reconocer constitucionalmente el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico. Esta reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2011, reconoció el derecho humano al acceso de agua y el Estado Mexicano se comprometió a crear las condiciones para garantizar dicho derecho.

## Legislatura LXI

En esta legislatura, el Partido Verde presentó cerca del 30% de las iniciativas en materia ambiental. Destaca que en el 2010, el Grupo Parlamentario en el Senado

de la República, presentó la iniciativa para expedir la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual definió daño ambiental y estableció las bases y reglas de operación del Fondo de Responsabilidad Ambiental, cuyo objeto es reparar el daño causado al medio ambiente. La premisa fundamental de esta iniciativa era garantizar el derecho de las personas a un medio ambiente sano, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.

Con esta Ley, publicada en el 2013,<sup>2</sup> se introdujo en la legislación ambiental mexicana el principio: el que contamina paga y repara el daño. Desafortunadamente, esta Ley ya fue puesta en acción con una empresa Mexicana de la industria minera que ocasionó la contaminación de un río que utilizaban más de 24 mil personas. Razón por la cual, con esta Ley se permitió la remediación, reparación o compensación de daños a través de un fideicomiso con aporte inicial de 2 mil millones de pesos. Monto adicional a la sanción de la cual podrá ser objeto la empresa por la contaminación del río.

En el Partido Verde hemos trabajado por una parte el tema de protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y, por el otro, establecer en la legislación las consecuencias y sanciones para aquellas personas que no respetan nuestro ambiente.

## Legislatura LXII y LXIII

Desde su origen, el Partido Verde ha sido un creyente de la protección de nuestra diversidad biológica, al ser México uno de los 17 países con mayor biodiversidad, junto con Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela. Por lo anterior se deben emprender acciones para evitar la pérdida de especies y apostar por la protección de nuestros manglares, mamíferos marinos, primates, tortugas marinas, pericos y tiburones, por ser especies de gran impacto tanto nacional como internacional.

Por ello, durante la LXII Legislatura, y en lo que va de la LXIII, el Partido Verde en el Senado de la República ha presentado más de cincuenta iniciativas en materia ambiental con una efectividad del 42% (ver apéndice 2).

En este sentido, logramos la aprobación y publicación de la iniciativa relativa al establecimiento de veda forestal en terrenos incendiados. Con ella se busca proteger los bosques, las selvas, de nuestro país y detener su deforestación al establecer que no se podrá otorgar autorización de cambio de uso del suelo en terrenos incendiados hasta que hayan pasado 20 años y con la acreditación ante la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de que el ecosistema se haya regenerado.

<sup>2</sup> El 7 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

También se presentó y aprobó en el Senado la Ley General de Calidad del Aire y Protección a la Atmósfera que establece las bases de una política de largo plazo que consolidará las estrategias innovadoras de gestión de la calidad del aire bajo un espíritu descentralizador y de estrecha coordinación entre la federación, los estados y los municipios. Entre las innovaciones de esta ley destaca el concepto “cuencas atmosféricas”, definidas como el espacio geográfico que comparte características atmosféricas similares respecto de la emisión y dispersión de los contaminantes, debido a que la contaminación no conoce los límites territoriales entre los municipios y los estados.

El planteamiento es que en cada cuenca atmosférica se implementen programas de control de la contaminación y sistemas de monitoreo atmosférico con una perspectiva de responsabilidad compartida. También contempla que todos los estados del país deberán implementar y evaluar programas de verificación vehicular con el objetivo de reducir la contaminación de camiones y coches, así como la provocada por fuentes fijas. Es por ello que el Partido Verde trabajará para que se apruebe esta Ley en la Cámara de Diputados.

El Partido Verde ha luchado por convertirse en un instrumento político de representación social de las causas ecológicas de nuestro país. No cabe duda que el esfuerzo, pasión y trabajo del partido se ha visto reflejado en nuestras propuestas. Somos un partido que gracias al esfuerzo, pasión y trabajo en materia ambiental, ha permitido que nuestro México sea más verde y con sentido de respeto a los recursos naturales.

## Participación del Partido Verde en las Reformas Estructurales

El tema ambiental no es el único en la agenda programática del Partido. En los temas estructurales que el Gobierno Federal promovió, los legisladores ecologistas debatimos y defendimos con argumentos sólidos las reformas que están transformando a México. Así en este apartado, y por cuestiones de espacio, señalaré brevemente las contribuciones del Partido Verde en el proceso de discusión y aprobación de algunas de estas reformas.

### Reforma educativa

A través de la reforma educativa nuestros niños y jóvenes podrán recibir una educación con calidad debido al proceso de evaluación docente. Maestros capacitados y con más herramientas pedagógicas estarán en las aulas, al frente del grupo.

Para el Partido Verde la incorporación de la eliminación de las cuotas escolares era un tema pendiente para los estudiantes y sus padres, pues a pesar de que nuestra Cons-

titución Política indica que la educación debe ser gratuita, el cobro de una cuota se convertía en un tema de discriminación, al negarse el servicio a aquellos estudiantes que no entregaban dicho pago, y se convertía en una causal de abandono escolar.

Por ello, uno de los temas que el Partido Verde incluyó durante la discusión de la Reforma Educativa fue la prohibición de condicionar la prestación de los servicios educativos a cambio del pago de una cuota obligatoria.

La reforma educativa garantiza la educación de calidad, promueve la igualdad de oportunidades a los mexicanos y garantiza el interés superior de la niñez.

## Reforma política electoral

Los sistemas político y electoral de nuestro país han atravesado por momentos históricos, en el que las decisiones tomadas por el Congreso de la Unión marcaron la diferencia entre retroceder hacia prácticas antidemocráticas, o dar un paso adelante hacia la consolidación de la democracia mexicana.

El replanteamiento de las instituciones electorales del Estado mexicano, ha provocado la adopción de nuevos esquemas de colaboración interinstitucional entre los gobiernos federal y locales, así como la relación entre los ciudadanos y sus representantes populares.

En este sentido, fueron incorporadas figuras jurídicas inéditas en el régimen constitucional contemporáneo de nuestro país como un nuevo modelo electoral, la reelección consecutiva de representantes populares, la iniciativa ciudadana, el gobierno de coalición, las candidaturas independientes o la ratificación del gabinete presidencial. Con estos instrumentos legislativos se promueve la rendición de cuentas y la cooperación institucional.

Para el Partido Verde esta reforma representó también la integración de mecanismos novedosos para que los ciudadanos participen con mayor dinamismo en la discusión de los temas de interés público.

Si bien estos cambios son trascendentes para consolidar la democracia en México, el Partido Verde considera que se requiere modificar el modelo de comunicación política vigente porque no ha sido funcional. Se requiere un modelo que promueva el debate, la libertad de expresión, y la difusión de los programas de los candidatos y los partidos políticos.

## Reforma en materia de transparencia

La transparencia es una herramienta que ayuda a la población a estar constantemente informada para con ello vigilar, observar y calificar las actuaciones de los

servidores públicos, lo cual sirve de aliciente para combatir uno de los grandes problemas al que México se enfrenta: la corrupción.

El Partido Verde, convencido de que México requería un cambio trascendental en los esquemas de rendición de cuentas, presentó diversas iniciativas y votó a favor de la reforma constitucional y las leyes secundarias por las que se creó el Sistema Nacional de Transparencia. En este nuevo diseño institucional y legal se fortaleció al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y a los órganos garantes locales, dotándolos de autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propios. También se incluyó como sujetos obligados a los sindicatos y partidos políticos, lo que permite a los ciudadanos conocer los recursos públicos que se les asigna y las actividades a las que se destinan.

De esta forma, el Sistema Nacional de Transparencia busca cimentar, junto con otras instituciones y sistemas como el Sistema Nacional Anticorrupción, una nueva forma de relación entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno. La finalidad es recuperar la confianza de los ciudadanos mediante la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

La implementación del Sistema Nacional de Transparencia ha ido avanzando en todo el país, tal vez no a la velocidad que se quisiera, pero está caminando debido al empuje y aportaciones que están haciendo los Comisionados del INAI, los comisionados de los órganos garantes locales y las organizaciones de la sociedad civil.

En el Partido Verde tenemos certeza de que el acceso a la información es un instrumento para la realización de otros derechos humanos: el acceso a la información permite conocer qué derechos se tienen y cómo defenderlos.

### Reforma en materia de combate a la corrupción

El 27 de mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional que estableció los parámetros para crear el Sistema Nacional Anticorrupción. Este Sistema tiene por objeto establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de falta administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Asimismo, es un instrumento institucional que generará inteligencia para atacar las causas de la corrupción. El Sistema diseñará, dará seguimiento y evaluará las políticas públicas nacionales que incidan en la prevención y en el combate de la corrupción. Así, este Sistema busca conseguir el equilibrio entre el enfoque preventivo y el enfoque punitivo.

Es de destacar que en el pasado periodo extraordinario, celebrado del 13 al 17 de junio, el Congreso de la Unión aprobó las leyes secundarias para regular y poner en funcionamiento el Sistema Nacional Anticorrupción. Este primer paquete legislativo contempló la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; incluyó también reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental; así como reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal Federal.

Es importante señalar que los ciudadanos jugaron un papel fundamental en todo el proceso de análisis, discusión y aprobación de dichas leyes. Serán los ciudadanos quienes presidirán el sistema encargado de prevenir, investigar y sancionar los hechos de corrupción. Sin duda alguna, el Sistema Nacional Anticorrupción empodera a las y los ciudadanos.

## Agenda del Partido Verde para la Legislatura LXIII

Durante el periodo en que el Partido Verde ha participado en el Congreso de la Unión, resaltan diversos temas coyunturales que permiten dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad.

Las reformas propuestas por el Grupo Parlamentario del Partido Verde son una respuesta a las exigencias sociales. El derecho a un ambiente sano fue la primera en hacer un cambio trascendental en la vida cotidiana de la ciudadanía y del propio gobierno, pues desde ese momento se debían otorgar mayores recursos para cuidar y proteger nuestro entorno ambiental.

Con la expedición de la Ley General para la Prevención y Gestión de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, dimos un cambio en el marco jurídico de protección a los recursos naturales, comenzamos una nueva etapa en el desarrollo de actividades, pues fue incorporado el aprovechamiento sustentable de los recursos y su resguardo, a través de sanciones a todos aquellos que contaminen.

Asimismo, hemos logrado la aprobación de reformas que permiten salvaguardar especies carismáticas como lo son las tortugas marinas, los mamíferos marinos (delfines, ballenas, etc.), los pericos y primates (monos, chimpancé, orangután, etc.), y entre las últimas reformas se incluyó la protección de tiburones.



El Partido Verde ha trabajado por ser una propuesta viable que traduzca su agenda temática en reformas legales y políticas públicas que beneficien al medio ambiente y a la ciudadanía. En lo que resta de la LXIII legislatura, el Partido Verde en el Senado de la República continuará abordando el tema ambiental.

En este sentido trabajaremos para que se apruebe nuestra iniciativa referente al Pago por Generar Agua Limpia, la cual busca incentivar la conservación de terrenos forestales mediante el otorgamiento de vales canjeables a los propietarios que garanticen mantenerlos en buen estado. La finalidad es propiciar la recarga de cuencas y mantos acuíferos del territorio nacional.

Adicionalmente el Partido Verde ha propuesto diversas iniciativas para mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Por ello en el futuro próximo buscaremos la aprobación de nuestras propuestas legislativas que abordan los siguientes temas:

- **Vales para la atención médica:** en donde se busca que las instituciones que no puedan brindar una atención médica adecuada, entreguen **vales a sus pacientes con la finalidad de que sean atendidos oportunamente** en otras instituciones del Sistema Nacional de Salud.
- **Más y mejores clases de inglés y computación:** que permitirá otorgar a la población educativa de todos los niveles educativos más y mejores clases de inglés y computación, ya que en la actualidad la sociedad demanda estudiantes competitivos, con herramientas de estudio que les garanticen una educación de calidad.
- **Becas para no dejar la escuela:** que establecerá con carácter permanente un Programa Nacional de Becas, que incluya apoyos contra el abandono escolar con cobertura para todos los niveles de educación básica, media superior y superior. Estas becas incluirán ayuda económica en materia de hospedaje, transporte, alimentación, uniformes y útiles escolares, entre otros.
- **Vale para el primer empleo:** que promoverá el empleo formal en jóvenes, mediante el otorgamiento de un vale de primer empleo que los patrones que los contraten podrán utilizar como un recibo deducible de impuestos.

Somos una fuerza política que busca la transformación social, un México con nuevas oportunidades de desarrollo en donde la compatibilidad entre ambiente y economía sean la base para el nuevo momento que vive nuestro país. Seguiremos trabajando para el crecimiento de la economía mexicana basada en nuevos elementos que permitan una economía verde.

### Apéndice 1 Iniciativas presentadas. (Tema ambiental)

El Partido Verde siempre ha presentado una tercera parte de las iniciativas ambientales del Congreso de la Unión, lo que resalta nuestro compromiso e interés en el tema.

Legislatura	Todos los partidos*	PRI	PAN	PRD	PVEM	PVEM (%)
LVII	55	9	13	10	26	47.27
LVIII	104	21	17	12	53	50.96
LIX	261	45	33	31	138	52.87
LX	300	50	53	53	117	39.00
LXI	301	92	48	30	88	29.24
LXII y LXIII	186	37	64	23	52	27.95

\*Incluye todos los grupos parlamentarios y el Ejecutivo federal

Fuente: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación <http://sil.gobernacion.gob.mx>

### Apéndice 2

En materia ambiental la efectividad de las propuestas del Partido Verde, en conjunto durante las LXII y LXIII Legislatura fue del 42%<sup>3</sup>

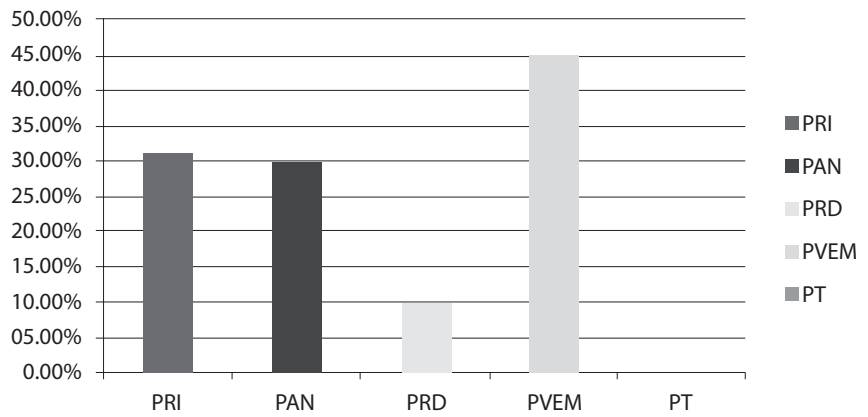
#### Efectividad de los partidos en el Senado de la República Total de iniciativas ambientales presentadas

Grupo parlamentario	Presentadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes	Retiradas	Efectividad (aprobadas/presentadas)
PRI	37	7	2	27	1	19%
PAN	64	17	4	43	0	27%
PRD	23	2	8	13	0	9%
PVEM	52*	22	9	20	1	42%
PT	10	0	1	9	0	0%

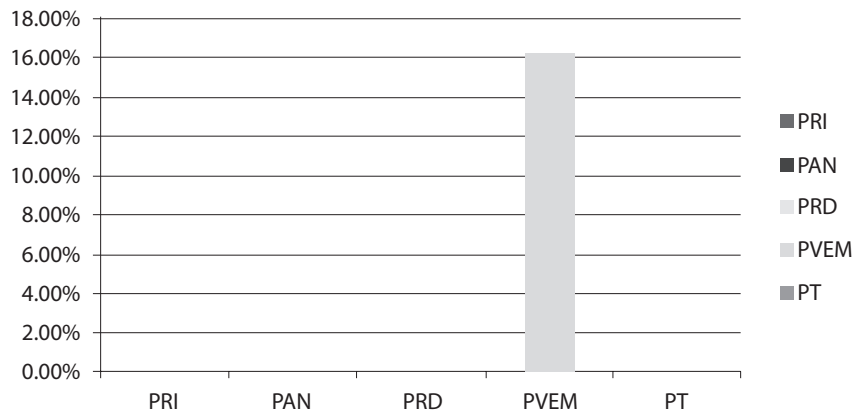
<sup>3</sup> Fuente: Sistema de Información Legislativa <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/asuntos> Presentados con corte al 29 de mayo de 2016

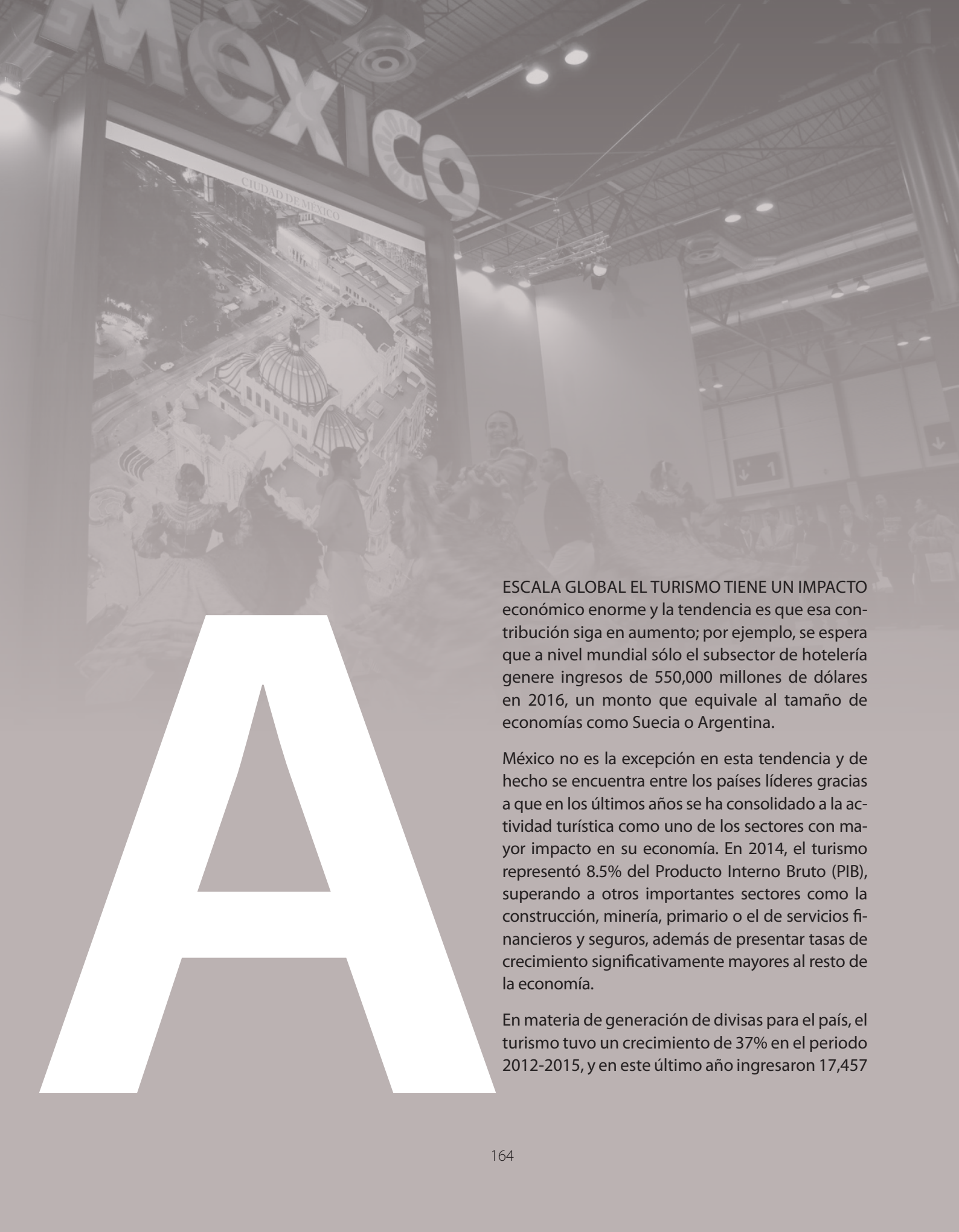
El Partido Verde, como se ha indicado, es el primer lugar en efectividad, con un 45% de iniciativas ambientales aprobadas/presentadas en la LXII Legislatura y 16% en la LXIII Legislatura.

**Efectividad (aprobadas/presentadas)  
LXII Legislatura**



### Efectividad (aprobadas/presentadas) LXIII Legislatura





ESCALA GLOBAL EL TURISMO TIENE UN IMPACTO económico enorme y la tendencia es que esa contribución siga en aumento; por ejemplo, se espera que a nivel mundial sólo el subsector de hotelería genere ingresos de 550,000 millones de dólares en 2016, un monto que equivale al tamaño de economías como Suecia o Argentina.

México no es la excepción en esta tendencia y de hecho se encuentra entre los países líderes gracias a que en los últimos años se ha consolidado a la actividad turística como uno de los sectores con mayor impacto en su economía. En 2014, el turismo representó 8.5% del Producto Interno Bruto (PIB), superando a otros importantes sectores como la construcción, minería, primario o el de servicios financieros y seguros, además de presentar tasas de crecimiento significativamente mayores al resto de la economía.

En materia de generación de divisas para el país, el turismo tuvo un crecimiento de 37% en el periodo 2012-2015, y en este último año ingresaron 17,457

# El turismo como **plataforma económica** del país

Maestro Enrique de la Madrid Cordero\*

millones de dólares, un nuevo máximo histórico, mientras que la balanza turística tuvo en 2015 su mayor superávit histórico, ascendiendo a 7,356.7 millones de dólares, 11.4% más que en 2014 y 71.4% superior al de 2012.

Como generadora de empleo, la actividad turística representa una fuente de trabajo para 3 millones 803 mil personas en México de forma directa, y la Organización Mundial del Turismo estima que da empleo a otras 5 millones 633 mil de forma indirecta. En la última década el turismo ha generado cerca de 800,000 empleos directos y un estimado de 1 millón 200 mil de forma indirecta, más puestos de trabajo que otros sectores representativos como el primario y el sector automotriz.

Además, la industria turística tiene una alta empleabilidad en sectores vulnerables; es el primer empleador de jóvenes en términos proporcionales (20.3%); el segundo empleador de mujeres (56.8%); y tercer empleador en el sureste del país (24.8%).

A nivel regional el turismo cobra aún mayor relevancia, pues hay estados cuyo PIB depende de esta actividad en mucho mayor medida, como Quintana Roo y Baja California Sur, donde representa 77% y 53% respectivamente. El turismo también es sumamente relevante en estados con alto grado de marginación, como Guerrero, donde el PIB turístico es el 36% del total, y en donde la actividad representa una importante oportunidad de desarrollo social.

---

\* Secretario de Turismo

Muchas de estas cifras confirman al turismo como una de las grandes historias de éxito para nuestro país en materia económica, pues no sólo se logró revertir el estancamiento que experimentó el sector hasta antes de 2013, sino que el año pasado se alcanzaron cifras récord en los principales indicadores.

Específicamente, en 2015 México recibió un máximo histórico de 32.1 millones de turistas internacionales, lo que consolidó nuestro primer sitio como destino de Latinoamérica, y nos convirtió en el noveno país más visitado en el mundo.

Lo anterior es gracias a que en los últimos años hemos logrado sostener un crecimiento bastante superior al resto del mundo: mientras que en los últimos tres años México incrementó cada año 11% en promedio la llegada de turistas internacionales y el ingreso de divisas turísticas, el mundo sólo lo hizo en 4.4% en el número de turistas internacionales y en alrededor de 6% en la generación de divisas.

México no sólo ha sido exitoso en el plano internacional, sino también en el turismo doméstico, el cual representa alrededor de 88% del consumo turístico total del país y generó más de 83 millones de registros en hoteles, otro récord histórico equivalente a un crecimiento de 11.4% respecto de 2012.

En lo que va del año, la tendencia sigue siendo positiva y el primer trimestre de 2016 ha resultado ser el mejor de la historia para el turismo en México: recibimos 8.8 millones de turistas internacionales y 5,179 millones de dólares en divisas, lo que representa un crecimiento anual de 11.1% y 7.4%, respectivamente.

De igual forma, la ocupación hotelera promedio en los tres primeros meses del año alcanzó un nuevo máximo histórico al situarse en 61.8%, 1.7 puntos porcentuales más que en el mismo período del año pasado.

Estos resultados hablan del continuo esfuerzo realizado para aumentar la competitividad de nuestros destinos a través de acciones en materia de infraestructura, inversión, promoción, innovación y diversificación de la oferta.

Para ello, el gobierno tiene una estrategia coordinada con el sector privado y los gobiernos locales, a través de diferentes mecanismos como FONATUR, el Consejo de Promoción Turística de México y PRODERMÁGICO.

## **Movimiento nacional, Viajemos Todos por México**

Como eje de la estrategia turística, el presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, anunció este año la implementación del movimiento nacional Viajemos Todos Por México.

A través de este movimiento se coordinarán esfuerzos del sector privado y el gubernamental para impulsar al turismo nacional mediante el aprovechamiento de la capacidad subutilizada de la industria turística, particularmente en las temporadas bajas.

En la actualidad se estima que cada año alrededor de 9 millones de asientos de avión se van vacíos; 200 millones de asientos de autobús no se ocupan y 93 millones de cuartos-noche de hotel quedan vacantes. Toda esta capacidad disponible representa oportunidades que no se están aprovechando, tanto para quien busca opciones para vacacionar, como para los prestadores de servicios que buscan mejorar la rentabilidad de su inversión.

Para ello, aerolíneas, líneas de autobuses, hoteles y otros prestadores de servicios turísticos, pondrán sobre la mesa ofertas especiales en las fechas disponibles y las agencias de viajes armarán los paquetes para ponerlos a disposición del público, ya sea a través del sitio [viajemos.todospormexico.com](http://viajemos.todospormexico.com), o desde sus propios canales de venta.

Para promover y difundir el programa, el Gobierno federal invertirá 100 millones de pesos a través del Consejo de Promoción Turística de México, de manera que más gente pueda enterarse y aprovechar las ofertas disponibles en cada momento.

## Eventos y campañas de promoción

Como parte de los esfuerzos de promoción del país, este año se volverá a celebrar el Gran Premio de México, después de haber obtenido un gran éxito en la edición 2015, cuando *Formula One Management* y la Federación Internacional del Automóvil lo reconocieron como el mejor evento del año, además de ser la segunda carrera con más espectadores del calendario de Fórmula 1, solo detrás de la carrera de Reino Unido.

Este año también se disputará en nuestro país el primer *Monday Night Football* de la historia fuera de los Estados Unidos. Un juego de horario estelar perteneciente a uno de los deportes más vistos a nivel mundial y, en especial en la Unión Americana, el principal mercado turístico de México.

De la misma forma, por primera vez en la historia el *Cirque Du Soleil* ha creado un espectáculo inspirado en un país y lo presentará en 450 ciudades durante los próximos siete años.

Luzia es un espectáculo inspirado en México que presenciarán más de 5 millones de personas de alto poder adquisitivo. Gracias a la promoción que Luzia hará de México, se espera generar un beneficio económico para México entre 267 y 487 millones de dólares y una llegada adicional entre 35 y 70,000 turistas extranjeros cada año.



Además de realizar la promoción adecuada de nuestros destinos turísticos, es necesario concretar negocios con las agencias turísticas que aseguren el crecimiento de nuestro sector. Por eso México sigue celebrando cada año el Tianguis Turístico, el cual es un mercado en donde se logran vender una gran cantidad de servicios turísticos de todos los destinos de nuestro país.

La edición 2016 contó con la participación de 910 empresas, de 78 países, además de México, y se concretaron 37,000 citas de negocio. Además, se generó una derrama de 200 millones de pesos en la ciudad de Guadalajara, sede de esta edición.

De la misma forma, desde 2013 la Secretaría de Turismo ha apoyado a más de 2,000 expositores en 88 Ferias Internacionales manteniendo siempre una imagen de un México moderno y competitivo.

Gracias a ello, México ha recibido diversos premios y reconocimientos por el gran trabajo realizado en las ferias. En FITUR 2015, la feria turística de España, se obtuvo el premio al mejor Stand; lo mismo sucedió en el *New York Times Travel Show* de este año. Además se obtuvo el reconocimiento *Best in Show* en la feria *Travel and Adventure Show 2016*.

## Inversión

El sector turístico en México tiene además un importante potencial de crecimiento, dada su amplitud de atractivos, climas, diversidad natural y cultural. Ser exhaustivos sería imposible en este espacio, pero basta mencionar sol y playa en los destinos del Caribe y del Pacífico, las zonas arqueológicas de la Ruta Maya, las ciudades coloniales de la zona centro y el Bajío, el turismo médico en la frontera, o toda la gama de expresiones culturales en las grandes ciudades.

Gracias a esta riqueza, el sector turístico mexicano es también muy rentable. Durante 2014, la Formación Bruta de Capital Fijo en el sector turismo<sup>1</sup> ascendió a 9 mil 500 millones de dólares, la cifra más alta de la historia, según cifras de INEGI. Frente a 2013 dicho monto creció 20.1%, el ritmo más rápido en seis años, y se estima un 9.1% adicional para 2015. El 81% de la inversión se destinó a la construcción.

La participación del sector turismo dentro del total de lo que se invierte en el país pasó de 2% a 3% en los últimos 12 años (tomando como referencia la Formación Bruta de Capital Fijo), sin embargo, esta proporción aún está muy lejos de lo que el turismo contribuye al PIB de México, que es 8.5%.

---

<sup>1</sup> Un indicador de los activos productivos adquiridos por las empresas, útil para medir el flujo de inversión.

De esta forma, con sólo el 3% de la inversión total, las empresas turísticas aportan cada año más del 8.5% de todo el valor agregado que se produce en el país. Esto habla de una alta rentabilidad.

No obstante, en contraste con las empresas mexicanas, que han incrementado su ritmo de inversión y se han beneficiado del mismo, la Inversión Extranjera Directa (IED) en turismo ha venido disminuyendo, aun cuando el comportamiento histórico demuestra que puede jugar un papel más importante.

En algunos años de la década pasada, el ramo de hotelería y alojamiento, participó con hasta 13% de toda la IED sin considerar las manufacturas, este porcentaje ha venido disminuyendo hasta quedar en un rango entre 3 y 8% en los últimos tres años.

Entre 2005 y 2007 por ejemplo, compañías extranjeras invirtieron en hotelería y alojamiento un monto equivalente al 25 o 30% de la formación de capital fijo en el sector, en cambio, en 2014 esa proporción fue de apenas 9%. Si consideramos sólo la parte de construcción turística, la IED llegó a ser equivalente al 38% de la formación de capital hace una década, mientras que en los últimos años ha estado en un rango entre 6 y 19%.

Bajo esta perspectiva el desempeño de la inversión, particularmente la nacional, ha sido notable y a ello han contribuido esfuerzos de instituciones públicas como Bancomext, que entre 2011 y 2013 impulsó su cartera turística en 300%, hasta llegar a 850 millones de dólares en este último año. De la misma forma, la banca comercial aumentó en 62% el financiamiento al sector entre 2010 y 2015.

Para contribuir a que esta dinámica se mantenga, SECTUR ha trabajado en el desarrollo de nuevos mecanismos financieros para estimular el crédito y la inversión. El más reciente es el programa Mejora tu Hotel que se lanzó apenas en abril pasado y busca respaldar a empresas pequeñas y medianas del sector hotelero.

Mediante un esquema en que la banca comercial generará los créditos y Bancomext funcionará como garante de los mismos, el programa viene a satisfacer las necesidades de crédito de hasta 60 millones de pesos o 4 millones de dólares de las empresas hoteleras. Estos recursos, que tienen condiciones de costos y plazos muy competitivos, podrán ser utilizarlos para adquisiciones, construcción, renovación, ampliación, certificaciones o mejoras en general, que les ayuden a tener una oferta más amplia, competitiva y adecuada a lo que demanda el turismo moderno.

Estos mecanismos se suman a las recientes mejoras en infraestructura, una marca país unificada con amplia difusión, una nueva regulación aérea y una mayor conectividad. Gracias a ello, el turismo es un sector atractivo para invertir.

El Gobierno federal, a través de Sectur y el resto de los mecanismos promotores del turismo, ha puesto sobre la mesa una amplia gama de opciones para invertir,

tanto en sectores tradicionales como el de sol y playa, como en nuevas modalidades con un amplio espectro de posibilidades. Aquí unos ejemplos:

- CIP's y PTI's Fonatur: Huatulco, Ixtapa, Loreto, Costa Capomo, Playa Espiritu, entre otros.
- Otras iniciativas: Escalera Náutica, Puerto Peñasco, Altata, San Marcos Guerrero, Boca del Río, y más.
- Nuevas modalidades: turismo médico, naturaleza, religioso, LGTB, Convenciones, y el llamado "Triángulo Automotriz".

### Nuevo Acuerdo Aéreo

Una de las acciones más relevantes que ha impulsado del Gobierno federal para mejorar la conectividad del país fue la firma de un nuevo Convenio Bilateral de Servicios Aéreos México-EUA, el cual permitirá hacer un uso más amplio de las llamadas "libertades aéreas".

Las "libertades aéreas" son esencialmente derechos de tránsito aéreo comercial entre países y que funcionan en todo el mundo como marco de referencia para las legislaciones aéreas.

Lo que se pretende con el acuerdo es aumentar la competencia entre los prestadores de servicios y que de esta forma ofrezcan mejores precios a los viajeros, un mayor número de rutas y frecuencias y mejores servicios en general. A su vez esto llevará a mayores flujos tanto de pasajeros como de carga, y con ello una mayor derrama económica.

Anteriormente, salvo en algunas rutas específicas, sólo estaba permitido que dos líneas aéreas de cada país prestaran servicios aéreos entre cada par de ciudades, con el acuerdo esta limitante se elimina y ahora un número ilimitado de líneas aéreas podrá hacerlo, sin restricciones de frecuencias o número de asientos. Esto libera por completo el uso de la Tercera y Cuarta Libertad aérea y, entre otras cosas, permite una utilización más intensiva y eficiente de la capacidad aeroportuaria.

Algo que por primera vez se permite con estas nuevas reglas es la utilización de la Quinta Libertad, la cual consiste en que una aerolínea de un país pueda, en un mismo vuelo, recoger pasajeros en su país, llevarlos al segundo país, recoger pasajeros ahí, y llevarlos a un tercer país. Así una línea mexicana podrá, por ejemplo, salir de Guadalajara, hacer una escala en Miami para dejar y recoger pasajeros y continuar a Madrid.

Este tipo de opciones les permite a las aerolíneas hacer un uso más eficiente de sus equipos y *slots*, y con ello incentiva la renovación y crecimiento de la flota.

El impacto del acuerdo será muy positivo pues Estados Unidos es nuestro principal socio comercial y mercado turístico. Un estimado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala un aumento de 16% en los pasajeros como producto de la nueva regulación. El año pasado México recibió por vía aérea a 8.6 millones de residentes en Estados Unidos, de tal forma que el acuerdo representaría aproximadamente 1.4 millones de pasajeros adicionales que, si siguen el patrón de gasto actual, podría traducirse en alrededor de 1,250 millones de dólares de derrama adicional cada año.

Finalmente quiero hacer énfasis en dos elementos fundamentales. Primero, que la serie de acciones que hemos emprendido en la presente administración para impulsar al turismo ya están dando resultados y están beneficiando a millones de personas a lo largo del país, lo que a fin de cuentas es nuestro principal objetivo. Segundo, pero no menos importante, es que hemos consolidado un sector turístico dinámico, abierto, y listo para seguir recibiendo inversiones y generar oportunidades para más mexicanos.



inai



## Introducción

CUANDO HABLAMOS DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO necesariamente tenemos que hablar también de transparencia, toda vez que ésta es una característica inherente a la democracia y sus principios. En esa tesitura, si los mexicanos aspiramos a vivir en un verdadero estado democrático, tendremos que encaminarnos hacia una cultura de transparencia y rendición de cuentas que permee tanto a las instituciones públicas como a la población.

Dice José Alfredo Jiménez que “no hay que llegar primero, pero hay que saber llegar”, y la transparencia y el acceso a la información llegaron a México apenas a principios de la década pasada, con el cambio de partido en la presidencia de la República, pero llegaron para quedarse. Aunque debemos reconocer que en otros países, con mayor tradición democrática, la transparencia ya estaba en sus usos y costumbres desde muchos años atrás y, a la fecha, es algo ordinario para gobiernos y ciudadanos.

# Evolución de la **transparencia** y el acceso a la información en México

Maestro Oscar M. Guerra Ford

Pero la realidad mexicana es muy singular. Recordemos que venimos de una tradición centralista, donde el poder se concentraba en la figura del titular del Poder Ejecutivo, tanto a nivel nacional como estatal; por lo tanto, nadie osaba cuestionar su gestión ni mucho menos se atrevía a pedirles cuentas del uso o abuso de los recursos públicos o de sus actividades y actos de poder. Esto se replicaba hacia los niveles inferiores de mando en las estructuras de los tres órdenes de gobierno.

Las cosas cambiaron con el nuevo milenio y, precisamente, aprovechando este cambio en el Poder Ejecutivo federal, la sociedad civil apareció en la escena pública y comenzó con la odisea del reconocimiento del derecho de acceso a la información, implícito en un mandato constitucional del artículo 6° de nuestra Carta Magna desde la reforma de 1977.

Entre 2002 y 2007 se publicó la primera generación de las 33 leyes en la materia para reglamentar el ejercicio de este derecho; pero sus contenidos no eran completamente satisfactorios para garantizarlo plenamente, así que fue necesario establecer un piso normativo que observaran todas estas leyes, lo que se materializó con la reforma al citado artículo 6° constitucional de julio de 2007.

Los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contaron con el plazo de un año para adecuar los textos de sus leyes a las nuevas disposiciones constitucionales; no obstante, después de este plazo, la heterogeneidad de contenidos en las 33 leyes continuó y solo unas cuantas de ellas observaron a

cabalidad los mandatos del citado artículo y sus alcances, por lo cual fue necesario buscar una nueva manera de homologar la normatividad para que los habitantes de todo el país tuvieran las mismas prerrogativas para ejercer su derecho a la información.

Es así como llegamos a la reforma constitucional promulgada el 7 de febrero de 2014, en la cual se modificaron, en total, diez artículos de la Constitución General de la República, que disponen una serie de medidas para instaurar un entramado normativo e institucional sin precedentes en México y, también hay que decirlo, en el mundo, debido al nivel de compromiso desarrollado en el propio texto constitucional.

Todo este proceso de reforma constitucional en la materia tuvo siempre el acompañamiento de la sociedad. Especialistas relacionados con el tema, integrantes de la sociedad civil organizada, la academia, los medios de comunicación, los organismos garantes de la transparencia y la clase política comprometida con la rendición de cuentas, participaron activamente para concretar esta reforma estructural que tiene grandes implicaciones para el poder público.

Los últimos años, entonces, han sido cruciales para el impulso de la transparencia gubernamental y la garantía del derecho de acceso a la información pública. Ahora comienza una nueva etapa para estos dos elementos indispensables de la rendición de cuentas, que describimos a continuación.

### **Escenario de la transparencia y el derecho de acceso a la información antes de la reforma constitucional de 2014**

Es conveniente presentar el panorama que existía hasta antes de la reforma de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información, con el fin de evidenciar la necesidad de llevar a cabo la reforma constitucional de 2014, de la cual derivan las leyes reglamentarias que formarán el entramado normativo para estos temas.

La siguiente infografía muestra el panorama completamente heterogéneo, a pesar de haber llevado a cabo la mencionada reforma de 2007 al artículo 6° constitucional.

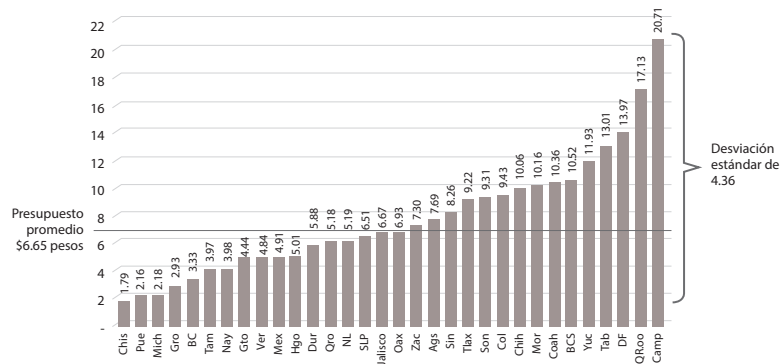
Este escenario tan diverso es solamente en el aspecto normativo, en el operativo la situación, hasta la fecha, sigue siendo completamente distinta para cada entidad del país. Por citar solo algunos aspectos que inciden en el desempeño de los órganos garantes, podemos señalar lo siguiente:





- Para 2014, el promedio de presupuesto asignado a cada organismo garante per cápita fue de 6.65 pesos. Sin embargo, estados como Chiapas, Puebla y Michoacán otorgaron recursos per cápita de 1.79, 2.16 y 2.18 pesos, respectivamente. En cambio, Quintana Roo y Campeche destinaron recursos por 17.13 y 20.71 pesos per cápita, de manera respectiva, para sus institutos de transparencia.

**Gráfica 1. Presupuesto percápita destinado a la transparencia, 2014**

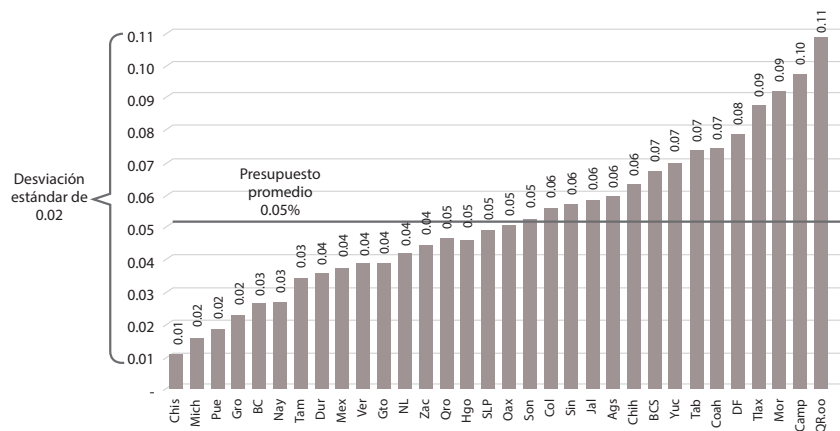


Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de egresos de las entidades federativas.

En el 2014, la desviación estándar de los recursos percápita es 6.65 pesos, mayor a la observada en 2013 de 6.50 pesos.

Si esto lo trasladamos a la proporción del presupuesto total de las entidades federativas otorgado a transparencia, podemos comprobar que, en ese mismo año, se destinaba un porcentaje del presupuesto que oscilaba de entre el 0.01% hasta el 0.11%.

**Gráfica 2. Presupuesto asignado a los órganos garantes, como proporción del presupuesto estatal 2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de egresos de las entidades federativas.

La desviación estándar de los recursos estatales destinados a la transparencia para el 2014, como proporción del presupuesto estatal, es de 0.02; el gráfico muestra la dispersión en la asignación de recursos a los órganos garantes.

- Respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información a través de solicitudes, podemos comprobar una gran disparidad entre una entidad federativa y otra; por ejemplo, al término del año de 2013, cinco entidades concentraron el 63.5% del total de solicitudes; en cambio, sumadas las solicitudes de 18 estados (la mitad) apenas alcanzaron el 17.1% del total de las entidades federativas. Si hacemos una comparación con el número de solicitudes por cada 100 mil habitantes, en este año de 2013 hay entidades que recibieron 38 y otra que recibió 4,946 solicitudes.
- Por último, el índice de recurrencia, que no es otra cosa que el porcentaje de solicitudes que tuvieron recursos de revisión o inconformidad, fue de entre el rango de 0.1% y 18.2% en el cierre del año de 2013.

Como podrá observarse con estos datos, que corresponden a la situación que se vivía antes de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional y que, a la fecha en que se escribe este artículo, no han cambiado en esencia, la necesidad de homologar la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública era imperativa para poder hacer efectivo este derecho constitucional en todo el territorio del país.

A lo anterior le podríamos sumar el resultado de mediciones realizadas por algunas instituciones académicas o de la sociedad civil, como el de la Métrica de Transparencia 2014, llevada a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, o los estudios de Transparencia Internacional y Parametría:<sup>1</sup> sin embargo, no es materia de este artículo presentar mayor información al respecto, pero sí es necesario hacer énfasis en las asimetrías que se han generado en los aspectos normativos, administrativos y operativos para la práctica de la transparencia y del derecho de acceso a la información.

Los siguientes cuadros de solicitudes recibidas en las entidades federativas y en la federación, así como los recursos de revisión interpuestos en las instituciones públicas de éstas, en el periodo 2008 - 2015, nos arrojan datos claros sobre la evolución en el ejercicio del derecho de acceso a la información después de la reforma al artículo 6° constitucional de 2007 y hasta antes de la entrada en funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, solución informática determinada en la Ley General para facilitar el ejercicio de este derecho.

---

<sup>1</sup> Para mayor información, se pueden consultar los siguientes vínculos:  
CIDE: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>  
Parametría: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4672#.U7cDiXupld0.twitter](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4672#.U7cDiXupld0.twitter)  
Transparencia Internacional: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

**Cuadro 1. Número de solicitudes recibidas en las entidades federativas, la federación y los Otros Sujetos Obligados (OSOS)<sup>2</sup>**

No	Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Aguascalientes	2,590	3,097	3,806	4,176	3,270	2,994	4,355	4,515
2	Baja California	2,031	4,293	S/D	4,063	4,502	5,929	6,160	7,923
3	Baja California Sur	27	22	13	36	146	500	617	439
4	Campeche	1,314	1,216	1,589	1,699	1,892	3,029	14,162	24,036
5	Chiapas	1,747	2,553	1,944	2,175	2,215	2,205	2,788	3,331
6	Chihuahua	4,469	3,919	4,391	5,299	9,504	5,176	9,648	5,309
7	Coahuila	5,175	5,118	4,207	5,123	4,885	4,153	15,901	8,230
8	Colima	18,780	18,970	28,763	27,096	18,483	32,157	72,884	22,755
9	Distrito Federal	41,164	91,523	89,447	93,898	91,576	103,470	111,964	106,525
10	Durango	1,386	2,075	2,026	2,190	3,224	3,508	3,304	3,463
11	Guanajuato	8,277	10,564	6,435	6,787	8,090	10,830	12,348	11,208
12	Guerrero	1,118	3,453	2,406	2,341	3,061	1,844	2,714	2,689
13	Hidalgo	888	3,145	2,587	2,708	3,420	2,925	3,185	3,061
14	Jalisco	12,437	13,583	21,050	39,116	18,835	27,637	29,612	37,498
15	México	8,768	14,284	17,654	19,345	15,268	19,292	17,450	17,134
16	Michoacán	1,021	1,805	1,918	2,455	3,259	4,113	4,886	5,095
17	Morelos	3,610	4,194	4,782	3,642	3,408	4,635	6,695	5,626
18	Nayarit	236	612	973	1,316	2,376	2,143	1,781	2,144
19	Nuevo León	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
20	Oaxaca	496	2,671	3,218	3,515	3,199	2,990	3,318	5,720
21	Puebla	1,120	1,909	3,569	4,888	8,087	9,276	9,121	8,194
22	Querétaro	11,450	2,128	3,866	3,321	3,407	5,173	4,560	5,286
23	Quintana Roo	1,347	3,730	2,887	2,953	3,014	2,890	3,014	2,648
24	San Luis Potosí	3,023	8,024	9,508	6,575	12,361	4,615	7,250	22,497
25	Sinaloa	2,598	6,439	5,806	7,095	11,050	9,490	10,566	7,703
26	Sonora	3,930	4,046	3,142	4,082	7,545	8,791	8,592	8,454
27	Tabasco	172	5,546	14,430	11,063	10,187	15,192	16,776	16,300
28	Tamaulipas	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	1,258	2,368	2,601
29	Tlaxcala	463	648	672	8,684	1,710	1,586	1,938	2,398

<sup>2</sup> En este grupo de OSOS están el Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos constitucionales autónomos, universidades públicas, INFONAVIT, tribunales agrarios, etc.

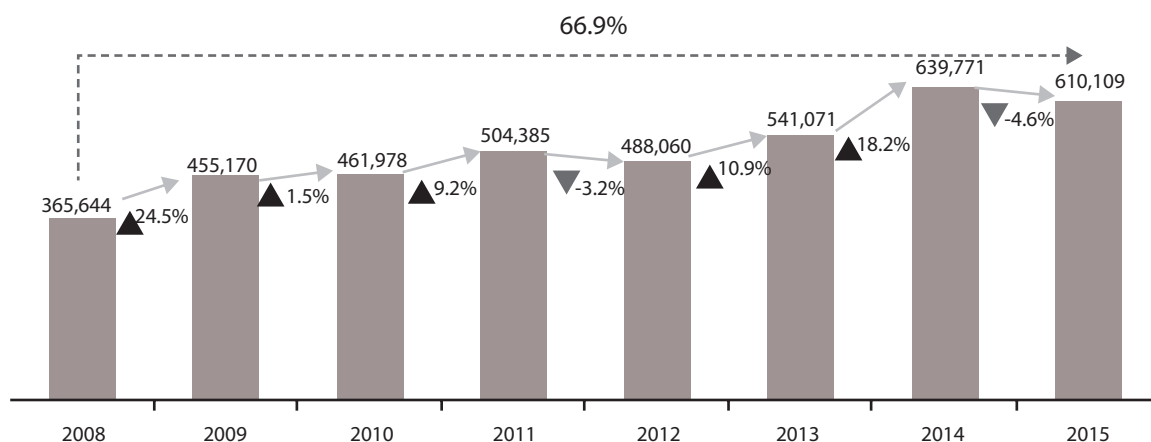
No	Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
30	Veracruz	2,062	4,638	3,028	7,606	8,211	8,952	9,401	10,196
31	Yucatán	4,124	3,826	2,723	3,274	2,857	3,963	5,804	8,434
32	Zacatecas	686	3,369	5,039	2,535	2,569	2,267	3,131	2,211
Total Entidades		146,509	231,400	251,879	289,056	271,611	312,983	406,293	373,623
Ejecutivo federal		105,250	117,597	122,138	123,293	131,154	147,148	143,918	153,738
Otros sujetos obligados		113,885	106,173	87,951	92,036	85,295	80,940	89,560	82,748
Total Nacional		365,644	455,170	461,978	504,385	488,060	541,071	639,771	610,109

**Cuadro 2. Recursos de revisión interpuestos en la federación  
y las entidades federativas, 2008 - 2015**

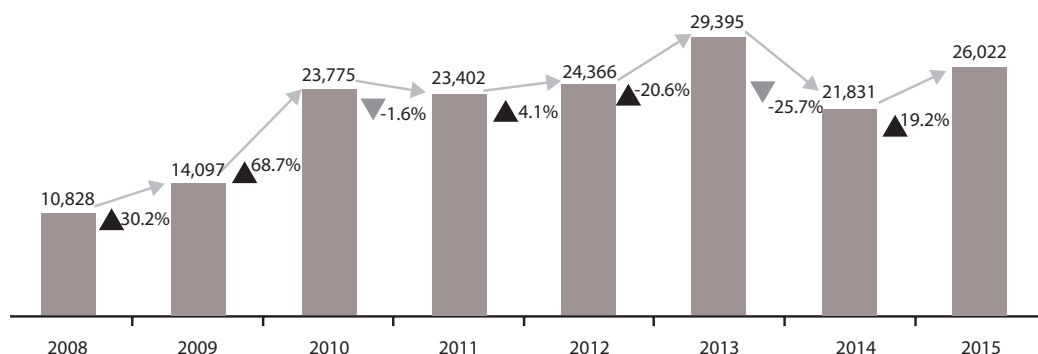
No	Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	Aguascalientes	36	63	69	73	43	29	36	83
2	Baja California	5	1	S/D	69	128	184	184	280
3	Baja California Sur	5	6	S/D	7	8	29	34	94
4	Campeche	26	29	82	31	36	34	101	93
5	Chiapas	36	18	54	81	67	148	111	326
6	Chihuahua	154	99	261	130	753	140	1,233	127
7	Coahuila	43	216	433	418	298	229	395	637
8	Colima	15	19	55	91	33	46	47	50
9	Distrito Federal	742	1,227	1,896	2,619	2,251	2,170	2,213	2,100
10	Durango	74	76	134	150	137	55	103	96
11	Guanajuato	48	179	134	333	303	289	473	442
12	Guerrero	31	49	36	29	73	75	71	51
13	Hidalgo	10	9	118	22	77	19	16	22
14	Jalisco	521	717	1,036	950	538	328	445	558
15	México	553	2,360	1,811	2,611	1,502	2,337	2,084	1,910
16	Michoacán	8	63	108	44	84	84	365	323
17	Morelos	192	538	756	944	331	595	771	476
18	Nayarit	48	77	42	92	81	95	108	147
19	Nuevo León	151	74	S/D	175	336	9,890	469	248
20	Oaxaca	14	65	132	194	244	379	526	356
21	Puebla	29	47	81	237	209	278	271	361
22	Querétaro	255	39	127	182	99	182	122	80

No	Entidad Federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
23	Quintana Roo	30	48	106	63	71	72	99	50
24	San Luis Potosí	769	6	3,649	1,927	6,998	425	514	5,474
25	Sinaloa	10	459	1,001	1,001	488	356	366	235
26	Sonora	73	81	224	136	63	302	243	226
27	Tabasco	21	214	2,342	670	661	470	643	820
28	Tamaulipas	1	36	10	45	71	32	24	57
29	Tlaxcala	26	36	56	65	74	57	92	144
30	Veracruz	316	506	384	1,219	1,418	1,500	2,180	1,597
31	Yucatán	279	302	184	230	172	721	34	178
32	Zacatecas	53	160	97	109	140	64	106	88
Total Entidades		4,574	7,819	15,418	14,947	17,787	21,614	14,479	17,729
Ejecutivo federal		6,053	6,038	8,160	6,185	6,119	7,483	7,042	7,893
Otros sujetos obligados		201	240	197	1,020	460	298	310	400
Total Nacional		10,828	14,097	23,775	23,402	24,366	29,395	21,831	26,022

**Gráfica 3. Solicitudes totales recibidas en la federación, las entidades federativas y los OSOS, 2008 – 2015**



**Gráfica 4. Recursos de revisión totales interpuestos en la federación, las entidades federativas y los OSOS, 2008 - 2015**



## Alcances de la reforma constitucional de 2014

Aunque no sea la reforma estructural que haya tenido más difusión, mucho se ha hablado de esta reforma constitucional y lo que puede significar para el país. Es importante, sin embargo, exponer los puntos que tienen trascendencia porque de ahí se desprenden las acciones que se han llevado a cabo en estos últimos dos años y las que se realizarán en el futuro para cumplir con todos sus alcances. Por ejemplo, podemos resumir las implicaciones de la reforma en lo siguiente:

- Incremento de los sujetos obligados a la normatividad en la materia, éstos son: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.
- Se otorga la autonomía constitucional para todos los organismos garantes de la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país.
- Expedición de tres leyes generales en las siguientes materias: 1) transparencia y acceso a la información pública, 2) protección de datos personales y 3) archivos.
- El organismo garante nacional autónomo tendrá competencia para conocer asuntos de los tres poderes y los órganos autónomos del ámbito federal, con excepción de la SCJN en asuntos jurisdiccionales.

- El organismo garante nacional tendrá la facultad de actuar como un tribunal de alzada para recibir los recursos de inconformidad de las personas que no estén de acuerdo con las resoluciones de los organismos garantes de las entidades federativas; es decir, actuará como una segunda instancia para los ciudadanos.
- Asimismo, el organismo garante nacional tendrá la atribución de atraer recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas que por su interés y trascendencia así lo ameriten, ya sea de oficio o a petición fundada de alguno de estos organismos.
- Las resoluciones del organismo garante nacional serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados, solo el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer un recurso de revisión ante la SCJN en caso de que dichas resoluciones puedan comprometer la seguridad nacional.
- Los integrantes del organismo garante nacional serán designados por el Senado de la República; el titular del Ejecutivo, en su caso, podrá objetar algún nombramiento.
- El organismo garante nacional podrá interponer controversias constitucionales.
- Todos los organismos garantes del país tendrán la capacidad para interponer acciones de inconstitucionalidad en sus respectivos ámbitos de competencia.
- Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- Se establece la coordinación entre el organismo garante nacional y la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el INEGI y los órganos garantes de las entidades federativas, lo que da paso a la creación del Sistema Nacional de Transparencia.

Estos son los mandatos que derivan de la reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 2014, cuyos alcances se materializan en las leyes generales que el Congreso de la Unión debe publicar. Al momento de escribir este artículo, ya entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y están por publicarse las otras dos.

### **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

La versión final de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debemos resaltarlo, fue producto de grandes consensos entre las fuerzas polí-

ticas representadas en el Senado de la República y, en su momento, en la Cámara de Diputados; sin embargo, mucho tuvieron que ver las propuestas y el empuje de la sociedad civil, que acompañó también el proceso de la generación de esta Ley General.

Los textos se conformaron observando las mejores prácticas de las leyes locales y los instrumentos normativos internacionales, por lo cual, podemos hablar de una ley de vanguardia y me atrevo a decir que, en su oportunidad, será muy bien ponderada en el rating global del derecho a la información (Global Right to Information Rating, elaborado por Access Info Europe y el Centre for Law and Democracy).<sup>3</sup>

Lo relevante de esta Ley General es lo siguiente:

- Instituye el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuyos integrantes están determinados en el párrafo final de la fracción VIII del apartado A del artículo 6° constitucional, y que son los organismos y entidades ya referidos en el punto final del tema anterior de este artículo.
- Establece la creación de una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la publicación de las obligaciones de transparencia.
- Instituye las atribuciones del organismo garante nacional, sus competencias, así como su jurisdicción.
- Señala las competencias de los organismos garantes de las entidades federativas.
- Especifica el procedimiento de acceso a la información pública, con lo cual deberá ser un mismo procedimiento en todo el país.
- Ratifica la ampliación de la base de sujetos obligados, ya señalados por el artículo 6° constitucional.
- Incrementa el número de obligaciones de transparencia a 170: 48 obligaciones comunes del artículo 70, y 122 específicas del artículo 71 al 79, dependiendo de la naturaleza del sujeto obligado. Para dar una referencia, las instituciones federales solo tenían 17 obligaciones.
- Además, dicta obligaciones de transparencia específicas para las instituciones del sector energético (derivadas de la reforma energética), que han

<sup>3</sup> El Global Right to Information Rating se puede consultar en: <http://www.rti-rating.org/>



sido detalladas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya promulgada.

- Permite la denuncia de cualquier persona por el incumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia en el portal de internet y la PNT, y establece el procedimiento para tal efecto.
- Determina que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción.
- Precisa las causales de reserva en materia de seguridad nacional y estabilidad financiera o monetaria. Todas las demás leyes deberán establecer sus supuestos de reserva acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos por esta Ley General, y en ningún caso podrán contravenirla.
- Instituye que, para reservar la información, los sujetos obligados necesariamente deberán realizar la prueba de daño.
- Las resoluciones de los organismos garantes son vinculatorias, definitivas e inatacables. Y se reitera que en el caso del INAI, solo el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer un recurso de revisión ante la SCJN, únicamente cuando dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.
- Establece medidas de apremio para los incumplimientos de las resoluciones de los organismos garantes de transparencia y sanciones para los infractores de las leyes de transparencia (General, Federal y locales).
- Otro asunto relevante es que se deberá publicar el nombre, denominación o razón social y el RFC de los contribuyentes que reciban una cancelación o condonación de algún crédito fiscal, así como los montos respectivos.

De acuerdo con el artículo Transitorio Quinto, "el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" tenían el plazo de hasta un año para armonizar las leyes respectivas, conforme a lo establecido en la referida Ley General; este plazo concluyó el pasado 5 de mayo de 2016, y 28 entidades federativas y el Congreso Federal cumplieron en tiempo para expedir el producto de esta armonización; los estados que faltaron de hacerlo en tiempo fueron: Guanajuato, Nuevo León, Veracruz y Zacatecas.

Para la operación y materialización de muchas de las determinaciones de esta Ley General, el Congreso de la Unión dispuso la emisión de lineamientos que el Sistema Nacional de Transparencia debía generar y publicar, lo cual ocurrió en tiempo

y forma. Así existirá homogeneidad en algunas actividades que dan cumplimiento a esta Ley General y que deberán replicarse en el trabajo cotidiano de los sujetos obligados para garantizar a los ciudadanos su derecho a la información.

## Sistema Nacional de Transparencia

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es la instancia que coordina a las instituciones relacionadas con la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y la rendición de cuentas. Se creó con el propósito de generar acciones coordinadas para alcanzar un estado de rendición de cuentas en todo el país.

Este Sistema Nacional tiene varias atribuciones conferidas en la Ley General, entre ellas:

- Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley General.
- Establecer criterios para la publicación de indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.
- Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos.
- Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia.
- Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos.
- Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país.
- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública, de conformidad con la normatividad aplicable.

Es importante mencionar, sobre todo, la responsabilidad del Sistema de generar instrumentos normativos para asegurar que varios procesos y procedimientos se realicen de conformidad con las disposiciones que mandata la propia Ley General, de manera homóloga en todos los rincones del país.

Dentro de estos lineamientos están los siguientes:

1. Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.
2. Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.
3. Lineamientos para la organización y conservación de los archivos.
4. Criterios para que los sujetos obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales a grupos vulnerables.
5. Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
6. Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.
7. Lineamientos que deberán observar los sujetos obligados para la atención de requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que emita el Sistema Nacional de Transparencia.
8. Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

En resumen, el Sistema Nacional de Transparencia es responsable de generar la política pública transversal en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales, con objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

## Plataforma Nacional de Transparencia

Podemos decir que la Ley General no solo pone el remedio, sino también el trapito para poder ejercer el derecho de acceso a la información y consultar la información de las obligaciones de transparencia.

Las asimetrías que han existido respecto a la manera de garantizar el derecho a la información y en la calidad de la información publicada en los portales de internet de los sujetos obligados de la federación y de las entidades federativas, ahora quedarán atrás mediante este sistema electrónico que la Ley General instituye en su Título Tercero.

Particularmente, el artículo 50 señala que la Plataforma deberá contener, al menos, cuatro sistemas: 1) Sistema de solicitudes de acceso a la información; 2) Sistema de gestión de medios de impugnación; 3) Sistema de portales de obligaciones de transparencia; y 4) Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados. Estos sistemas tendrán la siguiente utilidad:

- El primer sistema facilitará el ingreso y la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública y de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (derechos ARCO). Con un solo usuario y contraseña se podrán realizar solicitudes a cualquier sujeto obligado del país; incluso, será posible ingresar una misma solicitud hasta 33 sujetos obligados.
- Para quienes no estén conformes con la respuesta de los sujetos obligados, o por la falta de ésta, el segundo de los sistemas permitirá interponer recursos de revisión ante los 33 organismos garantes de transparencia, los cuales resolverán conforme a derecho. Si el solicitante no está de acuerdo con la resolución de este organismo en el ámbito local, el sistema le da la opción de interponer otro recurso de inconformidad ante el INAI, que fungirá como un tribunal de alzada para garantizar este derecho constitucional.
- El tercer sistema de portales de obligaciones de transparencia contendrá toda la información que la Ley General ordena publicar a los sujetos obligados, utilizando formatos para la presentación uniforme de la información; esto hará posible su comparación, explotación o reutilización. Cabe aclarar que la primera carga de información se realizará entre los meses de mayo a noviembre de 2016, lo que significa que la información estará completa hasta finales de año, y hasta entonces procederá la denuncia ciudadana por la falta de cumplimiento en la publicación de esta información.
- El cuarto sistema es una herramienta de comunicación entre sujetos obligados y organismos garantes, por medio de la cual intercambiarán documentación electrónica para sustanciar los recursos, ya sea de revisión o inconformidad. Además, se utilizará como comunicación institucional para otro tipo de actividades.

Esta plataforma informática es un proyecto único en su tipo; su desarrollo es completamente innovador y progresivamente incorporará otras funciones establecidas en la Ley General, como la accesibilidad para personas con discapacidad y la disponibilidad de la información en datos abiertos. Además, contendrá otros módulos de interés para la ciudadanía.

También se desarrolla una aplicación para teléfonos inteligentes vinculada a la Plataforma, donde se podrán realizar solicitudes o interponer impugnaciones. Y quienes carezcan de acceso a internet tendrán la posibilidad de hacer solicitudes mediante el TEL-INAI (01800 8354324) con el uso del teléfono convencional; en este caso, las o los operadores las capturarán en la Plataforma y las respuestas serán remitidas por las vías que los solicitantes elijan.



## Conclusiones

La transparencia y el acceso a la información se han ido posicionando en la agenda pública de nuestro país poco a poco pero con paso firme desde hace ya quince años. En este tiempo, la sociedad civil también ha hecho su aparición en la escena pública, impulsando el tema particularmente en el Poder Legislativo, donde han sido receptivos de las propuestas generadas por las organizaciones sociales, académicos, medios de comunicación, organismos garantes de transparencia y algunos otros actores políticos comprometidos con la rendición de cuentas.

No podemos señalar que ya se ha generado una cultura extendida de transparencia y acceso a la información, puesto que existe todavía mucha resistencia por parte de algunos servidores públicos en las instituciones federales, de los estados y municipios para abrir la información de su gestión al público.

Pero, normativamente hablando, podemos decir que se han establecidos las bases para que el derecho de acceso a la información pueda ser ejercido por todos los habitantes del país, y se están desarrollando las herramientas tecnológicas para hacerlo posible.

Respecto de la transparencia, en México ha pasado de ser una voluntad política a una obligación. El nivel de exigencia de la Ley General para publicar un cúmulo de información abundante sobre el uso y destino de los recursos públicos, así como de las actividades derivadas del ejercicio del poder, es muestra de que la transparencia va en serio y que los gobernantes tendrán que exponer sus acciones de gobierno al escrutinio de la población; de lo contrario, se encontrarán con medidas de apremio y/o sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley General.

Por todo lo aquí expuesto, podemos afirmar que, en estos quince años, el avance de la transparencia y el acceso a la información, en México, ha sido mucho más importante que en cualquier otro país. La normatividad generada está a la altura de las mejores del mundo y, me atrevo a decirlo, rebasa, en varios aspectos, a las demás leyes en la materia, porque instituye, de manera detallada, procesos, procedimientos, formas y hasta herramientas tecnológicas para asegurar que este derecho llegue a ser una práctica regular para cualquier habitante de esta nación.

Sobre esto último, la Ley General y, por consiguiente, las leyes federal y locales contemplan medidas para dar accesibilidad a las personas con alguna discapacidad y a la población indígena que no habla español.

Concretamente, en los últimos dos años, los mexicanos estamos experimentando una realidad que estaba lejos de ser imaginada a finales del siglo pasado. Es hora de no bajar la guardia y de que todos pongamos nuestro granito de arena en lo que nos corresponda para legar a las futuras generaciones una nación en donde exista el estado de derecho, con una ciudadanía que alza la voz para exigir el respeto de sus derechos humanos.

El objetivo de todo este esfuerzo es alcanzar un régimen de rendición de cuentas y disminuir la corrupción en las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno. Así podremos aspirar a un México con una distribución de la riqueza más equitativa, que nos conduzca a mejorar el nivel de vida de toda la población.



## Resumen

STE TRABAJO ANALIZA EL PAPEL DEL INSTITUTO Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y de la evaluación en el marco de la Reforma Educativa establecida en 2013. Se destacan las características más relevantes del diseño institucional y de las atribuciones legales del INEE, a partir de las cuales se describen los avances más importantes en su implementación, las áreas de oportunidad reconocidas en su puesta en marcha y las perspectivas de fortalecimiento que se abren en el futuro inmediato.

## Introducción

El 26 de febrero de 2013 se publicó la reforma constitucional en materia educativa<sup>1</sup> con la cual el Estado mexicano establecía importantes compromisos para la transformación de la educación obligatoria en México. Entre los más importantes destacan: i) La recuperación de la rectoría de la educación por

.....  
<sup>1</sup> La reforma educativa implicó modificaciones a los artículos 3° y 73 constitucionales.

# El INEE, la evaluación y la **Reforma educativa** en México. Avances, retos y perspectivas

Doctor Francisco Miranda López\*

parte del Estado; ii) El reconocimiento del derecho a una educación de calidad para todos y la obligación del Estado para garantizarlo; iii) El nuevo papel del INEE como órgano constitucional autónomo con facultades explícitas para coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), evaluar, regular, supervisar y emitir directrices de política educativa; y iv) La creación del Servicio Profesional Docente (SPD) basado en la evaluación y el reconocimiento de méritos.

Esta arquitectura legal tuvo como respaldo tres pilares políticos centrales: 1) una coalición política legislativa de amplio alcance, denominada Pacto por México; 2) el descabezamiento político del liderazgo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el control de sus principales expresiones locales; y 3) la recentralización política y administrativa de las principales decisiones de política educativa en el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP). A casi tres años de haber iniciado este proceso de cambio, se han concretado avances muy importantes. No obstante, en la implementación de las políticas y acciones establecidas se han vislumbrado algunos retos que son prioritarios de atender.

Este trabajo tiene el propósito de dar cuenta de dichos avances, así como de los principales aprendizajes obtenidos en este corto, pero fundamental proceso de implementación, de los cuales se desprenden varios ámbitos de atención para darle sostenibilidad a la Reforma Educativa en el futuro inmediato.

---

\* Titular de la Unidad de Normatividad y Política Educativa del INEE



El presente documento se divide en tres apartados. En el primero se describen brevemente las atribuciones legales del INEE con la finalidad de precisar el rol que se tiene previsto juegue en el nuevo entramado institucional de la Reforma Educativa. Con base en sus atribuciones fundamentales, en el segundo apartado, se presentan los avances más relevantes en ámbitos clave de sus nuevas tareas institucionales. Posteriormente, en el tercer apartado, se realiza un pequeño balance de los logros obtenidos y de los principales retos identificados a partir de los cuales se dibujan algunas líneas de fortalecimiento y mejora.

Al final se recuperan, a manera de conclusión, las tesis centrales sobre los avances, retos y algunas perspectivas para pensar en el fortalecimiento de la Reforma y su proyecto de cambio educativo.

### **La evaluación y el INEE en la arquitectura legal de la reforma educativa**

No debe caber la menor duda de que en la Reforma Educativa actual, la evaluación es un brazo estratégico en las propuestas de cambio y transformación. Aún más: no solo se trata de desarrollar evaluaciones; además hay que regularlas, usarlas para mejorar, generar información, tomar decisiones, justificar consecuencias en las personas y orientar las políticas y las acciones públicas. Nunca como hoy, en la historia de las reformas educativas, la evaluación había sido tan intencionalmente dirigida, en términos legales, políticos y educativos, como una pauta fundamental para orientar la reforma educativa en todos sus componentes, procesos y resultados (Corrales, 1999; Gajardo, 1999; Miranda, 2004; Ornelas, 2008).

Conviene citar, al respecto, el planteamiento constitucional que de manera nítida dibuja el plan previsto para la evaluación y el INEE. Subrayaremos en esta cita los aspectos que a nuestro juicio son fundamentales para mirarlos con detenimiento y darle seguimiento.

La Fracción IX del Artículo Tercero Constitucional señala con claridad lo siguiente:

Para garantizar la prestación de servicios de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria y secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información, y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Los puntos destacados, en el orden en el que aparecen en la cita, serán los ejes de la descripción y el análisis del presente ensayo.

## Avances en la implementación

### El SNEE y la coordinación del INEE

De acuerdo con la Ley del INEE (LINEE), el SNEE es “un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, con el objeto de contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios” (art. 11 y 12 de la LINEE).

La Ley establece que los proyectos y acciones que se realicen respecto al SNEE se llevarán a cabo conforme a una Política Nacional de Evaluación de la Educación (PNEE), de manera que sean pertinentes a las necesidades de mejoramiento de los servicios educativos que se ofrecen a las distintas poblaciones del país (artículo 17 de la LINEE, 2013).

Para atender estos mandatos de Ley, el INEE ha desarrollado diversos esfuerzos para avanzar tanto en la formulación de la PNEE como en el desarrollo y coordinación del SNEE. Entre otros conviene mencionar los siguientes:

**La Conferencia del SNEE:** Se ha dado estructura funcional y organizativa a la Conferencia del SNEE estableciendo los criterios de representación regional y de participación de las autoridades educativas —federal y locales—, con la finalidad de cumplir, como lo define la Ley, el propósito de intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa. Se han desarrollado las sesiones ordinarias previstas en la legislación durante los últimos tres años y se han generado importantes espacios de discusión y análisis sobre diversos temas estratégicos de evaluación, así como sobre la construcción y desarrollo de la PNEE.

**Espacios de Coordinación y Consenso:** En la búsqueda de espacios efectivos de análisis, deliberación y construcción de consensos, el Instituto impulsó los Diálogo-

gos Regionales para Construcción de la PNEE, a partir de los cuales las autoridades educativas locales, en ambientes más próximos e informales de conversación, intercambian puntos de vista con la Junta de Gobierno del INEE sobre los temas relevantes de las agendas nacional y local de evaluación y mejora educativa. Derivado de las primeras experiencias de los Diálogos Regionales se instaló el espacio respectivo con la autoridad educativa federal con el mismo formato de proximidad y discusión. A partir de estos espacios se construyó la PNEE con las aportaciones de todas las autoridades educativas y, con base en ellos, se han discutido los temas y propuestas de acuerdo para llevarlos al pleno de la Conferencia del SNEE.

Definición de la Política Nacional de Evaluación: En noviembre de 2015, se construyó y publicó (de manera conjunta entre INEE, SEP y Autoridades Educativas Locales) el Documento Rector de la Política Nacional de Evaluación Educativa (DR PNEE), mismo que integra, entre otros aspectos, las líneas generales de política y los ejes principales que organizan su funcionamiento, así como las principales líneas de acción, los ámbitos de trabajo, las tareas prioritarias a desarrollar y una imagen objetivo hacia el mediano plazo (2020).

Una visión federalista a través de los Programas Estatales de Evaluación y Mejora Educativa (PEEME): Tomando como referencia el DR PNEE, actualmente se trabaja con las 32 entidades federativas en la elaboración de los PEEME, los cuales son instrumentos de planeación para el análisis, definición y orientación de las acciones de evaluación y mejora educativa en la educación básica y media superior de las entidades federativas, e incorpora tres dimensiones centrales en su construcción: de lo nacional a lo local, de lo local a lo nacional y lo propiamente escolar.<sup>2</sup>

El Programa de Mediano Plazo del SNEE: Los PEEME, tomando como referencia el DR PNEE, serán pilares de arranque en la coordinación del SNEE, pues orientarán y darán sustancia al Programa de Mediano Plazo del SNEE, a partir del cual se articularán las diversas acciones de evaluación, estatales y federales, en un gran proyecto nacional de evaluación y mejora educativa.

## El desarrollo de las evaluaciones nacionales

Dentro de las tareas relacionadas con el desarrollo de evaluaciones, la medición del aprendizaje de los estudiantes a través del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) y el diagnóstico de los centros escolares con la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) merecen ser destacados.

---

<sup>2</sup> La lógica de formulación de los PEEME, incorpora tres elementos centrales: i) una metodología de construcción que parta de la identificación de problemas educativos en términos de brecha y desigualdad, la identificación de sus causas críticas y la identificación de necesidades de evaluación, asociadas al problema y sus causas críticas; ii) definición de proyectos de evaluación y mejora que precisen su impacto a largo y mediano plazo; así como iii) garantizar la viabilidad política de los mismos

## PLANEA

Tiene el propósito de conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria. Para ello se aplican exámenes a los alumnos de tercer año de preescolar, cuarto y sexto de primaria, tercer año de secundaria y tercer año de bachillerato.

Existen tres modalidades en el diseño de los instrumentos y las aplicaciones de PLANEA, cada uno de los cuales es más adecuado para obtener un tipo de información en particular, estas son: Evaluación del logro referida al Sistema Educativo Nacional (ELSEN); Evaluación del logro referida a los centros escolares (ELCE); y la Evaluación diagnóstica censal (EDC).

Entre los resultados más relevantes que arroja la aplicación de PLANEA, en el 2015, destacan los siguientes: al terminar el sexto grado de primaria, respecto a la comprensión lectora, la mitad de los alumnos (49.5%) no puede realizar las tareas de los niveles de logro más avanzados, tales como comprender información de textos expositivos y literarios. En matemáticas, por su parte, el 60% de los alumnos, al terminar sexto grado de primaria, no sabe aún resolver problemas que implican hacer operaciones básicas con números naturales. Por otro lado, al terminar tercero de secundaria, los estudiantes en el nivel más bajo de lenguaje y comunicación llega al 46%. En cambio, en matemáticas, la proporción de estudiantes ubicados en el nivel I es un poco mayor que la encontrada en primaria. Es posible que la falta de aprendizajes consolidados que se requieren para los nuevos aprendizajes en secundaria genere este efecto de arrastre.

Estos resultados han permitido apreciar las desigualdades entre los estudiantes procedentes de grupos sociales con contextos tanto más como menos favorecidos, e identificar las brechas que deben eliminarse progresivamente para garantizar el derecho a una educación de calidad.

## ECEA

Tiene como objetivo establecer en qué medida las escuelas de la educación obligatoria cuentan con las condiciones básicas para su operación y funcionamiento. Además, al ser una evaluación cuatrienal de cada uno de los niveles de la educación obligatoria, permite valorar periódicamente las condiciones de trabajo de las escuelas.

La primera aplicación de la ECEA se llevó a cabo en su forma definitiva del 3 al 14 de noviembre de 2014 en 1425 escuelas primarias de 31 entidades federativas, y los resultados tienen representatividad a nivel nacional. El muestreo fue aleatorio

y representativo a nivel Nacional y por modalidad escolar, aunque debe de considerarse que Oaxaca no participó en la evaluación. La muestra incluyó los seis tipos de escuelas primarias.<sup>3</sup>

Los aspectos a evaluar a través de ECEA se clasificaron en cinco ámbitos<sup>4</sup> que incluyen aspectos tanto de recursos como de procesos. En general, a partir de los resultados arrojados por ECEA, se pone de manifiesto que las escuelas en los contextos más pobres son las que, en mayores proporciones, tienen condiciones más precarias y ofrecen menor bienestar y oportunidades de aprendizaje a los estudiantes. A estas escuelas no sólo no se les provee de mayores apoyos para subsanar las desventajas sociales; ni siquiera se les da lo mismo que a otras ubicadas en contextos más favorables. Los servicios de educación indígena y comunitaria concentran las mayores carencias.<sup>5</sup>

### La tarea reguladora y la emisión de lineamientos: la experiencia del Servicio Profesional Docente (SPD)

La tarea regulatoria que realiza el INEE se expresa en dos figuras normativas fundamentales: los lineamientos y los criterios técnicos. Con los primeros se busca dar certeza, legalidad, transparencia y objetividad a los procesos de evaluación, considerando diversos aspectos organizativos, logísticos, operativos y tecnológicos. Con los segundos, se persigue establecer los referentes académicos y técnicos para conducir las estrategias de evaluación, la elaboración y la aplicación de instrumentos, así como los procedimientos de calificación e interpretación, uso y alcance de los resultados.

Actualmente, se han expedido todos los lineamientos previstos para dar soporte normativo a la mayoría de los procesos de evaluación previstos en la LGSPD para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. También se han desarrollado los criterios técnicos y se han puesto en marcha las diversas acciones de validación correspondientes, sobre la pertinencia y coherencia entre los perfiles profesionales y los parámetros e indicadores para su medición, así como la congruencia de

<sup>3</sup> Generales multigrado, generales no multigrado, indígenas no multigrado, indígenas multigrado, comunitarias y privadas.

<sup>4</sup> Infraestructura para el bienestar y aprendizaje de los estudiantes; mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje; material de apoyo educativo; personal que labora en las escuelas; gestión del aprendizaje; organización escolar. Se considera que el buen funcionamiento de la escuela no equivale a la suma de condiciones, sino que incluye la relación entre ellas. Todas son necesarias como punto de partida para la enseñanza y el aprendizaje.

<sup>5</sup> Las carencias que se advierten en la operación de las escuelas públicas son el resultado de una desatención sistemática de varios años, producto de políticas educativas que no han atendido con pertinencia y eficacia las desigualdades sociales y la diversidad sociocultural del país. En esto tienen responsabilidad tanto las autoridades educativas federales como las locales.

éstos con las etapas, aspectos, métodos e instrumentos. Se han revisado, igualmente, los instrumentos aplicados en los distintos procesos de evaluación y se ha llevado a cabo la calificación respectiva. En la misma línea de trabajo, se ha desarrollado el procesamiento de datos para la elaboración de las listas de prelación o la ubicación de sustentantes en los diferentes grupos de desempeño, según los requerimientos de cada evaluación, y se han generado las pautas para los dictámenes de notificación de resultados.

En la experiencia normativa han aparecido algunos aspectos sensibles para dar garantía de legalidad y transparencia en los procesos de evaluación. Además de los aspectos técnicos, se han normado los aspectos que tienen que ver con la organización de todo el proceso, a saber: emisión de convocatorias, mecanismos de notificación, sedes de aplicación, plataformas tecnológicas y disponibilidad de equipo, personal de aplicación, mecanismos de seguridad y control de los tiempos de las jornadas de aplicación. Destaca, del mismo modo, la importancia de la función de supervisión del INEE en el cumplimiento de los lineamientos, así como de la participación de observadores ciudadanos en los procesos de evaluación que es igualmente reglamentada.

Al finalizar el año 2015 se habían efectuado prácticamente todas las evaluaciones previstas en el SPD. A partir de estas evaluaciones han ingresado al SPD 140,922 profesores que resultaron idóneos en los concursos de oposición de los ciclos escolares 2014-2015 y 2015-2016. Igualmente, se han promocionado 23,960 docentes a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica. Asimismo, en el ciclo escolar 2015-2016, 134,140 docentes y directivos de educación básica y educación media superior obtuvieron resultados suficientes en la evaluación de desempeño, representando esta cantidad el 84.73% de los que participaron (CNSPD, 2016).

Por otra parte, para garantizar la transparencia en los procesos, el Instituto ha supervisado todos y cada uno de ellos (ver tabla 1) y ha promovido la participación de la sociedad civil para la observación ciudadana de los mismos (ver tabla 2).

**Tabla 1. Supervisión por tipo de concurso**

Tipo de concurso	Número de días de la aplicación	Número de sedes programadas	Número de supervisores asignados
Promoción 2014-2015 y 2015-2016	5	568	84
Promoción e Ingreso 2014-2015 y 2015-2016	5	404	223
Ingreso 2014-2015 y 2015-2016	23	2,027	962

Tipo de concurso	Número de días de la aplicación	Número de sedes programadas	Número de supervisores asignados
Desempeño 2015	16	1114	834

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente

**Tabla 2. Observadores**

Tipo de Observadores ciclo escolar 2015-2016	Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior de carácter público, Asociaciones de Padres de Familia	Madres, Padres de familia y/o Tutores
Número de observadores acreditados y reacreditados	79	120
Observadores asignados por tipo educativo		
Total de Observadores	Observadores en Educación Básica	Observadores en Educación Media Superior
2,827	2,288	539

**Fuente:** Elaboración propia

Conviene señalar que en el marco del SPD se han desarrollado importantes procesos de formación, capacitación y certificación de evaluadores. Desde 2014, el INEE ha desarrollado, con apoyo de instituciones de investigación y de educación superior varios programas. Algunos de estos son el Programa General de Formación para Evaluadores de Desempeño Docente impartido por la UNAM, que se realizó con la finalidad de certificar evaluadores para el SPD en 2014. En 2015 el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), elaboró los Programas de Evaluadores del Personal con Funciones de Dirección y Supervisión (EB) y el de Lectura y Uso de Rúbricas (EB y EMS), a partir del cual se buscó certificar a más evaluadores. Hasta la fecha se han certificado 2873 para el SPD.

## Sistemas de información, uso de resultados de evaluación y emisión de directrices

### a) Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE)

Uno de los avances que ha logrado el INEE es la conformación del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE) como un sistema institucional de

información que ofrezca una visión integradora de los distintos componentes del Sistema Educativo Nacional (SEN) que comprenda desde el aula y la escuela, hasta el propio sistema, sus políticas y programas, así como, los datos sociodemográficos del contexto en el cual opera. Tiene tres propósitos, a saber: 1) potenciar las capacidades de evaluación de la calidad, el desempeño y los resultados del SEN en la educación obligatoria, 2) apoyar la implementación de la PNEE en el marco del SNEE y 3) difundir de manera transparente los datos e información sobre resultados de las evaluaciones educativas.

Se considera al SIRE como una herramienta tecnológica clave para el cumplimiento de las atribuciones del INEE y que permite a través de la información que se genera el fortalecimiento del SNEE, concibiéndose como un proyecto de valor público para la toma de decisiones, la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la educación obligatoria, aprovechando lo más posible el valor de los datos disponibles.

Con el fin de apoyar al desarrollo del SEN, el INEE cuenta con dos herramientas clave: por un lado, la difusión de información a través del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones (SIRE), que busca difundir información sobre el estado del SEN que apoye a las distintas autoridades educativas, así como investigadores y público en general en su labor; y, por el otro, la emisión de directrices que busca establecer líneas estratégicas de mejora de las políticas y programas educativos.

## b) Directrices para la mejora educativa

Una de las atribuciones que la Ley otorga al Instituto es la emisión de directrices para la mejora de la calidad de la educación. Para ello el INEE elaboró un modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa, en dicho modelo se concibe a la directriz como “una norma técnica en tanto que las acciones o maneras establecidas para su ejecución se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines deseados o exigidos” (INEE, 2015a). Las directrices pretenden construir un puente entre las evidencias disponibles y la toma de decisiones de política educativa basándose en evaluaciones, estudios e investigaciones.

El 7 de septiembre de 2015 se emitieron las primeras directrices, a través de oficios dirigidos al secretario de Educación Pública y a las autoridades educativas de los estados, y su publicación en página web del Instituto. Las autoridades educativas de las 32 entidades federativas aceptaron las directrices: 17 de ellas lo hicieron dentro del plazo de los 60 días naturales que marca la ley, mientras que 15 lo hicieron en fecha posterior. La Secretaría de Educación Pública, por su parte, envió un primer oficio de respuesta, el 5 de noviembre de 2015, en el que se señala que la Secretaría es la única entidad con atribuciones para evaluar las escuelas norma-



les y que las acciones que se esbozaban en una primera versión del Plan Integral de Diagnóstico, Rediseño y Transformación de las Escuelas Normales (PIDIRFEN) tenían puntos de coincidencia con las directrices emitidas. Posteriormente, en un segundo oficio, fechado el 2 de diciembre de 2015, la SEP señaló la importancia de mantener una adecuada cooperación para desarrollar y armonizar las directrices y el PIDIRFEN. Es probable que este segundo oficio se haya derivado del interés de las entidades federativas en dar respuesta y atender las directrices. De hecho, y en ánimo de cooperación con el Instituto, el 19 de enero de 2016 la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) envió oficios a nueve entidades federativas que no habían respondido a las directrices, solicitando dieran una respuesta al INEE.

El INEE cuenta con un programa de emisión de directrices cuya selección de las temáticas considera varios criterios, que se muestran en la tabla 3. Bajo estos criterios el INEE ha programado un grupo de directrices para el año 2016, en el camino hacia la mejora de las políticas educativas.

**Tabla 3. Criterios y Programa de Directrices 2016**

Criterios	Directrices programadas
<p>1) La disponibilidad de información o evidencias que permitan determinar la existencia de un problema, debilidad o riesgo educativo</p> <p>2) El abordaje o atención pública de la temática o problema en el marco de la política educativa actual, con la consecuente consideración de la ruta de atención y los recursos asignados para ello</p> <p>3) La existencia de evaluaciones o investigaciones educativas que valoren su grado o nivel de rezago y su impacto en la calidad y equidad educativa, en el marco del sistema educativo nacional.</p>	<p>1) Directrices para mejorar la atención educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes de familias jornaleras agrícolas migrantes.</p> <p>2) Directrices para mejorar la atención educativa dirigida a niñas, niños y adolescentes que viven en comunidades indígenas.</p> <p>3) Directrices para abatir la deserción escolar en el nivel de medio superior.</p> <p>4) Directrices para mejorar el programa de tutorías a docentes de nuevo ingreso en el marco del Servicio Profesional Docente.</p> <p>5) Directrices para mejorar el diseño e implementación de la política de formación continua en el marco del Servicio Profesional Docente.</p>

**Fuente:** Elaboración propia

### c) Informes sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del SEN

Con base en los resultados de las evaluaciones, estudios y su sistema de indicadores, el INEE tiene también el mandato de presentar al Congreso de la Unión cada año un informe sobre el estado que guardan los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional. En los últimos tres años, el Instituto ha presentado los siguientes informes: El derecho a una educación de calidad (2014); Los docentes en México (2015) y La educación obligatoria en México (2016). En cada uno de ellos se han presentado los diagnósticos correspondientes de acuerdo con la información disponible, se efectuaron los ejercicios analíticos sobre avances y retrocesos, y se emitieron recomendaciones de mejora.

## Aprendizajes y retos principales

El nuevo diseño institucional que trajo consigo la actual Reforma Educativa en México resulta, sin duda, un parteaguas en la historia política del país. Tanto en el terreno legal como en la definición formal de la agenda política se plasma una clara recomposición de los criterios y mecanismos básicos de decisión institucional en varias dimensiones estratégicas, a saber:

1. La recuperación de la rectoría del Estado en materia educativa a partir del reconocimiento explícito de una obligación y de un mandato constitucional: garantizar el derecho a una educación de calidad para todos;
2. La formulación explícita de una apuesta de cambio integral al reconocer que alcanzar el máximo logro académico de los educandos significa mejorar la calidad de los servicios educativos, entre los que destacan la idoneidad de los docentes y los directivos, la infraestructura y la organización escolar, así como los materiales y métodos educativos;
3. El rol del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como órgano público autónomo y coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) a quien constitucionalmente se le reconoce como el garante de la calidad en la prestación de los servicios educativos; y
4. La creación de un Servicio Profesional Docente (SPD) basado en procesos de evaluación regulados por el INEE y ejecutados por las autoridades educativas a efecto de que sea el mérito el mecanismo determinante en el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público.

Se debe reconocer el acompañamiento del diseño legal e institucional de la Reforma Educativa por dos importantes dispositivos políticos que han jugado un papel muy relevante en su puesta en marcha: uno, el repliegue político del SNTE, a partir del desmantelamiento de sus liderazgos corporativos más fuertes y, otro, la centralización de las decisiones políticas y administrativas en la cúpula de la SEP, dejando en un nivel marginal a las autoridades educativas locales. Si bien ambos mecanismos han generado notables condiciones iniciales que favorecieron el proceso de implementación de la Reforma, las necesidades propias de gobernabilidad del sistema han planteado la necesidad de readecuar sus roles iniciales para contener políticamente las resistencias a la Reforma y para mejorar la eficacia institucional y administrativa para llevarla a cabo.

Tomando en cuenta el poco tiempo a partir de la implementación de la Reforma, en cada una de las dimensiones establecidas hay avances importantes. Quizá entre los más visibles, por su relevancia política, se encuentren los procesos de evaluación del SPD para el ingreso, la promoción y el desempeño docente, estos últimos asociados a la permanencia en el servicio y la asignación de incentivos.

Sin embargo, como suele ocurrir en los procesos de gran calado, en cada una de las dimensiones anteriores han aparecido diversas restricciones que es necesario reconocer como retos de corto y mediano plazo. Se trata, por ello, de dar cuenta de aquellos factores o variables que exigirán ajustes graduales, aunque existen otros que requerirán una considerable tarea de reorientación, complementariedad y rearticulación con otros procesos estratégicos dentro y fuera del sector educativo.

### **Rectoría del Estado: hacia una nueva institucionalidad garante de derechos**

A partir de los planteamientos constitucionales y legislativos, la Rectoría del Estado (RE) exige avanzar hacia una nueva institucionalidad para producir mejora educativa, en la cual las reglas de actuación de los diferentes actores que tienen que ver con la educación, queden perfectamente establecidas. Esta rectoría no puede reducirse solamente a la derrota de los poderes fácticos en educación. Exige, adicionalmente, construir nuevas reglas de deliberación y decisión política basadas en la evidencia, en el apego a la legalidad, en la búsqueda de propuestas efectivas de mejora y en la rendición de cuentas. Demanda, en el mismo tono, reconocer que el Estado no es solamente el gobierno en turno; más que eso, lo constituye toda la institucionalidad legalmente establecida obligada a mejorar la calidad de la educación. En consecuencia, la RE no está sólo representada por la SEP. En ella deben tener cabida las autoridades educativas locales y, por supuesto, de manera fundamental, el INEE. Aún más: deben formar parte de ésta los me-

canismos institucionales previstos para promover la participación social y para apoyar la gestión educacional desde las escuelas y las comunidades educativas. Por lo tanto, la Rectoría del Estado implica que las instancias respectivas cumplan con sus atribuciones legales y apoyen el fortalecimiento institucional. Comprende, pese a los riesgos, el respeto de los sistemas de contrapeso (check and balance) establecidos para evitar los excesos y las tentaciones autoritarias. Conlleva, de igual forma, la necesidad de utilizar y fomentar la cooperación institucional, y propiciar el debate público sobre el estado actual de los problemas educativos, así como reconocer su diversidad, visibilizar las necesidades de los grupos en mayor condición de vulnerabilidad y debatir, con razones, las principales alternativas de solución.

La nueva institucionalidad pública, además de la exigencia legal, de coordinación y balanceo político, demanda una profunda transformación en su diseño y operación para responder al enfoque de derechos que mandata nuestra Constitución y que, en términos de política y gestión educativa, sigue siendo marginal. Cumplir con la garantía de derechos no significa mitigar desventajas educativas o sociales. Ante todo, reclama realizar acciones afirmativas, es decir, dar más pero también diferente, a los que menos tienen. A pesar de ser un mandato constitucional muy claro, las acciones de política educativa han dejado de lado la construcción de una arquitectura institucional, cultural y política dentro del propio Estado que re-signifique cada una de sus acciones dentro de una nueva métrica de evaluación y mejora, abonando así el camino para reconocer dónde se avanza y dónde no en el cumplimiento del derecho y, a partir de ello, definir las intervenciones para su avance gradual. Este es todavía un tema pendiente en la ambiciosa agenda de la Reforma Educativa en México.

## Máximo logro educativo: hacia un proyecto de evaluación integral

Los resultados de logro educativo arrojados por evaluaciones como Planea —y antes Enlace— se han configurado como un dato de referencia central para dar cuenta de la calidad de la educación y la manera en como ésta se distribuye en el sistema educativo. Pero si bien las evidencias típicas de estas evaluaciones permiten observar la proporción de alumnos por niveles de logro (insuficiente, indispensable, satisfactorio o sobresaliente), así como su distribución en áreas o poblaciones en situación de vulnerabilidad (nivel de marginación, tipo de localidad, sexo, poblaciones indígenas o tipo de escuela) lo cierto es que no sugieren mucho acerca de los factores que influyen en esta situación o, más aún, dicen muy poco respecto a su relación con la pertinencia y la calidad de los servicios

educativos que se ofrecen a los educandos. Quizá por ello sea cada vez más necesario transitar hacia enfoques más integrados que permitan extender la idea de obtener fotografías instantáneas de la situación del aprendizaje de los alumnos al término de los ciclos escolares, hacia la construcción de modelos más dinámicos de interacción entre procesos educativos y logro académico de los alumnos.

La evaluación de aprendizajes seguirá siendo un importante faro y un termómetro fundamental para medir el avance educativo en México. Insistir en esta ruta de evaluación seguirá siendo prometedor, así como ampliarla hacia otras asignaturas y aspectos vinculados a la formación —como las habilidades sociales—, además de la comprensión lectora y las matemáticas. Sin embargo, parece que esto no será suficiente si no se acompaña de evaluaciones de los otros componentes del sistema e, inclusive, de otras variables o factores sociales asociados al logro educativo de los grupos en mayor desventaja, que complementen y profundicen las variables generales vinculadas al bienestar. Evaluar los componentes claves de la oferta educativa (el currículum, la infraestructura, la idoneidad de docentes y directivos, así como la organización escolar) aparece como una necesidad cada vez más cercana para avanzar hacia perspectivas integrales, a efecto de no sólo reconocer la redistribución del logro académico de los educandos al paso del tiempo. Necesitamos arribar a las causas: saber a qué se debe, es decir, a qué tipo y forma de política o de mejora de los servicios educativos es imputable su progreso educativo.

### Autonomía del INEE y el SNEE: hacia una nueva política de evaluación para la mejora educativa

El nuevo diseño institucional que planteó la Reforma Educativa en México está generando para todos los actores del sistema educativo diversos aprendizajes respecto a su interpretación, implementación y beneficios. Hablamos de otros mecanismos diferentes a los conocidos para diseñar política educativa y formas distintas para enfrentar los problemas de la educación. No sólo se trata de ejecutar los mandatos de Ley, se suma a ello la necesidad de impulsar nuevas fórmulas de coordinación y cooperación para un desarrollo institucional más articulado y equilibrado para desarrollar la evaluación y, a partir de ésta, caminar hacia la mejora educativa.

A tres años de iniciar la implementación de la Reforma se dispone ya de un documento rector de la PNEE y de una ruta de trabajo para construir los PEEME y, junto con la SEP, avanzar hacia un Programa de Mediano Plazo del SNEE que permita establecer los cimientos para que, al menos, en el mediano plazo (al 2020) se dispongan de elementos para reconocer los avances de la Reforma y, con base en

éstos, tender el puente y las mediaciones necesarias para trazar las líneas hacia la mejora efectiva de largo aliento que necesita el país.

Los avances que se concretan institucionalmente en el Sistema Nacional de Evaluación Educativa dibujan una vía, al parecer fructífera, para no convertirlo en un conglomerado o en un ordenamiento serial de actores; por el contrario, invita a avanzar hacia su conformación en un cuerpo orgánico con estructura, músculo, corazón y cerebro a través de una política que oriente y estimule las propuestas locales y nacionales de evaluación y mejora educativa. Pero esta trayectoria no ha sido camino de terciopelo. En el trayecto se han mezclado las metáforas de la sospecha, las resistencias y las tensiones entre autoridades —las educativas y ahora las de evaluación—, los conflictos entre la realpolitik de la educación y las luchas auténticas por la mejora educativa, las disputas por la verdad y el control de la información y de las evidencias; en fin, la experiencia de una transición en la que a la autoridad educativa, si bien se quitó de enfrente el fardo del poder fáctico gremial, debe atender la dinámica en la que la Ley consideró importante colocar al INEE para fortalecer, justamente, la autonomía del Estado. Organismo crucial no sólo por lo que hace al interjuego político; además, respecto al fortalecimiento de sus capacidades técnicas a partir del uso de la información y el conocimiento para entender y enfrentar mejor los problemas educativos, dar más transparencia a través de la regulación de los procesos de evaluación e incidir con mayor probabilidad de éxito en la política educativa a través de directrices que derivan de las evaluaciones.

En este contexto, es indiscutible que uno de los pasos necesarios que habría que darse en beneficio de la Reforma Educativa tendría que ser el de la construcción de un nuevo modelo de gobernanza institucional que haga posible los juegos de suma-variable, y no de suma-cero, que permitan la cooperación y el trabajo conjunto entre la SEP, el INEE y las autoridades educativas locales. La nueva institucionalidad educativa ya no podrá fundarse solamente en las políticas bilaterales consensuadas. Se requiere entrar de lleno a la deliberación pública plural, donde la política y lo político se construyan como parte de un equilibrio fundamental en favor del derecho a la educación y no simplemente para cuidar coaliciones políticas gobernables. Sin ello, en nuestro país no podrá trascenderse el umbral de lo posible hacia lo necesario.

## Servicio Profesional Docente: hacia la articulación de la evaluación, el mérito y la mejora del trabajo docente

Para 2016 se habrán implementado prácticamente todas las evaluaciones previstas en el SPD. Se llevará a cabo la tercera convocatoria para los concursos de in-

greso en educación básica (EB) y media superior (EMS), la segunda para los concursos a cargos con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica en EB, la tercera para funciones de dirección en EMS y la segunda para funciones de supervisión en este mismo tipo educativo. Además, tendrá lugar la evaluación de desempeño para un segundo grupo, la correspondiente para los docentes de nuevo ingreso y la de segunda oportunidad para aquellos que obtuvieron resultados insuficientes en su primera evaluación celebrada a finales de 2015. Con esta última, además, se logró hacer efectivo el nuevo programa de incentivos asignados a quienes tuvieron resultados destacados en EB y, destacados y excelentes, en EMS.

Los avances en la implementación del SPD han sido fundamentales. Han permitido movilizar y poner a prueba la mayoría de los nuevos temas del diseño institucional de la Reforma Educativa claramente orientados a dismantlar y reemplazar la estructura clientelar del viejo régimen: la venta y la herencia de plazas; la asignación de cargos directivos por lealtades político-sindicales y la asignación de incentivos distribuidos de manera discrecional.

Desde la perspectiva logística y operativa, los avances no han sido menores. Se han enfrentado obstáculos y encontrado salidas razonables a los distintos desafíos que significaron: desde convocar grandes contingentes de personas para presentar evaluaciones en diversas sedes, hasta controlar los procesos de pre-registro y registro, generar y desarrollar protocolos de seguridad en los procesos de aplicación de instrumentos, hacerlo por computadora, calificar y notificar resultados y garantizar la asignación de plazas y promociones, así como la definición de la permanencia en el servicio y la asignación de incentivos, según corresponda. Procesos, todos ellos, previstos en el SPD.

A todo lo anterior, debe sumarse la estrecha colaboración entre el INEE y la SEP en el cumplimiento de cada una de sus competencias, lo cual se ha plasmado tanto en los calendarios anuales como en el programa de mediano plazo de las evaluaciones del SPD. Con ello, frente a la complejidad organizativa, logística y operativa de los procesos, se ha podido ofrecer la certeza básica a todos los actores involucrados acerca de lo que hay que hacer, cómo hacerlo, el momento en el que hay que cumplirlo y las metas esperadas.

No obstante lo anterior, las áreas de oportunidad han sido, del mismo modo, parte de la experiencia vivida. Quizás sean tres las áreas en las cuales se han dado los mayores aprendizajes: la técnica, la política y la operativa. Las dos primeras son, probablemente las de mayor complejidad y riesgo, en tanto que la última, si bien es relevante, resulta la más susceptible a los ajustes incrementales.

Respecto al área técnica, el desafío ha tenido que ver claramente con la validez de las evaluaciones, es decir, con el grado de certeza respecto a si las estrategias de

evaluación en su conjunto y cada uno de los instrumentos que de ellas derivan, miden bien lo que tiene que medir sin ningún sesgo que influya negativamente en las consecuencias emanadas de sus resultados. De manera particular y debido a su complejidad, esta área ha sido la más sensible, en la evaluación del desempeño. Aunque existe evidencia de que los problemas identificados no descalifican los resultados de las evaluaciones, sí hay conciencia de plantear una agenda de mejora en este terreno por razones no sólo de eficacia institucional; además, por argumentos válidos de legitimación de la evaluación frente a la sociedad y el magisterio.

En el área política, los riesgos son mayores y la complejidad del proceso se incrementa. Políticamente, la evaluación ha tenido que enfrentar resistencias de todo tipo, desde las que forman parte del temor natural de todos a este proceso, hasta las manifestadas claramente como militancia activa contra la Reforma Educativa. A éstas se suman las reacciones institucionales que operan aún con resabios del régimen clientelar y corporativo anterior tanto en el ámbito institucional como en el gremial. Se trata de resistencias expresadas de diversas formas: irregularidades en las convocatorias de plazas vacantes, respeto de las listas de prelación en la asignación de las mismas, notificación oportuna y legalmente adecuada a los docentes para presentar sus evaluaciones o, en la transparencia en la asignación de promociones e incentivos. En tal ambiente, el papel del INEE aparece con múltiples matices, no sólo para garantizar la pertinencia y validez técnica de las evaluaciones; igualmente, para regular los procedimientos evaluativos. La tensión entre el garante de la calidad y el de la transparencia de los procesos lleva a nuevas exigencias de fortalecimiento institucional en el campo técnico, y sobre todo, en el terreno legal y político.

En suma, la repulsa velada o militante en sus diferentes expresiones ha sido un factor que ha dificultado la conformación de un nuevo modelo de gobernanza institucional que posibilite —con base en el reconocimiento de las finalidades de la Reforma y las obligaciones que genera para todos los mandos de la Ley—, mejorar la eficacia de las acciones, garantizar la certeza, imparcialidad y justicia de las evaluaciones y, sobre todo, afianzar la legitimidad del SPD para los propios maestros y la sociedad en general. Mucho habrá que hacerse al respecto, además de aplicar la legalidad. En el plano más complejo de la legitimidad y la credibilidad, será necesario comunicar más y mejor, generar estrategias de apoyo y acompañamiento a los docentes y mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia de la información a efecto de hacer de la evaluación un proceso más cordial, amable y habitual en el servicio público educativo.

Finalmente, se ha hecho mucho en la parte operativa y seguramente, la labor para fortalecer la eficiencia y la eficacia de los procesos continuará. Las plataformas, las claves y el funcionamiento informático; las sedes y los equipos de cómputo,



la mejora en las tareas del personal de aplicación de los procesos de supervisión y observación, así como la actualización de los protocolos y de los calendarios de trabajo, serán, entre otros, aspectos clave de mejora.

Al paso del tiempo tenemos que aspirar a la normalización institucional plena de todas las etapas, tiempos, acciones, movimientos, resultados y, especialmente, a mejorar, tanto la atención de los aspirantes a docentes, como de los propios docentes en servicio para su ingreso y desarrollo satisfactorio, a partir de sus propios méritos y con los apoyos institucionales en el SPD. Ello redundará como contribución fundamental en garantizar el derecho a una educación de calidad para todos.

### Conclusiones y perspectivas

El nuevo diseño institucional planteado por la Reforma Educativa en México avanza de manera propicia en su implementación. Dada la complejidad y el tamaño del sistema educativo, los problemas observados no parecen ensombrecer el futuro. Por el contrario, animan a continuar y a fortalecer el camino trazado. La experiencia de estos tres años de implementación deja entrever la necesaria consolidación y profundización de los cambios que han probado tener éxito, aunque se avizora en el camino la exigencia de introducir medidas correctivas oportunas para consolidar el proceso.

Con certeza, la recuperación de la rectoría del Estado en la conducción de la educación ya es un proceso iniciado que deberá afianzarse aplicando la Ley, aunque seguramente exigirá el fortalecimiento de sus instituciones y sobre todo de la coordinación entre éstas. La cooperación conviene a todos y los juegos de suma-variable resultan saludables para darle viabilidad a la eficacia institucional. Las nuevas reglas son de apoyo mutuo, aunque existe también contrapeso, un efecto sano para la democracia y el buen gobierno. Se trata de tomar las mejores decisiones y de instalar una nueva cultura de evaluación, mismas que serán una ruta sustantiva para avanzar en el derecho a una educación de calidad para todos. Aunque para ello será necesario, además, dar mayor visibilidad al enfoque de derechos para que las instituciones puedan crear cultura, así como generar capacidad técnica y operativa para prosperar en su consecución.

En cuanto a la evaluación y la mejora de los aprendizajes, planteamiento constitucional central de la calidad educativa, mucho es lo que habrá de hacerse en el futuro próximo. Los logros de PLANEA tendrán que ampliarse y transitar hacia modelos más integrales de evaluación con una doble finalidad: dar cuenta de su diversidad en campos y asignaturas, al mismo tiempo que muestre su interacción con otros factores escolares y extraescolares.

Respecto al SNEE y el nuevo papel del Instituto, no sólo será necesario avanzar en la implementación de la PNEE a través de la integración de las acciones evaluativas de las autoridades educativas y del INEE. Se deben robustecer, además, dos pilares fundamentales: la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de las capacidades locales. Aquí, el rol de la asesoría técnica y de la formación de recursos humanos a cargo del Instituto será especialmente relevante para impulsar la evaluación y, a partir de ello, actualizar las intervenciones de mejora educativa vigentes. En general, el SNEE y la PNEE deberán tener puntos de toque en un nuevo modelo de gobernanza institucional que recupere legalidad y cooperación, la concurrencia institucional y el apoyo a la conducción y el liderazgo de la mejora educativa. Es necesario traspasar las restricciones de la desconfianza y la sospecha entre la SEP y el INEE para llegar a nuevos puntos de encuentro con ganancia variable entre todos los actores.

Los temas clave de la recuperación de la rectoría del Estado en la conducción de la educación, el enfoque de derechos, los avances hacia perspectivas integrales de evaluación y la necesidad de progresar en un modelo de gobernanza institucional, deberán tener su respectivo espacio de resonancia en el Servicio Profesional Docente y vincularse con los importantes adelantos logrados. Sin embargo, por la relevancia política del SPD, será indispensable avanzar más decididamente en tres áreas estratégicas:

- La técnica, para establecer una agenda de mejora que permita fortalecer la pertinencia y validez de las estrategias de evaluación y de los instrumentos que de ellas se derivan, buscando que sean consistentes técnicamente, pero al mismo tiempo legítimas frente al magisterio nacional y la sociedad en su conjunto.
- La política, en donde continuar la lucha por la vigencia de la Ley y el respeto al Estado de Derecho, desarrollar diferentes estrategias de comunicación, sensibilización, apoyo y acompañamiento a los docentes en todos los aspectos relacionados con los procesos de evaluación y sus resultados, serán acciones impostergables. Además, será forzoso caminar hacia el establecimiento de un modelo de gobernanza institucional como parte de la normalización de los procesos de evaluación y mejora educativa, lo cual implica cumplir con las atribuciones que a cada instancia involucrada correspondan y desarrollar modelos de juego cooperativo entre los diferentes actores involucrados.
- La operativa, para mejorar la eficiencia y eficacia de todos los procesos organizativos, tecnológicos y de difusión. Se deben afianzar y actualizar los protocolos, mejorar las programaciones y los mecanismos de seguimiento,

así como atender oportunamente las incidencias observadas en la implementación de tareas. Esto deberá formar parte fundamental de la normalización institucional de los procesos de evaluación que deberá traducirse en eficiencia, pero especialmente en sensibilidad para el trato cordial, amable y digno a los docentes.

Con todo lo anterior, las instituciones de la Reforma habrán aventajado en un capítulo fundamental de su proyecto de transformación que alude centralmente a la evaluación. Pero encuentra, con la misma fuerza, la hora justa para entrar al otro capítulo de mayor importancia sin el cual el esfuerzo de evaluación no tendría sentido: la mejora educativa. Por ello, en la agenda será necesario colocar ya los temas relevantes educativos de la formación continua —incluso desde la formación inicial de docentes—, el fortalecimiento de las estructuras de apoyo a las escuelas, el trabajo colegiado, la tutoría y el acompañamiento técnico pedagógico. A ello deberá sumarse la necesaria transformación del modelo educativo, los cambios imperiosos al currículum y la innovación de los materiales educativos. Habrá que adherir a esto, la agenda de equidad y el desarrollo de todas las acciones afirmativas que requieren los educandos en mayor condición de vulnerabilidad social y educativa.

La Reforma Educativa vino a plantear un proyecto de cambio profundo. La implementación de sus principales acciones estimula hacia el optimismo y la esperanza. Aunque la tarea no ha sido sencilla y seguirá siendo compleja, está rindiendo frutos prometedores. Todos tendremos que buscar que el hilo irrompible que se transforme en la hebra de una madeja para un nuevo tejido institucional y educativo, un filamento que cobije la calidad y la equidad educativa que México necesita. Apostemos a su fortalecimiento y a su sostenibilidad en el tiempo a partir de nuevos relevos generacionales que piensen a la Reforma como política de Estado.

## Fuentes de consulta

- Corrales, J. (1999). Aspectos políticos en la Implementación de las reformas Educativas. PREAL
- Gajardo, M. (1999). Reformas educativas en América Latina. Avances de una Década. PREAL.
- Miranda, F. (2004). La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. *Revista Sociológica*, 19 (54), pp. 77-123.
- Ornelas, C. (2008). *Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. México: Siglo XXI.
- Secretaría de Educación Pública. (2003). Informe general sobre la experiencia en once entidades en torno a la evaluación, selección y contratación del personal docente de educación básica. México: Dirección General de Normatividad-Secretaría de Educación Pública.
- Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional. (2015). Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Ciudad de México: INEE.

## Consultas en línea

- Congreso de la Unión (2013). Ley General del Servicio Profesional Docente. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013)
- Congreso de la Unión. (2013). Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. México. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013)
- Congreso de la Unión. (2013). Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Diario Oficial de la Federación. México. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313842&fecha=11/09/2013)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015a). Modelo para la construcción y emisión de directrices para la mejora educativa. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx>
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2015b) Directrices para mejorar la formación inicial de los docentes de educación básica. México: autor. Recuperado de: <http://www.inee.edu.mx>
- Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente en <http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/>

---

ANGUS DEATON

---

# El Gran Escape

Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad

---



El título del libro se inspira en la película “El Gran Escape” de 1964, en la que se cuenta sobre las vicisitudes que pasan un grupo de soldados prisioneros aliados, quienes planean escapar de un campo de concentración y finalmente lo logran en su tercer intento; sin embargo, un grupo importante de ellos se queda en el camino. El libro de Deaton trata de la historia del progreso y el bienestar mundial, entendida como una en la que algunos países han logrado avances importantes en salud e ingreso, mientras que otros se han quedado rezagados. Los orígenes de la desigualdad —el subtítulo del libro— se ubican en los países que no han logrado escapar de la pobreza y la muerte.

La desigualdad es frecuentemente una consecuencia del progreso —explica el autor—, mientras que algunos países de Europa, Estados Unidos y Asia han avanzado en las fases del desarrollo, muchos otros se han quedado en niveles similares a los que existían en años previos a la Revolución Industrial.

# El Gran Escape

## Angus Deaton

Alejandra Huerta Pineda

Para explicar esta cuestión, el premio nobel en Economía analiza la correlación histórica que ha existido entre la salud y la riqueza como componentes fundamentales del bienestar. Tanto la salud como el ingreso han sido temas ampliamente estudiados, aunque mayormente de manera aislada, por lo que uno de los méritos de este libro es analizarlos de manera conjunta durante un periodo de tiempo muy largo.

El libro es rico en esquemas que ilustran la correlación entre el ingreso per cápita e indicadores de salud como esperanza de vida, estatura, mortalidad y felicidad, entre otros, para una muestra de países muy variada y con un horizonte de tiempo muy extenso, en algunos casos desde 1550. Antes de utilizar los indicadores, el autor explica de forma clara y sencilla su construcción, además de identificar sus limitaciones conceptuales, de disponibilidad y metodológicas. El lector puede de esta manera entender la relevancia del trabajo al hacer comparaciones entre países sobre crecimiento, pobreza y desigualdad entre otros indicadores a lo largo del tiempo.

Basado en fuentes antropológicas, el libro parte de un análisis de la época de la prehistoria, en la que la esperanza de vida no rebasaba los 30 años. En esta época, las sociedades no podían acumular por su estilo de vida, por lo que los recursos necesarios para la sobrevivencia se compartían de forma equitativa y en consecuencia las sociedades eran más igualitarias.

Con la invención de la agricultura (Revolución Neolítica), fue posible el almacenamiento de los alimentos, lo que permitió la generación de propiedades, el desarrollo

de un gobierno, de pueblos y ciudades y desarrolló la desigualdad en su interior. De igual manera, el asentamiento humano trajo consigo nuevas enfermedades infecciosas como la tuberculosis, la viruela, el sarampión y el tétanos.

A partir de mediados de siglo XVI, el autor ya cuenta con estadísticas de esperanza de vida en Inglaterra con las que es capaz de mostrar las ganancias en esperanza de vida de 40 a 60 años entre 1750 y 1850. El primer grupo en escapar de la muerte a temprana edad fue la aristocracia inglesa, quien tenía acceso a los nuevos conocimientos en cuidado de la salud. En contraste, el resto de la población seguía manteniendo una esperanza de 40 años con fluctuaciones drásticas ocasionadas por epidemias como la peste bubónica, la viruela y otras características de la época.

A finales del siglo XVIII, se presentaron en Inglaterra otras innovaciones médicas muy importantes: se descubrió el guayacán para tratar la sífilis, se introdujeron los parteros profesionales, los dispensarios y los primeros planes para la mejora de la salud. Estas innovaciones fueron posteriormente diseminadas en el resto de Europa y son responsables, de acuerdo con el autor, de los primeros incrementos en la esperanza de vida de finales del siglo XVIII, en un primer momento para la nobleza y posteriormente para la población general.

La Revolución Industrial, que implicó un aumento generalizado del ingreso y la urbanización, trajo consigo nuevas enfermedades resultado del hacinamiento y de las malas prácticas en el manejo de los desechos. La necesidad de abatir las nuevas enfermedades que amenazaban a las urbes dio origen a las políticas públicas en materia de sanidad y el descubrimiento de la teoría microbiana, a los cuales, explica el autor, se les atribuye el aumento generalizado y sostenido en la esperanza de vida en Europa Occidental a partir de mediados del siglo XIX.

De esta manera, en su primer capítulo el autor enfatiza el papel preponderante que tuvo la aplicación del conocimiento, la mayor disposición a utilizar los nuevos descubrimientos por parte de una población más educada y un papel proactivo de los gobiernos en la promoción de la salud para detonar cambios importantes en esta materia durante los siglos XVIII y XIX. En un principio, los avances en materia de salud fueron muy económicos y se debieron a pequeños cambios en salubridad que en general no eran muy costosos. Por ello, el autor afirma que el crecimiento económico desempeñó un papel importante, pero fue en todo caso subsidiario.

Ahora bien, los países pobres no comenzaron su gran escape de la mortalidad sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, con avances como la introducción de la penicilina, programas de vacunación contra la tuberculosis, difteria,

tosferina, tétanos, campañas contra la lepra, malaria, la divulgación de la terapia de hidratación oral, entre otras. En este episodio, el autor destaca nuevamente el papel que desempeñó un mayor nivel de educación en elevar la salud en estas poblaciones por sus efectos en mejores cuidados, menor fertilidad y apertura a los nuevos métodos de salud. Así, las regiones menos desarrolladas experimentaron una ganancia en su esperanza de vida de 15 años en el periodo de 1955 a 1970.

No obstante, en la actualidad en muchos países pobres siguen persistiendo las mismas enfermedades que en el pasado mataban a los niños de países ricos. De acuerdo a Deaton, no existe suficiente evidencia que apoye el argumento de que el crecimiento económico explique la disminución en la mortalidad infantil. Las enfermedades de la pobreza no son causadas por la pobreza misma, sino por la falta de medidas básicas de salud que pueden ser proveídas por sus gobiernos como infraestructura de agua potable y vacunas. El ingreso importa hasta cierto punto, en cambio el papel que desempeñan los gobiernos y el gasto público eficiente es central para mejorar la salud, lo cual depende básicamente de la existencia de instituciones eficientes abocadas a ese tema, de lo cual usualmente carecen los países pobres.

Ahora bien, aun cuando las brechas en longevidad se estén cerrando entre países, las brechas de los ingresos no están disminuyendo. La pobreza extrema disminuyó de 84 a 24% entre 1820 y 1992, sin embargo la desigualdad se ha acrecentado y ha cambiado por una desigualdad entre países.

Mientras que en países desarrollados los ingresos promedio han convergido, en el resto del mundo la desigualdad se ha acrecentado y su ingreso per cápita promedio sigue siendo muy bajo. El autor explica que en los primeros, el progreso tecnológico y su difusión ha sido el factor más importante de su crecimiento, mientras que los países pobres, que carecen fundamentalmente de instituciones —capacidad de gobierno, un sistema legal e impositivo que funcionen, seguridad en los derechos de propiedad— siguen sin lograr sentar las bases de su crecimiento.

La pobreza y la desigualdad en muchos países han aumentado, especialmente en África. El progreso ha creado nuevas divisiones, algunos países se han desarrollado más que otros, especialmente desde la década de los 70, fecha a partir de la cual el crecimiento ha sido más lento y mucho menos incluyente. El autor reafirma varias teorías que establecen que en los países que no han logrado remontar la desigualdad subyacen gobiernos con instituciones débiles cooptados por intereses de poder que impiden el desarrollo económico. La desigualdad es en sí misma una amenaza para la democracia, los grupos de poder capturan el proceso político e impiden la adopción de medidas que redistribuyan los beneficios, entonces la desigualdad se perpetúa.



Ante este panorama los países ricos han otorgado ayuda a los países pobres durante años, sin embargo, esa ayuda ha sido una ilusión, de acuerdo con el autor. De hecho, dar más ayuda de la forma que se da actualmente empeoraría las cosas. Esto es porque, la pobreza es el resultado de un gobierno, instituciones y políticas pobres y no de la ausencia de recursos. De hecho, en África se ha encontrado una correlación negativa entre crecimiento económico y ayuda.

La ayuda exterior, especialmente cuando es cuantiosa, afecta el funcionamiento de las instituciones, socava la capacidad de los países de salir adelante por sí mismos, crea incentivos perversos, debilita a las instituciones y la democracia, pues los gobernantes no necesitan de la aprobación de sus ciudadanos, sino que se deben a sus donantes.

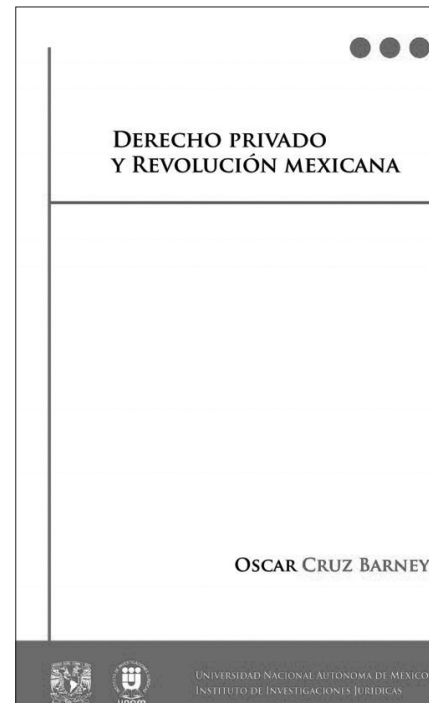
¿Qué debe hacerse entonces? Actuar a distancia, por ejemplo, invirtiendo en investigación y el desarrollo de medicinas para enfermedades que aún padecen los países pobres y que para las farmacéuticas no representarían un negocio; la ayuda también podría darse en la forma de asesoría técnica, como transferencia de conocimiento; eliminar los obstáculos que los países ricos imponen a los pobres, como el suministro de armas, los préstamos a regímenes autoritarios o que no han demostrado reducir la pobreza; o bien, eliminando las restricciones comerciales que perjudican a los agricultores de los países pobres.

De esta manera, a través de un detallado e interesante análisis socioeconómico del desarrollo del bienestar de las sociedades desde la época de la prehistoria hasta nuestros días, el autor concluye que el progreso en sí mismo acarrea desigualdad: algunos han logrado escapar y otros se han quedado y la brecha entre ellos se ha ensanchado. Los grandes escapes se han dado en los temas de la salud y en el progreso material, sin embargo, el autor reconoce que estas son las dimensiones convencionales, existen otras en las que la sociedad ha avanzado y no se les da suficiente importancia, como la democracia, mayor igualdad de género, avances tecnológicos, educación, percepción de la felicidad y otras. La historia del desarrollo económico es la historia de los que han logrado escapar y los que se han quedado fuera.

***Derecho privado y revolución mexicana*****Autor:** Oscar Cruz Barney**Publicado por:** Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigación Jurídicas**Fecha de publicación:** 2016

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM presentó este texto que analiza el derecho privado en la época del Porfiriato, profundizando en las disposiciones, la publicidad de la Ley y el arbitraje internacional. Asimismo, refiere los cambios derivados del movimiento revolucionario y los cambios en la propiedad de la tierra

Finalmente, el libro aborda temas sociales del derecho como la Ley del Divorcio, normatividad del derecho mercantil o la Ley sobre Relaciones Familiares de 1917. Un texto interesante de cara al centenario de la Constitución.



<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=40910>

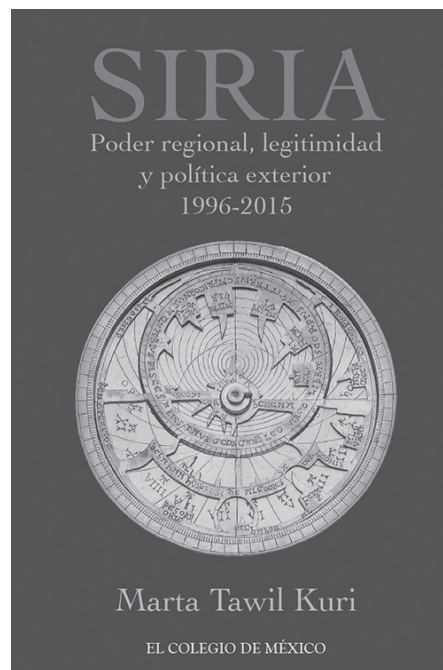
***Siria. Poder regional, legitimidad y política exterior 1996-2015***

**Autor:** Marta Tawil Kuri

**Publicado por:** El Colegio de México.

Este texto busca profundizar en aspectos políticos e internacionales a fin de entender la situación actual que vive esta nación. Analiza aspectos económicos y sociales para visualizar las razones que llevaron a la guerra que se vive desde 2011.

Es un libro que recopila investigaciones de campo y entrevistas seleccionadas en tres ciclos históricos (1996-2002, 2003-2010 y 2011 a la fecha), además de ofrecer información sobre su sistema político y la función de la política exterior.



[http://libros.colmex.mx/index.php/novedades-editoriales/item/siria-poder-regional-legitimidad-y-politica-exterior-1996-2015?category\\_id=6](http://libros.colmex.mx/index.php/novedades-editoriales/item/siria-poder-regional-legitimidad-y-politica-exterior-1996-2015?category_id=6)

### ***La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada***

**Autor:** Patricia Ramírez Kuri

**Publicado por:** Instituto de Investigaciones Sociales UNAM

**Fecha de publicación:** 2016

El texto analiza a la ciudad moderna como un espacio donde se conjuntan diferentes desafíos y oportunidades en medio de las actividades sociales. Es en esta relación entre personas, grupos, clases y actores sociales diferentes que se fortalecen las formas democráticas de vida urbana mediante la construcción de la ciudadanía.

La investigación también enfatiza en las actividades terciarias de diversos ramos como el detonante económico de los centros urbanos que van más allá de su extensión territorial, así como la concepción humana de tiempo y espacio. El libro se enriquece al conjuntar reflexiones y estudios de diferentes investigadores iberoamericanos, así como incluir estudios de jóvenes estudiantes de posgrado de la UNAM y otras instituciones de educación superior.

<http://www.iis.unam.mx/#>

