



ISSN 2395-8138

PLURALIDAD Y CONSENSO

Las reformas estructurales de 2012-2018:
avances y pendientes en la ruta de México
hacia un crecimiento económico robusto e incluyente

Índice

LOS INVESTIGADORES ESCRIBEN

**La creación del Instituto Nacional Electoral.
Una evaluación desde la opinión pública** 2
Maestro Christian Uziel García Reyes
Doctor Jorge Gerardo Flores Díaz

**Reforma político electoral y el uso del internet y de
redes sociales en las entidades federativas de México** 16
Maestro David Collado Gómez
Ingeniero Omar Torres Canales
Maestro Edgar Rivero Cob

LOS SENADORES ESCRIBEN

Retos y deudas que deja la reforma energética 44
Senador Raúl Gracia Guzmán

ARTICULISTAS INVITADOS

**Las reformas estructurales de 2012-2018: avances
y pendientes en la ruta de México hacia un
crecimiento económico robusto e incluyente** 58
Doctor Juan Carlos Moreno-Brid
Licenciado Joaquín Sánchez
Licenciada Isabel Salat

**El nuevo entorno del sector de las telecomunicaciones
en México** 112
Maestro Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar

**Con competencia, una economía
en crecimiento y sin privilegios** 124
Maestra Alejandra Palacios Prieto

La reforma política de la Ciudad de México 138
Doctor Armando Hernández Cruz

**La aplicación de la Ley de Amparo en el nuevo
sistema de justicia penal mexicano: retos y desafíos** 152
Maestra Yazmin Erendira Ruiz Ruiz

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Maestra Lorena Vázquez Correa 162

**El racismo judicial en México. Análisis de
sentencias y representación de la diversidad** 166
Roselia Bustillo Marín
Enrique Inti García Sánchez

**MEDALLA DE HONOR
BELISARIO DOMÍNGUEZ:
GALARDONADA Y
GALARDONADOS 2012-2017** 171



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Introducción

EN MÉXICO, A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS TRES décadas se han ido robusteciendo y perfeccionando cada uno de los procedimientos que forman parte de los procesos electorales. La transformación institucional acaecida ha sido producto de la aprobación de una serie de reformas electorales de gran envergadura (1990, 1993, 1994, 1996, 2007-2008, 2014), las cuales fueron incorporando, de manera paulatina, las demandas y exigencias de diversos actores políticos hasta confeccionar el actual sistema electoral mexicano.

Con la más reciente reforma político-electoral, del 10 de febrero de 2014, el otrora Instituto Federal Electoral (IFE) fue sustituido por el Instituto Nacional Electoral (INE) con la finalidad de homologar los estándares de calidad de los procesos electorales locales con el federal, en coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) de las 32 entidades federativas.

La creación del Instituto Nacional Electoral. Una **evaluación** desde la opinión pública

Christian Uziel García Reyes*
Jorge Gerardo Flores Díaz**

La nueva autoridad electoral nacional adquirió facultades que antes de esta reforma estaban en manos de los institutos electorales locales, e inclusive el INE hoy es el encargado de nombrar a los consejeros electorales que integran el máximo órgano de dirección de los OPLE.

En ese contexto, el objetivo de este artículo es hacer una evaluación, desde la opinión pública, del recién creado Instituto Nacional Electoral con base en los resultados de las más recientes ediciones de Latinobarómetro (2015 a 2017). Para tales efectos, este trabajo se encuentra dividido en dos apartados : en el primero, se hace una revisión de la evolución de IFE a INE, a partir de las diversas reformas electorales que se aprobaron durante el periodo 1990-2014.

El segundo, analiza los resultados de Latinobarómetro sobre confianza ciudadana y evaluación del trabajo de la autoridad electoral mexicana, así como la percepción de limpieza de los comicios en México, a fin de identificar variaciones y tendencias en ambas variables, antes y después de la creación del INE. Por último, se presentan las consideraciones finales.

* Investigador del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral (1990-2014)

El Instituto Federal Electoral (IFE) nació en 1990 con una reforma al artículo 41 constitucional y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). La creación del IFE fue una reacción a la falta de credibilidad en las elecciones, la cual, aunque añeja en el sistema político mexicano, se había agudizado con la *caída del sistema* en la elección presidencial de 1988.

El IFE sustituyó a la Comisión Federal Electoral (CFE) en la labor de organizar los comicios para renovar a los poderes federales, y a diferencia de ésta, el IFE integró en su Consejo General (CG) a seis consejeros magistrados, con los cuales, al establecerse que no podían pertenecer a ningún partido político ni ser parte del gobierno, se pretendía integrar a representantes de la sociedad que inyectaran confianza en la labor del instituto. Esta iniciativa, sin embargo, no prosperó debido a que el control del instituto seguía en manos del gobierno (el secretario de gobernación se desempeñaba como el presidente de su CG). No fue sino hasta la reforma electoral de 1996 cuando el IFE se erige en un órgano auténticamente autónomo. En este año el secretario de gobernación sale de su seno, y desde entonces el organismo es dirigido por un consejero presidente y ocho consejeros electorales independientes. En el CG concurren además representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, pero solo con derecho a voz y no con voto.

Sumado a la plena autonomía del IFE, una serie de medidas fueron implementadas con la intención de garantizar la efectividad e imparcialidad operativa del instituto. Vale la pena destacar la expedición de la credencial para votar con fotografía, la creación de la figura de observadores electorales, la tipificación de los delitos electorales, las auditorías supervisadas del padrón electoral, la impresión de boletas foliadas, el uso de tinta indeleble, la doble insaculación para integrar las mesas directivas de casilla, (Becerra, *et al.*, 2005; 332-333, Rodríguez y Sirvent, 2005: 200-210).

En la primera etapa del IFE se buscó crear una autoridad electoral que pudiera “realizar un despliegue de carácter técnico, tendiente a posibilitar la oportuna emisión del sufragio y a contabilizar de manera efectiva los votos emitidos”. Su misión, en este sentido, se limitaba a “procurar el sentido del sufragio en *sentido formal*” (Astudillo, 2014: 5).

Las elecciones de 1997 y 2000 —en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República, respectivamente—, demostraron que el IFE cumplía a cabalidad su función. El fraude electoral, entendido como la alteración del sentido de los votos,

se había desterrado. Sin embargo, la dinámica de la competencia electoral generó nuevas exigencias. Ya no bastaba con que el IFE cumpliera con las funciones *típicas* de un órgano administrativo electoral.

Sobre todo, después de la cuestionada elección de 2006 se le exigió convertirse en un auténtico “promotor del sufragio en *sentido sustancial*”. Se buscó que auspiciara “las *condiciones ambientales* para que el voto popular se ejerciera bajo las cualidades democráticas exigidas por la constitución” (Astudillo, 2014: 5).

Si bien el asunto relativo a la contabilización de los votos se había resuelto, ahora llamaban la atención las condiciones en las que se desarrollaba la competencia y se exigía hacer algo respecto a fenómenos distorsionadores de la equidad como los actos anticipados de campaña, las campañas negativas, el uso de programas sociales, la influencia de la radio y la televisión, la excesiva difusión programada electoral, el financiamiento ilícito, etcétera. De esta manera, en una segunda etapa de desarrollo institucional, el IFE adquirió nuevas competencias, las cuales transformaron su naturaleza (originalmente administrativa) para erigirlo como órgano cuasijurisdiccional, ya no solo organizaba elecciones, sino que se convirtió en el juez encargado de velar por el mantenimiento de condiciones de equidad en el desarrollo de la contienda.

Desde los años noventa, el IFE realizaba monitoreo de medios y *exhortaba* a los actores a seguir ciertos lineamientos. No obstante, es en 2007 cuando se transforma en autoridad encargada de vigilar la equidad en las precampañas y campañas electorales. Adquirió la obligación de administrar el tiempo de los partidos en los medios de comunicación y la facultad de ordenar el retiro de propaganda violatoria de la constitución. Se encarga desde entonces de la fiscalización de los recursos partidistas, pudiendo acceder a la información bancaria, fiduciaria y fiscal necesaria, y regula las encuestas, para evitar su uso político, entre otras funciones.¹

Ahora bien, el desarrollo observado en el caso de la organización de las elecciones en el plano federal no fue seguido en los estados. Desde 1946 las elecciones se desarrollan en dos niveles: el federal y el estatal. La autoridad federal se encargaba de organizar la elección para el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República y las autoridades estatales para la elección de los congresos locales, ayuntamientos y gubernaturas. Al ser soberanos los estados para expedir las leyes relacionadas con las elecciones locales, cada uno siguió lógicas distintas.

Este hecho trajo consecuencias negativas para la democratización del país, mientras a nivel federal se logró la organización de comicios democráticos, en muchos estados

1 Sobre la reforma electoral de 2007-2008 véase: Córdova y Salazar, 2008.

el autoritarismo era una realidad persistente. En ese sentido, en 1996 se dio el primer intento por lidiar con este tema. Se reformó el artículo 116 constitucional para mandar que las constituciones de los estados debían establecer los mismos principios de la función electoral seguidos a nivel federal, esto es: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Además, se señaló que a nivel local debía contarse con órganos administrativos y jurisdiccionales autónomos (Peschard, 2008: 45-46). La intención era llevar los principios electorales federales a nivel local. Empero, el intento fue insuficiente, pues este *piso mínimo* aún permitía la existencia de fuertes disparidades, quedando algunos estados notablemente rezagados.²

Con el propósito de llevar los avances logrados en materia electoral a nivel federal hacia los estados, se propuso centralizar su organización en un Instituto Nacional Electoral, señalándose que se ahorrarían importantes recursos, pues los institutos locales serían eliminados. En la negociación de la reforma electoral de 2007-2008 esta propuesta no logró la mayoría necesaria para ser aprobada. No obstante, el artículo 116 constitucional fue reformado para señalar que en los estados “las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”. Es así, que la centralización de la función electoral comenzaba a perfilarse.

En 2010, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa para eliminar a los institutos y tribunales electorales locales, transfiriendo sus responsabilidades al IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y convirtiéndolos en “las únicas instancias encargadas de los asuntos electorales” (Astudillo y Córdova, 2010: 16). Al inicio del sexenio del presidente Peña (2012) en el acuerdo firmado por el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) para impulsar una agenda común de reformas, denominado Pacto por México, el asunto fue retomado. En el compromiso 90 se estableció: “crear una autoridad de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales”.

Para concretar lo anterior, en 2013 el PAN y el PRD, cada uno por su cuenta, presentaron iniciativas encaminadas en crear un Instituto Nacional Electoral eliminando a los institutos electorales y estatales. Para ambos partidos, esta propuesta buscaba garantizar la celebración de comicios plenamente democráticos en los estados, lo cual con el modelo entonces vigente no se había logrado. Asimismo, ambos coincidieron en la idea de que con esta reforma serían ahorrados importantes recursos al evitarse la duplicidad de estructuras (Flores y Faustino, 2014: 141-143).

2 En Oaxaca, por ejemplo, hasta julio de 2006 la legislatura en turno seguía calificando las elecciones (Peschard, 2008: 62).

Para el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional con la que el IFE se transforma en INE, y el 23 de mayo se expiden las leyes reglamentarias que norman sus nuevas facultades: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

A pesar de crearse una autoridad nacional electoral, el resultado final de las negociaciones no culminó con la eliminación de los institutos electorales locales, sino que se redistribuyeron y centralizaron ciertas funciones. César Astudillo (2014: 33) clasifica las competencias del INE en relación con los procesos electorales estatales en: delegadas, delegables, indelegables y obligatorias-incondicionadas. Las facultades delegadas son aquellas que asumen los institutos locales (llamados ahora Organismos Públicos Locales, OPLES), pero que el INE puede asumir: capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas en las elecciones locales. Las delegables son las que en principio corresponden al INE, pero que pueden ser transferidas a los OPLES: fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos. Las indelegables son las que asume por completo el INE sin intervención de los OPLES: aprobación de las reglas, lineamientos, criterios y formatos para la gestión del servicio profesional de carrera, impresión de documentos y materiales electorales, operación de programas electorales preliminares, encuestas, sondeos y conteos rápidos y observación electoral. Asimismo, la competencia más importante del INE en relación con elecciones locales se refiere a la designación de los titulares de los OPLES, es una competencia obligatoria-incondicionada. Así, en última instancia la responsabilidad del correcto desarrollo de los procesos electorales locales recae en el INE.

Finalmente, con la reforma de 2014 el papel jurisdiccional del INE se atempera. Puede emitir medidas cautelares para la suspensión de promocionales, pero la facultad de juzgar la constitucionalidad de la publicidad en los medios corresponde ahora a la nueva sala especializada del TEPJF.

En el marco de esas consideraciones, en el siguiente apartado se presentará la evaluación ciudadana sobre la recién creada autoridad electoral, el Instituto Nacional Electoral, a partir del análisis de los resultados de Latinobarómetro (2015-2017).

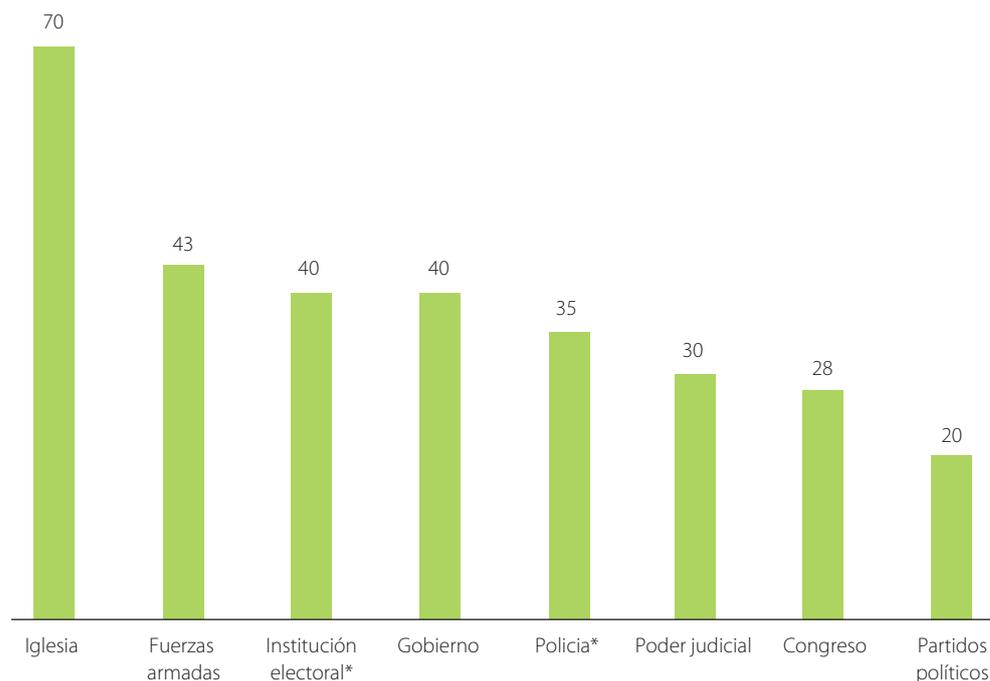
La evaluación del Instituto Nacional Electoral desde la opinión pública

Como se explicó en el apartado anterior, desde 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral y, posteriormente, con su transformación en Instituto Nacional Electoral, derivado de la reforma político-electoral de 2014, los procedimientos y

normas electorales se han robustecido y perfeccionado, de tal suerte que cada uno de los eslabones del proceso electoral puede ser auditado y verificado. Sin embargo, es necesario conocer la evaluación de los ciudadanos sobre la recién creada institución electoral. Para tales efectos, se revisarán los resultados de Latinobarómetro, con énfasis en las ediciones posteriores a la creación del INE, esto es de 2015 a 2017, con la finalidad de realizar un análisis comparativo que permita identificar tendencias y/o variaciones respecto del otrora Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con Latinobarómetro, la Iglesia es la institución con mayor nivel de confianza en América Latina durante el período 1996-2017, ya que 70% de los encuestados afirmó que tenía mucha o algo de confianza en ésta. Al compararla con algunas instituciones de la democracia y el Estado se observa que le siguen las fuerzas armadas (43%), la institución electoral* y el gobierno (ambas con 40%), mientras que los partidos políticos (20%), el Congreso (28%) y el Poder Judicial (30%) registran los niveles más bajos de confianza (gráfica 1).

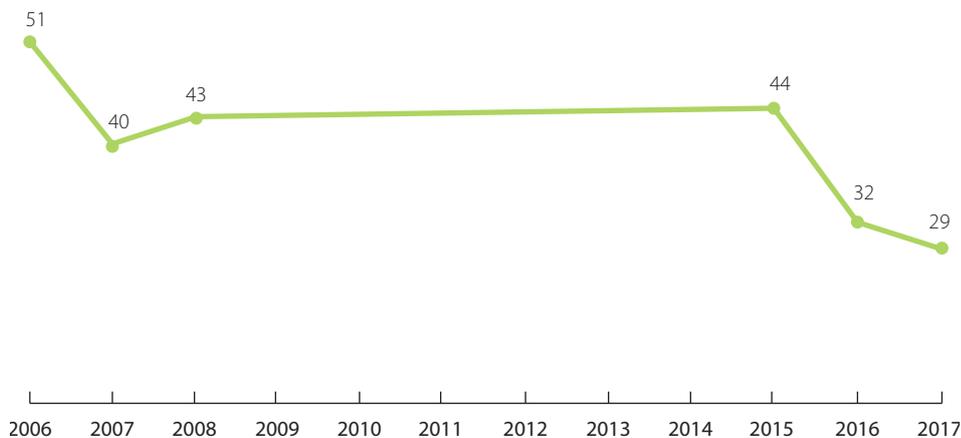
Gráfica 1. Promedio de confianza en algunas instituciones en América Latina. 1996-2017* (%)



Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro 2017. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Sólo se incluyen las respuestas mucho y algo de confianza. * Para la institución electoral el período corresponde a 2006-2017 y para la policía de 1997 a 2017, ya que en estos lapsos dichas instituciones se incluyeron en la medición.

Latinobarómetro ha medido la confianza en los organismos electorales en seis ocasiones: 2006, 2007, 2010, 2015, 2016 y 2017. En 2006 la mitad de los latinoamericanos (51%) respondió que tenía mucha o algo de confianza en las instituciones electorales. En 2007 se registró una caída de once puntos porcentuales respecto del año previo (40%), mientras que en 2010 subió tres puntos (43%), y en 2015 se incrementó un punto porcentual (44%). Para 2016 se tuvo una caída notoria al pasar de 44 a 32% de confianza, y en 2017 disminuyó a 29%. En otras palabras, de 2006 a 2017 se tuvo una caída de 22 puntos porcentuales en la confianza ciudadana hacia las instituciones electorales (gráfica 2).

Gráfica 2. Promedio de confianza en las instituciones electorales en América Latina. 2006-2017 (%)



Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro 2017. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

En el caso de México, la confianza en la autoridad electoral ha bajado 18 puntos porcentuales desde que Latinobarómetro inició su medición: en 2006 fue de 50%, en 2007 de 47%, en 2010 de 44%, en 2015 de 43%, en 2016 de 39%, y en 2017 de 32%. Como se observa en el cuadro 4, el porcentaje de ciudadanos que respondieron tener mucha confianza en ésta descendió, de 20 a 9 en la última década; mientras los que dijeron tener ninguna confianza en los organismos electorales pasaron de 20 a 32%.

Al revisar los datos del cuadro 1, llama la atención que la edición 2006 registró el mayor nivel de confianza en la autoridad electoral, puesto que fue levantada un mes después de la calificación de la elección presidencial más reñida de la historia mexicana, al existir una diferencia de 0.56% entre el primer y el segundo lugar. En contraste, la edición 2017 registra el nivel más bajo de confianza en la institución electoral, ya que dos de cada tres mexicanos respondieron tener poca o ninguna confianza en ésta.

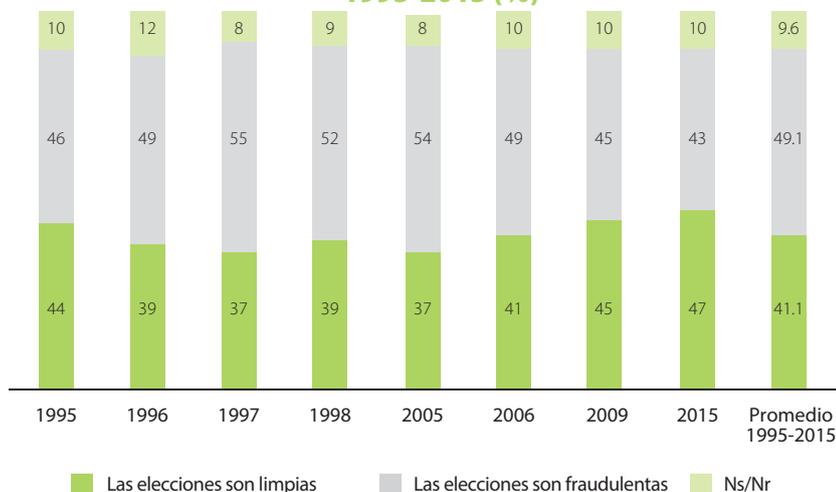
Cuadro 1. Confianza en las instituciones electorales mexicanas 2006-2017

Año/respuesta	2006	2007	2010	2015	2016	2017
Mucha	20	10	11	12	9	9
Algo	30	34	36	31	30	23
Poca	24	35	32	32	34	33
Ninguna	20	19	17	22	22	32
No contesta	0	0	1	0	3	0
No sabe	5	2	4	3	2	3

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro 2017. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

En ese orden de ideas, Latinobarómetro incluyó en ocho ediciones un reactivo sobre la limpieza en las elecciones. En la edición de 2015 se incluyó la siguiente pregunta: “¿cree usted, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o fraudulentas?”, México obtuvo el último lugar en América Latina, ya que sólo una cuarta parte de los ciudadanos (26%) consideraba que las elecciones eran limpias. Por el contrario, las naciones mejor evaluadas fueron Uruguay (82%), Chile (67%), Costa Rica (60%) y Ecuador (60%). México estaba 21 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región que fue de 47%, la cifra más alta que se obtuvo en América Latina desde 1995 (gráficas 3 y 4). Durante 20 años (de 1995 a 2015) cuatro de cada 10 ciudadanos de Latinoamérica (41%), en promedio, afirmaban que las elecciones eran limpias. En contraste, casi la mitad de los latinoamericanos (49%) dijo que las elecciones eran fraudulentas (gráfica 3).

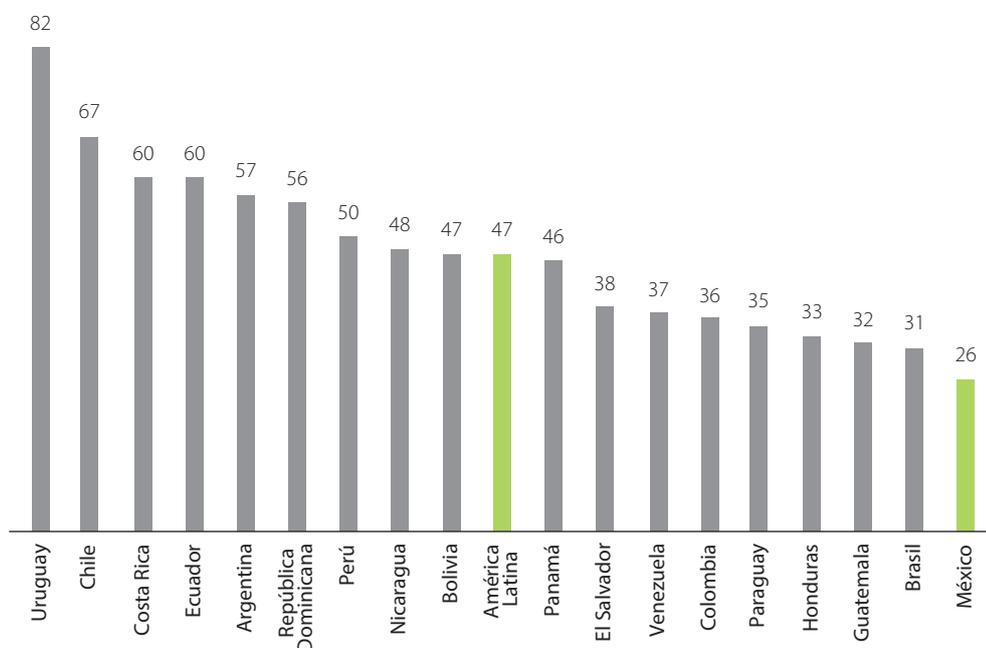
Gráfica 3. Percepción de limpieza en las elecciones de Latinoamérica 1995-2015 (%)



Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro (2015). Informe 1995-2015. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

En la edición 2015 de Latinobarómetro también se incorporó un reactivo específico sobre cómo evalúan los ciudadanos el trabajo de la institución electoral. La mitad de los mexicanos (50%) dijo que muy bien y bien frente a 43% que respondió que mal y muy mal (gráfica 4).

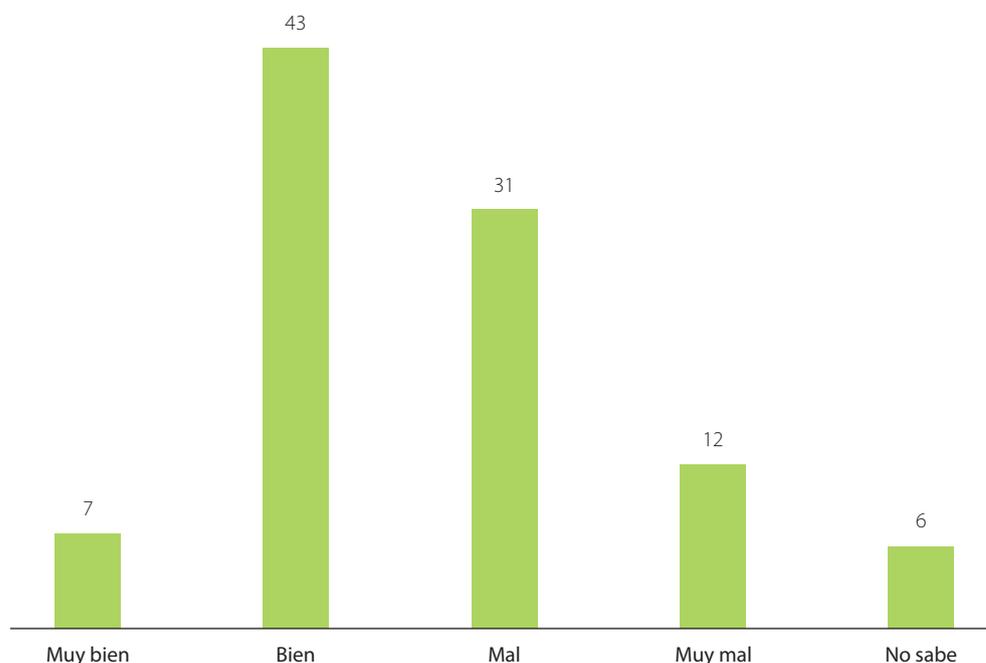
Gráfica 4. Percepción de limpieza en las elecciones en América Latina en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en *Latinobarómetro (2015). Informe 1995-2015*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Sólo se incluyen las respuestas mucho y algo de confianza.

Finalmente, si comparáramos los datos de confianza en la institución electoral, limpieza en las elecciones y evaluación del trabajo de la autoridad electoral para México, en 2015 había una diferencia de 16 puntos porcentuales entre las personas que manifestaron confiar en la autoridad electoral (43%) y las que dijeron que las elecciones eran limpias (26%), es decir, los mexicanos confiaban más en el organismo electoral como institución que en la limpieza de los comicios (gráfica 4). La diferencia se amplía a 24 puntos porcentuales cuando se compara a los que evaluaron el trabajo de la autoridad electoral como muy bien y bien (50%) y los que dijeron que las elecciones eran limpias (gráfica 5).

Gráfica 5. Evaluación del trabajo de la institución electoral en México en 2015 (%)



Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro (2015). Informe 1995-2015. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. La pregunta fue "¿Cómo evalúa Ud. el trabajo que está haciendo la Institución Electoral?".

Consideraciones

Luego de haber revisado los resultados de Latinobarómetro, surge la siguiente interrogante: ¿Qué explica la (des)confianza de los ciudadanos en las instituciones electorales y las elecciones mexicanas? Algunos autores han planteado dos explicaciones. La primera refiere que todo lo que se relaciona con política adquiere, en automático, cierto grado de desconfianza. La segunda señala que las propias autoridades han propiciado la confusión en los ciudadanos en cuanto al rol que juegan, debido a que en algunas de sus decisiones no queda claro si son garantes de la Constitución y la ley, o defensores de los intereses de la clase política (Maitret, 2012: 85-106).

En cuanto a la confianza en los comicios, para algunos autores, ésta depende no sólo de las reglas, las instituciones y el desempeño de éstas, sino también de la conducta y responsabilidad de los principales actores políticos ante el resultado

electoral, particularmente del perdedor, así como de quienes se encargan de formar la opinión pública (Murayama, 2017: 104). En adición a ello, también consideran que la salida a la crisis de confianza en la democracia no está en seguir dando vueltas a la noria electoral, sino en los resultados de la democracia, específicamente en los de tipo económico.

Como lo ha señalado el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el ingreso real de los mexicanos no ha logrado recuperar el nivel que tenía en 1992, lo cual condiciona todas las esferas de la vida pública y privada, además de erosionar la convivencia social e impedir que millones de mexicanos tengan una vida digna. En ese sentido, buena parte del ánimo social contra las instituciones “proviene de esa reverberación social, de esa contrastación sorda de una riqueza insensible y arrogante frente a una pobreza sin salida, vengativa y no pocas veces también violenta” (IETD, 2015: 22).

En esa tesitura, desde la academia se ha propuesto “revisar los modelos de financiamiento y de comunicación de los procesos electorales porque sí gravitan alrededor de la desconfianza” (Peschard, 2015). Además, el actual diseño del Instituto Nacional Electoral “parece perfilar nuevamente a una autoridad caracterizada por la sobrerregulación de su espacio de actuación institucional, por la sobreexposición de su arbitraje frente a los intereses de los actores políticos y demás sujetos regulados, y por la sobrevaloración de su capacidad transformadora de nuestra todavía incipiente realidad democrática” (Astudillo, 2014: 37).

Finalmente, otra de las posibles explicaciones sobre la desconfianza ciudadana en las instituciones electorales mexicanas refiere que ésta se explica en mayor medida por tres variables: 1) el escaso conocimiento que los ciudadanos tienen acerca de sus derechos político-electorales y del funcionamiento de autoridades electorales; 2) la sobrerregulación del espacio de actuación institucional de las instituciones electorales y una inadecuada difusión de sus decisiones relevantes; y 3) la parcialidad con la que medios de comunicación, partidos políticos y candidatos transmiten las decisiones relevantes de las autoridades electorales hacia la ciudadanía (García, 2016: 62).

En conclusión, la transformación de IFE a INE, producto de la reforma político-electoral de 2014, ha incidido en una mejora continua de los aspectos procedimentales y logísticos de los comicios en todos los niveles de gobierno. La alta especialización y profesionalismo en la organización de las elecciones que ha caracterizado a la autoridad electoral federal desde 1996 es llevada al ámbito estatal y municipal. Sin embargo, esto no se ha traducido en un aumento de la confianza

ciudadana hacia las autoridades electorales, la limpieza de los comicios o la democracia en general, pues esto, como se señaló, depende de múltiples factores, algunos de los cuales escapan al ámbito institucional-electoral.

Fuentes de Consulta

- Astudillo, C. (2014). "Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. 6. México: UNAM.
- Astudillo, C. y Córdova, L. (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: UNAM.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Córdova, L. y Salazar, P. (Coords.). (2008). *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF
- Flores, J. y Faustino, A. (2014). "Los órganos electorales estatales y la reforma política de 2013". *Apuntes Electorales*. XIII(50), enero-junio.
- García, C. (2016). "La confianza en las instituciones electorales en las democracias contemporáneas. México en perspectiva comparada". *Pluralidad y Consenso*. 27, enero-abril.
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática. (2015). *Retrato de un país desfigurado*. México: IETD.
- Latinobarómetro. (1995-2017). Informe Latinobarómetro. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Maitret, A. (2012). "La confianza ciudadana: un desafío para las autoridades electorales, de frente a las elecciones de 2012". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. 1, enero-junio.
- Murayama, C. (2017). "La (in)cultura democrática". En Ricardo Becerra (Coord.). *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*. México: Siglo XXI, IETD.
- Murayama, C. (2015). Ponencia presentada en el evento "Celebración de los 20 años del *Latinobarómetro*", organizado por el ITAM el 9 de octubre de 2015.
- Peschard, J. (2015). Ponencia presentada en el evento "Celebración de los 20 años del *Latinobarómetro*", organizado por el ITAM el 9 de octubre de 2015.
- Peschard, J. (2008). "La dimensión federal de la organización electoral". *El federalismo electoral en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez, O. y Sirvent, C. (2005). *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México: Jorale editores.



A PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS PROCESOS electorales federales de México ha mostrado en general una tendencia descendente. Mientras en 1994 el porcentaje de personas que emitieron su voto alcanzó un nivel de 75.8% en la elección de Diputados Federales, en 2018 ese porcentaje se ubicó en 63.2%, lo cual representó una disminución de 12.6 puntos porcentuales. Dos posibles explicaciones conceptuales estarían en la falta de alineación de los incentivos entre los representantes que ejercen el poder y los ciudadanos quienes emplean su voto como un mecanismo político para delegar, sancionar o premiar el ejercicio del poder público, y en los altos costos de participar en el mercado teórico de bienes y servicios políticos.

En este contexto, las redes sociales son una herramienta útil para disminuir los costos de informarse, acceder y participar en el ejercicio del poder e influir en la toma de decisiones. Los procesos electorales federales de 2012, 2015 y

Reforma político electoral y el uso del internet y de redes sociales en las entidades federativas de México

David Collado Gómez*

Omar Torres Canales**

Edgar Rivero Cob***

2018 nos ayudan a analizar el efecto que podrían tener el uso del internet y las redes sociales sobre los niveles de participación política. La reforma político electoral y la reforma de transparencia pueden ayudar a alinear los incentivos entre los representantes y representados, en tanto que la reforma de telecomunicaciones, contribuye a acercar a los gobernados con el gobierno a través de una mayor penetración del internet y banda ancha en los hogares y edificios públicos y un mayor uso de las tecnologías de la información.

En este artículo, se encontró que no existe una evidencia concluyente de que mientras mayor sea el número de usuarios de internet y de redes sociales y la interacción digital entre gobernantes y gobernados exista una mayor participación política en las entidades federativas, ya que existen efectos diferenciados entre ellas y según se trate de partidos políticos, votos nulos y candidatos independientes.

Por otra parte, la televisión sigue siendo el principal medio utilizado para informarse de asuntos políticos entre la población, sin embargo, en algunas entidades federativas, la radio, los periódicos o los rumores siguen siendo medios alternativos muy importantes para el mismo fin. Cabe señalar que en 2012, el uso del

* Maestro en economía por el ITAM

** Estudios de Maestría en Administración Pública por el INAP

*** Investigador del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Maestro el Políticas Públicas por el ITAM

internet y las redes sociales para enterarse de la política era relativamente menor, sin embargo, la hipótesis principal, es que a partir de las reformas ya mencionadas, estas herramientas digitales no solo van a incrementar su peso relativo en el menú de opciones disponibles para informarse sino también van a incentivar mayores niveles de interacción y de participación política.

Las reformas aprobadas en materia Político-Electoral, Transparencia y Telecomunicaciones pueden reforzar y abrir nuevos canales de diálogo e interacción entre los representantes y representados. Como resultado esperado de estos cambios estructurales, los partidos políticos, así como los presidentes municipales y los legisladores federales, en su papel de agentes a quienes se les delega el ejercicio del poder y la toma de decisiones tendrían más incentivos a rendir cuentas y atender las demandas de la ciudadanía mediante el uso del internet y las redes sociales, ya que si bien 1 de cada 3 mexicanos tiene una opinión desfavorable hacia las instituciones políticas, un 80% reconoce que el voto es el único mecanismo para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

Antecedentes

Un régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interese, se informe y participe en los asuntos políticos de su comunidad ya que “...sin la participación de los ciudadanos en el proceso político, la democracia carece de sentido y legitimidad” (Tocqueville, 1969, citado por INE-COLMEX, 2014).

Mediante la participación informada y activa, específicamente a través del voto, los ciudadanos otorgan legitimidad y salud al proceso democrático, pueden expresar sus demandas a sus representantes, exigir cuentas sobre su desempeño y pueden influir en la definición de la agenda pública.

La participación política (o ciudadana), la cual en este artículo se manifiesta y se mide a través del voto emitido en los procesos electorales para la elección de legisladores federales, ha mostrado en general una tendencia descendente desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), hasta nuestros días. Mientras en 1994 la participación ciudadana fue de 75.8% para la elección de Diputados Federales, en 2018 se ubicó en un nivel de 63.2%, que significa una caída de casi 13 puntos porcentuales respecto a lo observado en la elección presidencial de 1994. Su punto más bajo fue en el proceso electoral de 2003 (41.2%).

Gráfica 1. Porcentaje de ciudadanos inscritos en la lista nominal que ejercieron su voto (elecciones federales, 1994-2018)

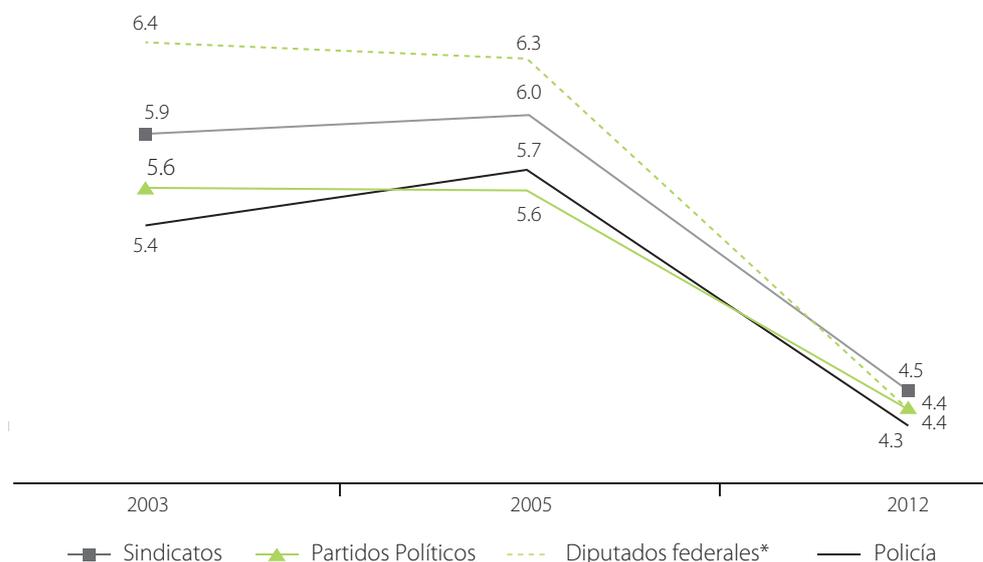


Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral (INE).

Aunado a la baja participación electoral también existe un poco interés en los asuntos políticos y en las responsabilidades de los servidores públicos y representantes populares: En promedio, en 2015 y 2017, dos de cada tres mexicanos estaban poco o nada interesados en la política y uno de cada diez ciudadanos no supo o no respondió quién realizaba la función electoral, mientras que dos de cada diez mexicanos no sabían quiénes aprobaban los impuestos y los tratados internacionales. Así también, en el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, citado por García y Palazuelos (2018), llamó la atención que al Presidente de la República se le atribuyeron facultades que no tiene.

A la baja participación política y el desconocimiento de los asuntos públicos se suma la desconfianza hacia las instituciones políticas, pues en un lapso de nueve años, la sociedad manifestó que confiaba cada vez menos tanto en las instituciones que elaboran las leyes (Senadores y Diputados) como en las que las hacen cumplir (los policías) (Ver gráfica 2).

Gráfica 2. En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame, ¿Qué tanto confía en...?



Nota: * En 2003 y 2005 la pregunta se refería al "Congreso".

Fuente: SEGOB-INEGI (ENCUP), diferentes años.

En lo que aquí nos concierne, llama la atención que en 2012, el 36.0% de la población creía que los Diputados sólo tomaban en cuenta los intereses de su partido al momento de elaborar las leyes y que los partidos y los legisladores son las organizaciones políticas que menor opinión favorable tienen entre la sociedad (INEGI-SEGOB, *Op. Cit.*). No obstante que la ciudadanía tenía una opinión desfavorable hacia los partidos políticos, el 71% de los mexicanos consideraba que éstos influyen mucho en la vida política del país (INEGI-SEGOB, *Op. Cit.*).

Lo anterior reviste particular importancia para la consolidación del régimen democrático de nuestro país, ya que según el artículo 41 de la Constitución Política, *"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público"*.

Ante el riesgo de que la legitimidad de nuestro régimen político fuese socavada por el parálisis e insatisfacción de la población mexicana con la democracia, el 10 de febrero de 2014 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia político electoral y el 23 de mayo de ese mismo año, se publicaron diversas leyes secundarias en la materia (Gobierno de la República, 2015).

Las reformas, expediciones, modificaciones y adiciones a ese conjunto de ordenamientos tienen los objetivos de modificar la relación entre Poderes y entre éstos y los ciudadanos en dos grandes aspectos:

1. Se modernizaron las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos, así como para transitar de una democracia electoral a una democracia de resultados.
2. Se transformaron las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios tanto federales como locales (Gobierno de la República, *Op. Cit.*).

La Reforma Político Electoral 2014 puede agruparse en seis grandes temáticas: 1) Régimen político o de gobierno, 2) Autoridades electorales, 3) Régimen de partidos, 4) Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, 5) Comunicación política y 6) Instrumentos de participación ciudadana.

En lo que respecta al régimen de partidos, destaca la inclusión de la posibilidad de reelección consecutiva de legisladores federales y locales hasta por un periodo máximo de 12 años, mismo que será aplicado a partir del proceso electoral de 2018. La posibilidad de reelección consecutiva de diputados y senadores permitiría que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues serviría como un medio de ratificación o sanción de su desempeño y podría impulsar la especialización de su labor (Dworak, 2004).

Por su parte, en lo que se refiere los instrumentos de participación ciudadana, sobresalen la reglamentación de la consulta popular¹ y el establecimiento de los requisitos de las candidaturas independientes, mismas que, junto con la Iniciativa Ciudadana, ya estaban previstas desde la reforma política del 9 de agosto de 2012 (Ver artículo 35 de la Ley Suprema). Asimismo, se considera la participación activa del Congreso de la Unión en la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe señalar que a juicio de Rodríguez (2015), hasta antes de la reforma constitucional de 2012, el sistema político mexicano, en cuanto a su expresión democrática, "Se había reducido al formalismo de acudir a la elección y emitir el sufragio, sin tener el derecho de participar de manera frecuente en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones importantes para la Nación para dar paso a una democracia participativa".

1 El 14 de marzo de 2014 se expidió la Ley Federal de Consulta Popular, que entre otros aspectos determina que temas será objeto de consulta popular, sus requisitos de presentación y el carácter vinculante de sus resultados. En la jornada electoral de 2015, cuatro partidos políticos presentaron cuatro propuestas de consulta popular que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales e improcedentes por tratarse de temas electorales y porque afectaban ingresos y gastos del Estado (IBD-DGIE, 2014).

A su vez, la figura de las candidaturas independientes busca aglutinar a un heterogéneo grupo de individuos que tienen en común la pretensión de buscar un cargo de elección popular sin el respaldo de algún partido político (Iriarte, 2015). Esta nueva forma de participación política en los procesos electorales tuvo casos de éxito en la elección concurrente de 2015, ya que en algunos estados como Nuevo León, Sinaloa y Jalisco, los candidatos independientes a la gubernatura, una diputación federal y una diputación local, respectivamente, se levantaron con sendos triunfos sobre los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, a juicio de Espinosa (2015), las candidaturas independientes atraviesan un reto a nivel local a raíz de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le otorgan a los Congresos de los estados una amplia libertad configurativa para definir los requisitos de quienes aspiren a postularse por esa vía.²

Una de las motivaciones de este trabajo, ha provenido justamente del éxito que los candidatos independientes tuvieron en el uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación para posicionarse en la opinión pública y ganarse el voto de la ciudadanía, ante un reducido acceso a los tradicionales medios de comunicación: Jaime Rodríguez, gobernador constitucional del estado de Nuevo León y quien fuese candidato independiente a Presidente de la República y Pedro Kumamoto, diputado local por Jalisco y ex candidato a Senador por el estado de Jalisco, ocuparon las redes sociales no sólo para transmitir sus mensajes de campaña y elaborar su plataforma política, sino también para reclutar a sus seguidores y registrar representantes de casillas para la elección, y en general para ampliar su red de simpatizantes. Una vez electos, en su momento argumentaron que esa red de personas o "*Community Managers*" seguiría trabajando para conocer las necesidades de la gente y sugerir acciones que ayuden a atenderlas (Montalvo, 2015).

Si bien, en 2017, la televisión continuó siendo el medio más usado por los mexicanos para enterarse de los asuntos públicos, éste ha decrecido en su importancia y ha dado paso al internet, ya que de 2011 a 2017, mientras que el uso de este medio electrónico de comunicación aumentó de 4.4% a 18.3% de la población, el uso de la televisión disminuyó de 67.6% a 59.5% (García y Palazuelos, Op Cit). Según datos de la misma la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de la UNAM, citado por García y Palazuelos (2018),³ la radio incrementó ligeramente su participación y los periódicos la disminuyeron.

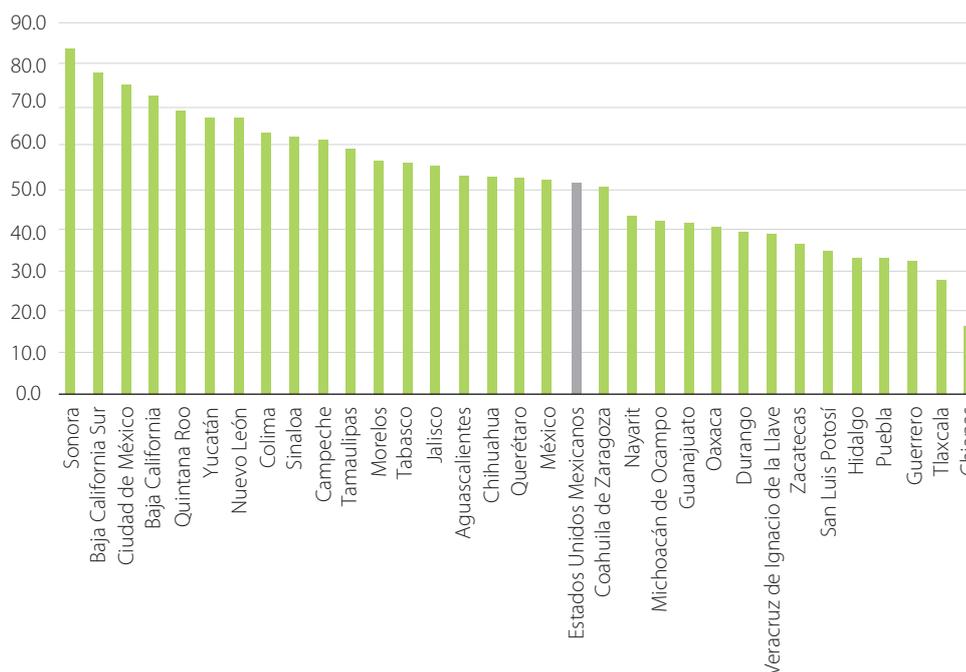
2 Por citar un ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) identificó que una de los factores que determinan la competitividad de un estado el tener un sistema político estable y funcional con bajas barreras a los candidatos independientes: En este sentido, los estados que exigían en sus legislaciones locales el menor porcentaje de firmas para una candidatura independiente son Chiapas, Jalisco y Zacatecas y los que exigían un mayor porcentaje son Aguascalientes, Nayarit y Baja California Sur.

3 <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4010/VISOR%20CIUDADANA-NO%2058.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

El internet y las redes sociales podrían ser herramientas que incentiven la participación política, en tanto que reducen los costos de informarse acerca de la oferta política de los candidatos, permiten una mayor interacción con los políticos, son utilizados como mecanismos de presión ciudadana, y han ganado presencia frente a otros medios tradicionales.

El número de hogares y usuarios de internet ha crecido: En 2015 el 39.2% de los hogares tenían conexión a internet, mientras que en 2017 esta cifra fue del 50.9% (INEGI, 2018).⁴ Así también, el porcentaje de usuarios de internet como proporción de la población de seis años o más de edad aumentó de 57.4% a 63.9% en el mismo periodo. Cabe señalar que según la misma institución, el 85% de los usuarios de internet en nuestro país son los jóvenes de 18 a 34 años de edad, mientras que el grupo de edad con menor uso es el de las mujeres de 55 años y más. La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información en los Hogares (ENDUTIH, 2017) también señala que el uso del internet es un fenómeno urbano, puesto que el 86% de los usuarios de este servicio se concentran en esta zona.⁵

Gráfica 3. Porcentaje de hogares con conexión a internet, 2017



Fuente: Elaboración propia con información de la ENDUTIH, 2017.

4 <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

5 http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENDUTIH2018_02.pdf

En las entidades federativas existe una gran variabilidad en el uso de internet, ya que mientras que en estados como Sonora, Baja California Sur y la Ciudad de México, más del 70% de la población tiene conexión a la red, en Guerrero, Tlaxcala y Chiapas menos del 33% disfruta de este derecho constitucional.

Los avances en materia de telecomunicaciones reportados en el Quinto Informe de Gobierno dan cuenta del amplio potencial y del compromiso que tiene el Gobierno de la República por cumplir el derecho constitucional de garantizar el libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Según consta en el Quinto Informe de Gobierno del Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto, resultado de la reforma de telecomunicaciones, a través del Programa México Conectado se ha permitido el acceso gratuito a internet de banda ancha en más de 101 mil espacios públicos, en tanto que la red de Centros de Inclusión Digital Punto México Conectado, ofrece, en sus 32 centros estatales, educación y capacitación en tecnologías de información (Gobierno de la República, 2017).⁶

Más aún, según se reporta en el Quinto Informe de Gobierno, en 2016, más de 81 millones de mexicanos disponían de un teléfono celular y de 2013 a 2017 los precios de los servicios de las telecomunicaciones habían disminuido de una manera significativa: Los servicios de telefonía móvil en un 43%, larga distancia internacional, 40%, y telefonía fija, 4.9%.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública busca garantizar el acceso a la información en posesión de los partidos políticos y persona física o moral, entre otros, que reciba y ejerza recursos públicos conforme a los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia.

En particular, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla en su artículo 70 que los sujetos obligados deberán poner a consideración del público de manera actualizada más de 48 temas, documentos y políticas en medios electrónicos. Así también en los artículos 71 y 72 de esa misma Ley General se especifican las obligaciones de los Poderes Ejecutivos Federal y Estatal, los Municipios y los Poderes Legislativo Federal y de las Entidades Federativas, entre las que se encuentran: Plan Nacional de Desarrollo y Planes Estatales, presupuestos de egresos y fórmulas de distribución, planes de desarrollo urbano, los tipos y usos de suelo, gacetas municipales, actas de sesiones de cabildo, agenda

6 El Gobierno de la República también se propone dar cumplimiento a la política para la Transición Digital Terrestre (TDT), ya que se planteó el objetivo de entregar gratuitamente televisores digitales de 24 pulgadas en hogares de familias de escasos recursos ubicados en el área de cobertura de televisión e inscritos en los padrones de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social.

legislativa, gaceta parlamentaria, orden del día, diario de los debates, versión estenográfica, entre otros.

Las reformas constitucionales en materia de Transparencia,⁷ Político-Electoral⁸ y de Telecomunicaciones⁹ pueden reforzar la interacción entre los ciudadanos y los políticos a través del uso del internet y las redes sociales, ya sea para que los primeros se informen de los resultados de sus representantes, exijan rendición de cuentas sobre sus promesas de campaña, busquen colocar temas en la agenda pública, participen activamente emitiendo su posicionamiento en el debate de algún asunto público o soliciten servicios de gestión a sus representados.

A partir de este nuevo marco institucional y la mayor penetración de las tecnologías de la información, los representantes y funcionarios tendrán más incentivos a rendir cuentas y atender las demandas de la ciudadanía para permanecer, continuar o consolidar su carrera política, ya que si bien 1 de cada 3 mexicanos tiene una opinión desfavorable hacia las instituciones políticas, un 80% reconoce que el voto es el único mecanismo para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

Problema de políticas públicas, objetivo e hipótesis

Conforme a los antecedentes mencionados que describen la tendencia descendente de la participación ciudadana en los procesos electorales como un posible reflejo de la desconfianza social hacia las instituciones políticas, es interés de este trabajo analizar y cuantificar la posible relación existente entre la participación ciudadana en los procesos electorales para la elección de diputados federales de 2012, 2015 y 2018 con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Lo anterior, resulta de interés público ya que la baja participación política podría repercutir en la consolidación, sustentabilidad y legitimidad del régimen democrático. El fundamento teórico es que la falta de alineación de incentivos, los débiles mecanismos de monitoreo y los altos costos de alcanzar un diálogo entre los representantes y representados, podrían ser uno de los factores que incentivan la baja participación electoral. Por lo que esta investigación parte de dos hipótesis principales, a saber: 1) A mayor penetración del internet en los hogares, mayor será la participación política y 2) A mayor uso de redes sociales, mayor será la participación política.

7 Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

8 Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

9 Promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

Revisión de otros estudios

El auge de las tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) obliga a replantear los modelos explicativos de participación política, ya que aparentemente, la manifestación de éstas ha gestado una serie de cambios respecto de los métodos tradicionales de movilización de la opinión pública, de actuación de los medios de comunicación y del papel de los políticos. Las plataformas virtuales, como canales alternativos de comunicación política, han provocado que los partidos políticos consoliden una estrategia electoral con un papel activo de la red como medio de promoción y representación ideológica (Ballinas, 2011).

Las TICs, especialmente el internet, representan un medio efectivo, económico y poderoso para que los políticos puedan llevar su oferta política a los usuarios de esas tecnologías. Han ampliado enormemente el espectro de canales que permiten la promoción de iniciativas y candidaturas políticas que buscan influir la participación política. Según diversos análisis cualitativos, las nuevas tecnologías propician que la ciudadanía se involucre más en la política, extendiendo la idea de que la interacción social y las redes sociales potencian la participación política. Esta vinculación entre tecnología y actividad política llevaría a que la sociedad consolide una democracia más real, en donde la utilización de los medios electrónicos ayudaría a elevar la participación ciudadana y la entrega de resultados (Ballinas, *Op. Cit.*).

El estudio del INE-COLMEX (2014) sobre “La Calidad de la Ciudadanía en México” realizó dos análisis a nivel estatal e individual, buscando explicar ¿Qué es lo que determina la participación electoral en estos niveles?. En ese estudio, a nivel estatal, sólo resultó estadísticamente significativo el PIB per cápita, en tanto que a nivel individual, las variables que tienen un impacto en la probabilidad de ir a las urnas son la identidad partidista, el género y la edad. En sentido contrario a la literatura, los autores encontraron que los votantes mexicanos que creen que el gobierno no responderá sus demandas son quienes tienen mayores probabilidades de ir a sufragar. Los resultados de ese análisis econométrico, también demuestran que los estudiantes y las amas de casa tienden a votar menos que quienes tienen un empleo fijo, y finalmente, esa investigación concluye que la participación política es acumulativa, ya que quienes participan en actividades políticas distintas a lo electoral, tienden a votar más que sus contrapartes. (INE-COLMEX, 2014)

En el estudio de García y Aguirre (2015), los investigadores destacan que los medios que más utilizan las personas para informarse de la política son televisión (76.1%), radio (9.0%), periódicos (5.3%), internet y redes sociales (5.4%) y revistas (0.08%). Sin embargo, el análisis no profundiza en la relación de éstos con la participación política, ya que no es su objeto de estudio.

Más allá de los diferentes resultados de los estudios empíricos, existen todavía pocos trabajos que permitan esclarecer la relación que podría tener el uso de las tecnologías de la información en la participación política, sin que lleguemos a profundizar en la relación causal.

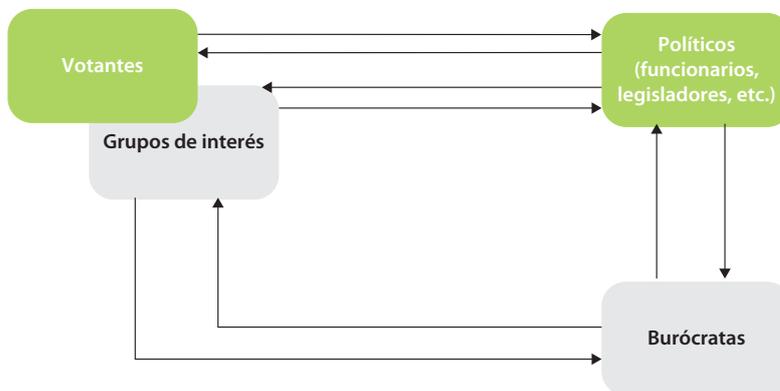
Marco teórico

Para Adam Przeworski (1995), en una democracia, una multiplicidad de fuerzas políticas compiten dentro de un marco institucional. Los participantes en la competencia democrática cuentan con recursos económicos, organizativos e ideológicos desiguales y en este sentido, afirma que existen dos características esenciales a este régimen político: los resultados del proceso son inciertos, es decir, no están determinados de antemano, y dependen del “pueblo”, es decir, de las fuerzas políticas que compiten para promover sus intereses y valores.

Las teorías de la elección pública, la del agente principal y la de la economía institucional de los costos de transacción se refuerzan mutuamente para explicar el proceso político de la toma de decisiones respecto a la provisión de bienes y servicios públicos a través de la interacción de dos participantes: 1) Los electores o votantes y 2) Los representantes, sean legisladores o burócratas.

Para entender el proceso político (y la participación política), a través de la teoría de la elección pública, hay que partir de que todos los individuos son gobernados por intereses egoístas, ya que por un lado, los *consumidores* maximizan ingresos y utilidad, las *empresas* maximizan ganancias, los *votantes* maximizan bienes, servicios y transferencias colectivos, los *políticos* maximizan votos y poder y la *burocracia* maximiza presupuesto e ingresos (Ver Diagrama 1, basado en Buchanan, 2003).

Diagrama .1. Flujo Circular de Bienes y Servicios Políticos



Fuente: Buchanan (2003).

La teoría de la elección pública predice que los gobiernos toman decisiones que producen resultados ineficientes. Este resultado ocurre en los mercados políticos en los que los votantes son racionalmente ignorantes¹⁰ y basan sus votos sólo sobre temas que conocen, es decir, aquellos que afectan su propio beneficio neto (Parkin y Esquivel, 2001).

Por su parte, la teoría del agente-principal posibilita analizar la divergencia de intereses entre las partes firmantes de un contrato ya que se asume que los agentes buscan maximizar sus beneficios individuales y no transmiten adecuadamente la información al principal sobre sus habilidades, conocimiento y esfuerzo. El principal (el contratante) es incapaz de monitorear perfectamente las actividades y recibir la misma información que posee el agente (el contratado) sin incurrir en algún costo. El principal quiere que el agente actúe en su propio interés, pero los intereses del agente pueden ir en otra dirección (Rivero, 2012).

Las alternativas para resolver el problema del agente – principal son la alineación de incentivos y el monitoreo. En el primer caso, los incentivos se establecen de tal forma que al tratar el agente de maximizar sus propios beneficios también maximiza los beneficios del principal. En el segundo caso, el monitoreo se refiere a cualquier acción dirigida a proveer al principal con información referente al comportamiento del agente.

Los economistas Alchian y Demsetz (1972) fueron los primeros en argumentar que el monitoreo del desempeño de los esfuerzos individuales generan costos e ineficiencias para cualquier empresa u organización, mismas que son creadas cuando se bloquea o disminuye el flujo de información sobre el desempeño individual.

En este sentido, el cofundador de la escuela de elección pública, Gordon Tullock (2003), observó que existe una alta probabilidad de que el tomador de decisiones alcance resultados ineficientes o subóptimos si invierte demasiado poco tiempo en investigar y reunir información sobre el tema de la decisión pública o si utiliza sus propias preferencias en vez de utilizar las del público en general. Por estas razones Tullock (*Op. Cit.*) considera que las decisiones públicas no necesariamente promoverán siempre el interés general. De hecho, un programa o legislación podría ser promovido en nombre del interés público, pero podría ser impulsado y utilizado por los grupos de interés con el objetivo de generar beneficios para ellos mismos y dañar a la sociedad (el principal) durante ese proceso.

10 La ignorancia racional es la decisión de no adquirir información porque el costo de hacerlo excede al beneficio esperado.

El modelo de elección pública, basado en la racionalidad económica, asume que para que el mercado de bienes y servicios políticos se vacíe (o equilibre) existen cero costos de transacción, es decir, que los tomadores de decisión adquieren y procesan toda la información que ellos deseen sin costo alguno. Así también, se parte del supuesto de que ellos son capaces de monitorear y hacer cumplir contratos con precisión absoluta. Sin embargo, es claro que si bien la abstracción resulta útil, hay buenas razones para creer que el enfoque neoclásico de cero costos de transacción no es siempre capaz de explicar adecuadamente los problemas de interés de los tomadores de decisiones en la arena pública (Furubotn & Richter, 2011).

Luego entonces, el presente análisis utiliza la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia y la economía institucional sobre los costos de transacción para explicar por qué en un mercado de bienes y servicios políticos, donde los actores buscan maximizar sus beneficios, y existen pocos incentivos que permiten la provisión de información completa, oportuna entre los representantes y representados, las tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar a alinear los intereses posiblemente divergentes entre los involucrados. En otras palabras, el uso del internet y las redes sociales pueden contribuir a que el electorado se informe de las actividades de sus representantes, y los legisladores estarían motivados a que su agenda legislativa responda a las demandas de los ciudadanos. La Reforma Constitucional en materia de Transparencia, Telecomunicaciones y la Política-Electoral proveen un nuevo marco institucional en el que estas nuevas herramientas son utilizadas por los representados y representantes para distintos fines.

Evidencia empírica de la participación política y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación

Esta sección se divide en dos apartados. En el primero (V.I) se analiza y mide el efecto, el sentido y la magnitud que tiene el uso de las tecnologías de la información y la comunicación sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012. Para realizar el análisis se utilizaron los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Práctica Ciudadanas (ENCUP) y del Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral.

En el segundo apartado (V.II) se explora la relación que tienen las tecnologías de la información y la comunicación, con énfasis en el uso del internet y las redes sociales, sobre la participación política en las elecciones federales de 2015 y 2018. Para este propósito, se emplearon los datos de la Encuesta Nacional sobre

Disponibilidad y Uso de las Tecnologías en los Hogares¹¹ (ENDUTIH), correspondiente a 2014 y 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y los resultados de los cómputos distritales del Instituto Nacional Electoral de proceso electoral federal 2015 y 2018.

Participación Electoral y Tecnologías de la Información y la Comunicación: Análisis exploratorio (2012 y 2015)

Análisis exploratorio 2012

Del análisis de la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Práctica Ciudadanas (ENCUP), correspondiente a 2012, encontramos que aquellas personas que del 2000 a la fecha declararon haber ido a votar en las elecciones de diputados federales, la mayoría se informó de la política a través diferentes medios, siendo la televisión el canal de comunicación más utilizado con el 75.68% de las respuestas, seguido de la radio (9.26%) y los periódicos (5.66%). El uso del internet y las redes sociales ocuparon juntos la tercera posición con el 5.69% de las preferencias, ligeramente arriba de los periódicos. Las revistas, los mensajes de celular y el esposo(a) se ubicaron como las opciones menos atractivas para informarse de la política, juntas sumaron apenas el 0.19%.

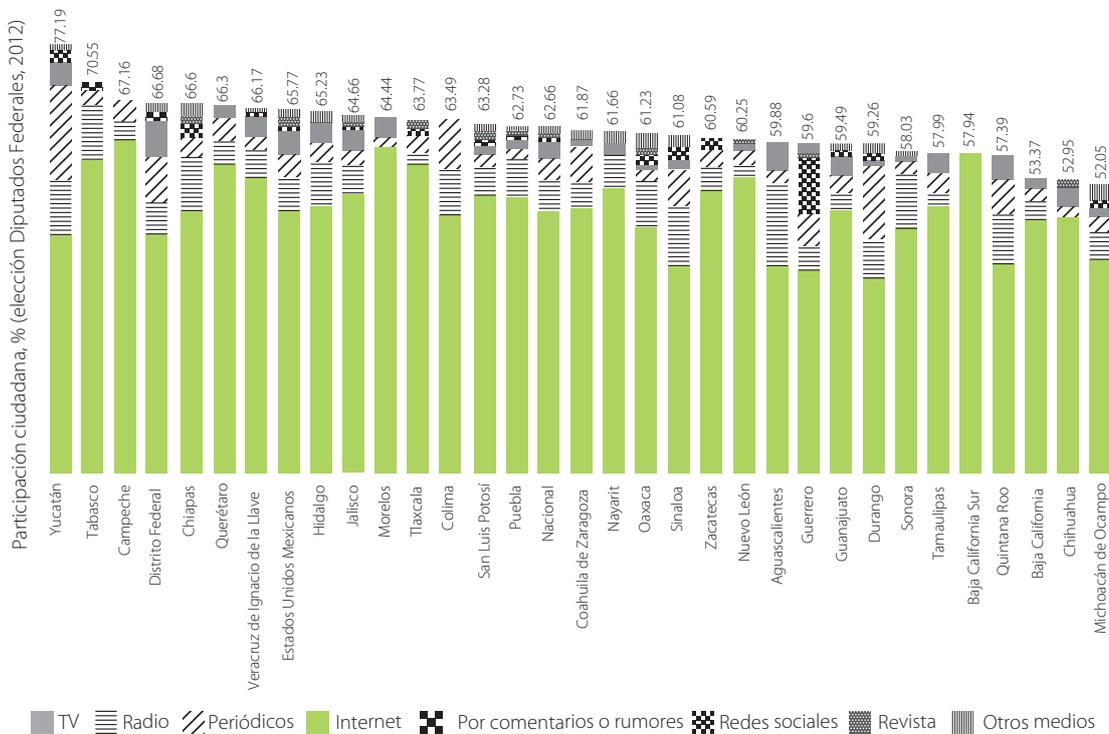
A nivel estatal, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para informarse de la política y su relación con la participación política muestran diferentes realidades. Un elemento en común para las 32 entidades federativas, es que la televisión fue el medio más utilizado para saber de la política, siendo Baja California Sur (BCS) el estado donde casi toda la población encuestada eligió ese medio para saber de la política, sin embargo, en términos de participación electoral sólo el 57.94% de las personas inscritas en la lista nominal acudió a votar, cifra inferior al promedio nacional de participación electoral para diputados federales que en ese año fue de 62.66% (Ver gráfica 3). Al igual que en BCS, la televisión se usa ampliamente en estados como Campeche, Morelos, Tlaxcala, Nuevo León, cuya participación ciudadana fue de 67.16, 64.44, 63.77 y 60.25%, respectivamente.

La participación política más alta en 2012 tuvo lugar en Yucatán, donde el 77.19% de las personas inscritas en la lista nominal acudió a votar. En esa entidad, la gente diversificó sus opciones para informarse. Los periódicos ocuparon el segundo lugar, seguido de la radio y el internet. La gráfica 3 también nos muestra que la

11 Su objetivo es generar información estadística que permita conocer la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares y por los individuos de seis y más años de edad en México.

participación política más baja se registró en Michoacán, donde sólo el 52.05% de las personas inscritas en la lista nominal fueron a votar; en esa entidad, en términos de medios utilizados para saber de política, la radio encabezó la segunda posición, después de la televisión.

Gráfica 4. Participación ciudadana y medio más utilizado para informarse de la política (Elección diputados federales, 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012 e Instituto Nacional Electoral (2012).

Un caso atípico es Guerrero, ya que a diferencia de otras entidades, después de la televisión, destacó, en segundo lugar, el uso de los comentarios y rumores para enterarse de la política. En Durango, una entidad similar en participación política a Guerrero, el segundo medio más utilizado fueron los periódicos. Es de destacar que ambas entidades tuvieron parecidos niveles de participación política, pero diferente composición de medios para acercarse información de la política.

El Distrito Federal es la entidad del país donde el uso del internet y las redes sociales estaba más extendido respecto al resto del país, después de la televisión y los periódicos. Si comparamos esa entidad con Chiapas, la cual observó una participación política ligeramente menor (66.6%) a la del Distrito Federal (66.68%), notamos que la utilización de los medios para saber de política es muy diferente.

En Chiapas, la radio ocupa el segundo lugar, mientras que en el Distrito Federal son los periódicos. El internet y las redes sociales prácticamente no figuran en Chiapas, contrario al Distrito Federal, donde son tercer lugar, mientras en Chiapas los comentarios y rumores ocuparon el tercer lugar para informarse de la política. En 2012, el Distrito Federal, Aguascalientes, el Estado de México y Jalisco son las entidades federativas en las cuales el uso del internet y las redes sociales tenían un mayor uso para enterarse de la política.

Análisis exploratorio 2015

El 7 de junio de 2015 se eligieron en todo el país 300 diputados federales por el principio de mayoría relativa para conformar la LXIII Legislatura. El día de la elección, también estuvieron en disputa otros cargos de elección popular (gubernaturas, presidencias municipales, diputaciones locales y jefaturas delegacionales). El proceso electoral buscó captar el voto de 83.5¹² millones de personas, que según el Instituto Nacional Electoral (INE) este año estaban inscritos como potenciales votantes.¹³ En esa contienda electoral, sólo el 47.73% (39.9 millones) de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal (83.5 millones) ejercieron su voto para elegir sus representantes.

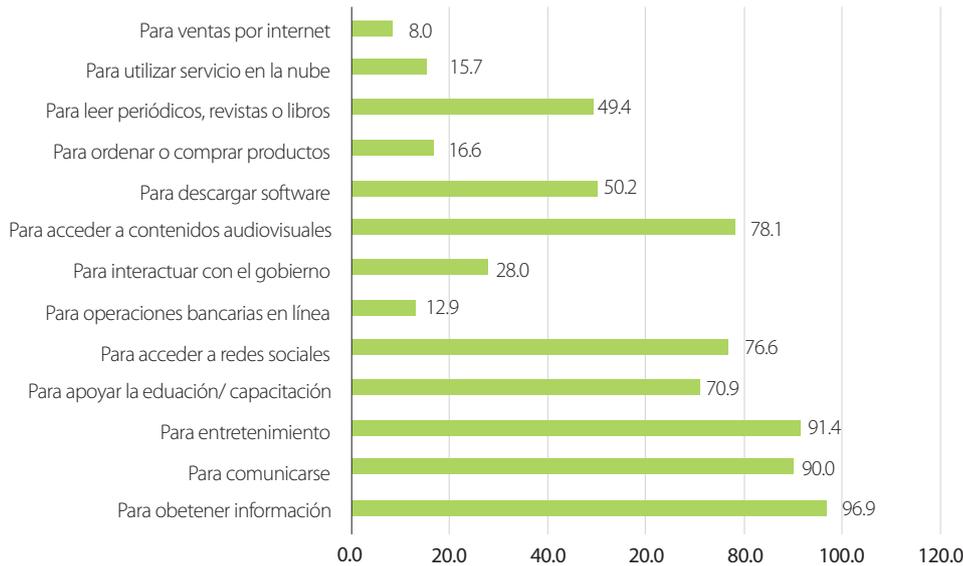
En cuanto al uso de las tecnologías de la información y la comunicación, según los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías en los Hogares¹⁴ (ENDUTIH), correspondiente a 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 71.3 millones de personas declararon ser usuarias de internet. Del total de personas que usan internet en México, el 96.9% declaró emplearlo para obtener información, el 76.6% aseguró que usa el internet para acceder a redes sociales, 49.4% para leer periódicos, revistas o libros, mientras que el 28% de los encuestados lo usó para interactuar con el gobierno; los menores usos estuvieron relacionados con las transacciones comerciales en línea (Ver gráfica 4).

12 Instituto Nacional Electoral (INE). Base de datos de los Resultados de los Cómputo Distritales, en <http://computos2015.ine.mx/>

13 Se refiere a las personas inscritas en la lista nominal, y que son aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente. El Padrón (Electoral) son todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su Credencial para Votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

14 Su objetivo es generar información estadística que permita conocer la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares y por los individuos de seis y más años de edad en México.

Gráfica 5. Principales usos del internet en México, 2017, Porcentajes

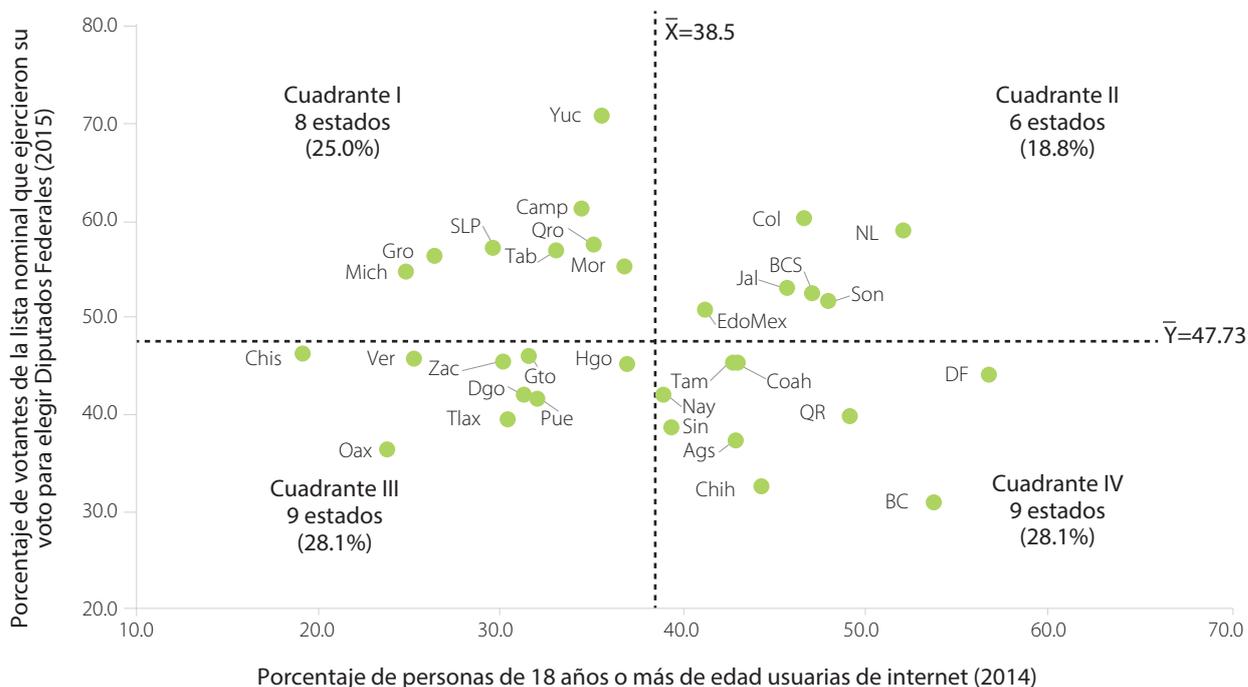


Nota: Las categorías no son excluyentes, por lo que la suma de las proporciones no es del 100%.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (ENDUTIH, 2017).

Participación política y uso del internet

La relación entre el uso del internet de los potenciales votantes y la participación política se manifestó de diversas maneras en las 32 entidades del país (Ver gráfica 5). Seis estados de la República (cuadrante II) superaron tanto la media nacional de participación política (47.73%) como el porcentaje promedio nacional de usuarios de internet (38.5%), sobresaliendo los casos de Colima, Nuevo León y Jalisco en términos de mayor participación política.

Gráfica 6. Participación Ciudadana Vs Usuarios de internet por entidad federativa (Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015) e INEGI (2014).

En 2015, Yucatán registró la participación ciudadana más alta, ya que el 70.9% de las personas inscritas en la lista nominal ejercieron su voto, con una penetración de internet de 35.6%. En contraste, Baja California fue la entidad que observó menos participación política, el 31.0% de los inscritos en la lista nominal ejercieron el voto, siendo que el 53.8% de las personas de 18 años y más fueron usuarias de internet.

En el Distrito Federal se observó la penetración más alta del internet, y registró una participación política de 44.2%, en tanto que Chiapas tuvo la más baja penetración de internet del país con 19.2%, pero la participación política fue de 46.24%, ligeramente superior a la del Distrito Federal.

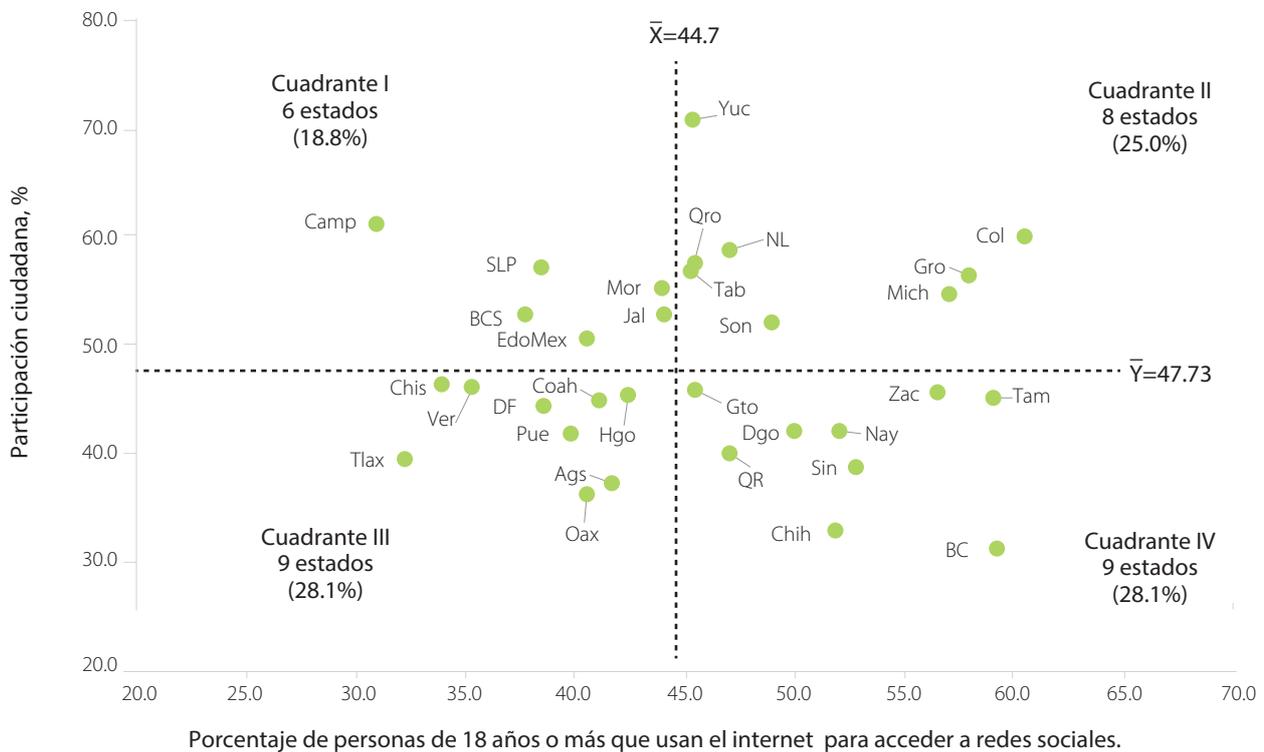
Participación política y redes sociales

En México el 44.7% de la población de 18 años o más usa internet para acceder a redes sociales (Ver gráfica 6). En 2015, Yucatán, que obtuvo la más alta participación política, es la entidad donde el uso del internet para acceder a redes sociales supera ligeramente la media nacional (44.7%). Baja California destaca por un alto

uso del internet para acceder a redes sociales, pero la participación política en la elección de diputados federales es de las más bajas del país.

Colima fue en la elección del 7 de junio la entidad con el mayor uso del internet para acceder a redes sociales y observó una participación política de 60.5%, mientras que Campeche fue la entidad donde sólo el 31.0% de las personas de 18 años o más hace uso del internet para este fin, y la participación política es de 61.2%, ligeramente superior a la de Colima.

Gráfica 7. Participación política y uso del internet para acceder a redes sociales. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015) e INEGI (2014).

En la gráfica anterior, también podemos observar que 1 de cada 4 estados se caracteriza por alta participación política y alto uso del internet para acceder a redes sociales (cuadrante II). En este cuadrante se encontraron entidades como Nuevo León, Colima, Michoacán, Guerrero, Sonora.

Composición del voto y uso del internet

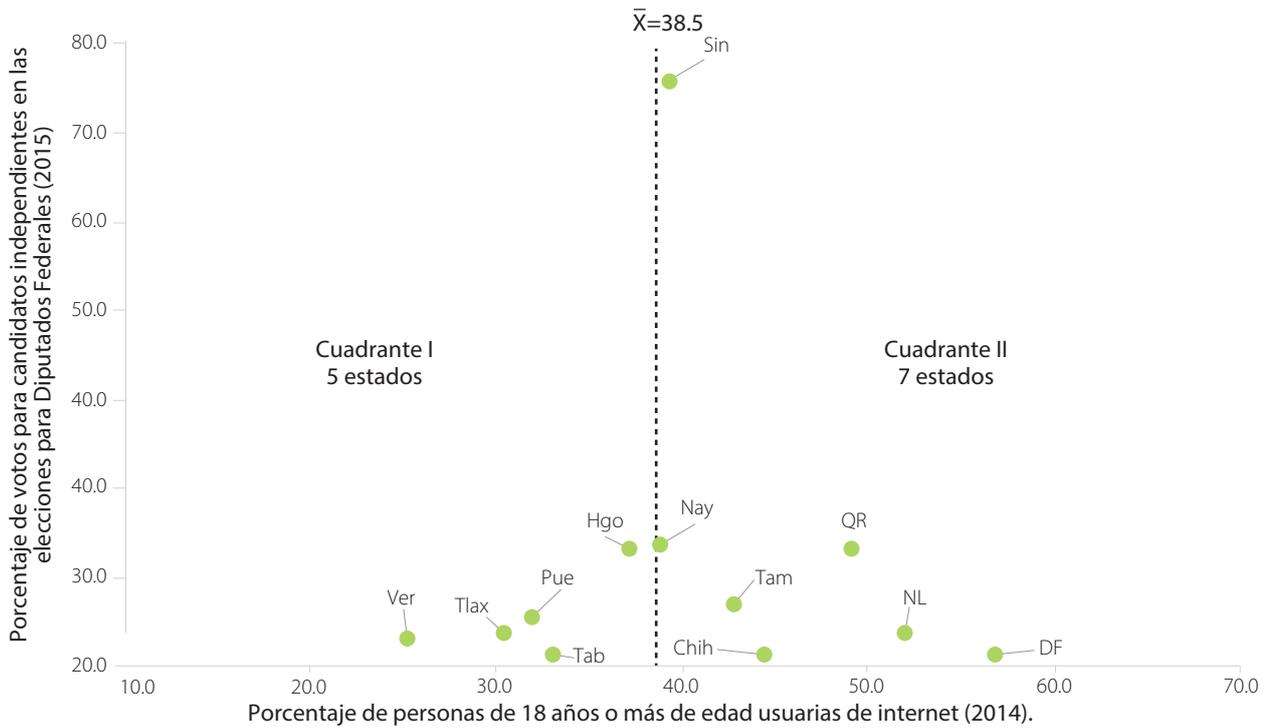
Los resultados de las elecciones para diputados federales del 7 de junio de 2015 mostraron que la mayor parte de la ciudadanía optó por dar su voto a los partidos políticos, los cuales concentraron el 94.5% de la votación nacional, en segundo lugar prevalecieron los votos nulos con 4.8%, el 0.6% de los sufragios fue para candidatos independientes y el resto (0.1%) fueron votos para candidatos no registrados.

El porcentaje bajo de votos para candidatos independientes pudiera explicarse por el reducido número de candidatos (22) que obtuvieron su registro¹⁵ ante el INE: 5 candidatos independientes eran de Sinaloa, 4 de Veracruz, 3 de Tamaulipas y 2 para Puebla, el resto de las 8 candidaturas se repartieron por igual número entre Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala. Sinaloa fue el estado donde se vio en mayor medida el efecto de las candidaturas independientes sobre la atracción de votantes, ya que en esa entidad los candidatos independientes atrajeron el 13.11 de la votación de esa entidad (Ver gráfica 7). Asimismo, destacar que en Sinaloa el uso del internet de las personas de 18 años o más de edad está por encima de la media nacional (38.5%).

En la gráfica 7 también se observa que de las 11 entidades donde se registraron candidatos independientes a diputados federales, 7 rebasaron la media nacional de usuarios de internet (38.5%); entre los estados que se encontraban en esa condición estaban Sinaloa, Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Chihuahua, Tamaulipas y Nayarit.

15 http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia_ProcesoElectoral_2014-2015.pdf

Gráfica 8. Porcentaje de votos para candidatos independientes y penetración del internet

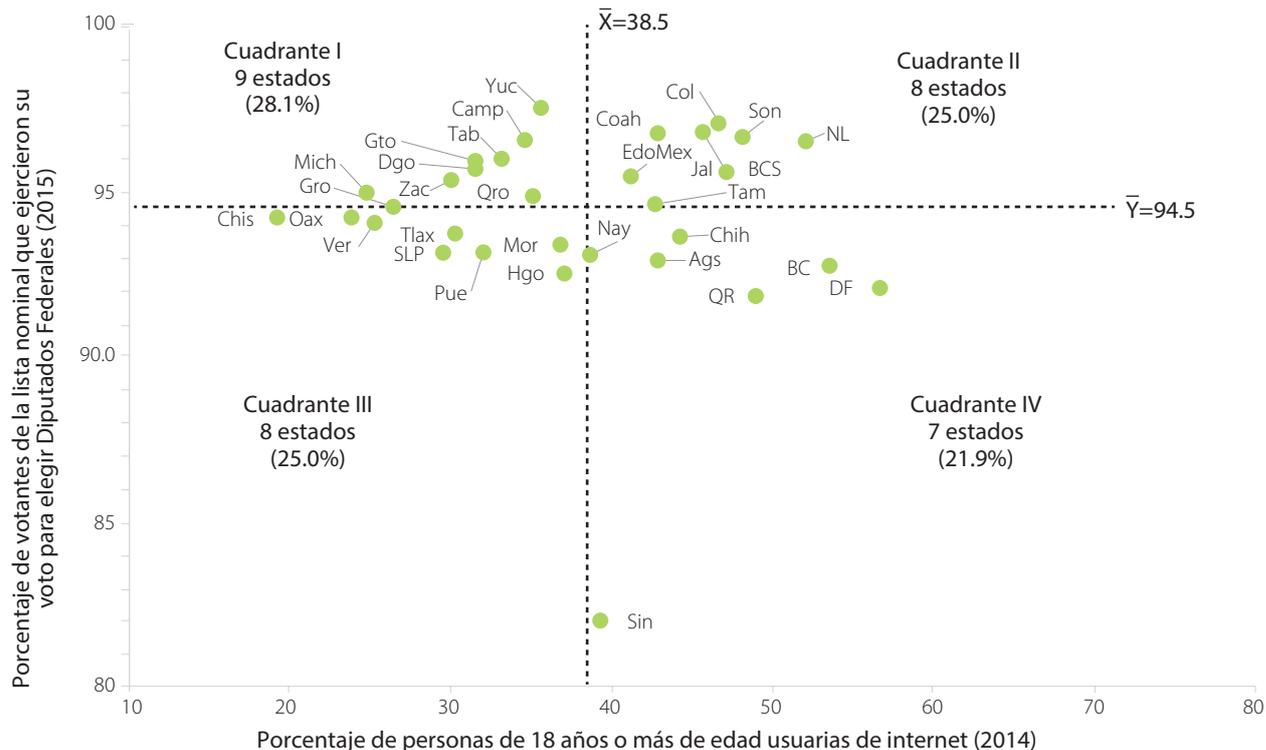


Nota: Sólo en 11 estados los candidatos independientes lograron su registro ante el INE.

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015) e INEGI (2014).

Después de Sinaloa, Quintana Roo y Distrito Federal son las entidades con menos porcentaje de votación para partidos políticos (Ver gráfica 8). En el caso del Distrito Federal, además de que se sufragaron votos a favor de candidatos independientes, también se observó un porcentaje alto de votos nulos (7.3%). Destacar también que las tres entidades se caracterizaron por una penetración de internet por arriba de la media nacional (38.5%).

Gráfica 9. Porcentaje de votos para partidos políticos y penetración del internet



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2015) e INEGI (2014).

Análisis exploratorio 2018

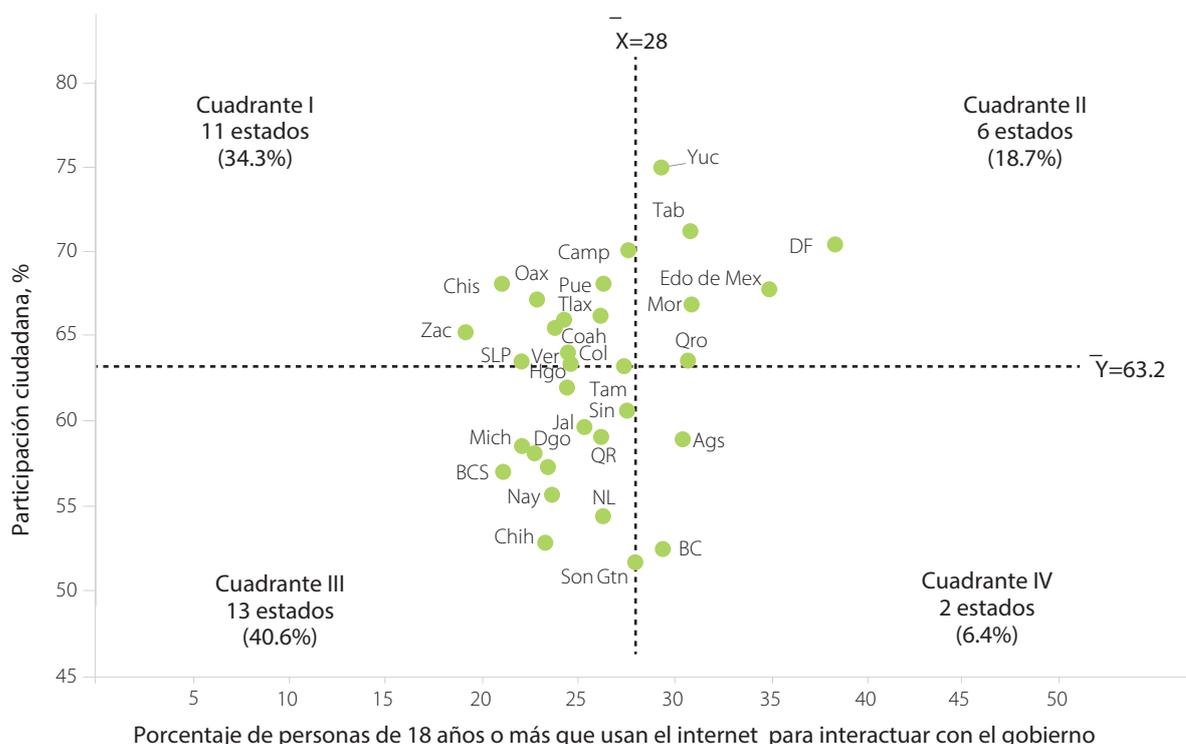
A partir de los resultados de las elecciones para diputados federales de 2018, podemos observar dos grandes hallazgos: 1) Salvo la Ciudad de México, los 5 estados con mayor porcentaje de hogares con acceso a internet, tuvieron, en promedio, una baja participación política medida a través del voto y una interacción con el gobierno a través del internet inferior a la media nacional (Cuadrante III de la Gráfica 9) y 2) Los estados con un menor porcentaje de hogares con acceso a internet, pese a que habían tenido bajas tasas de interacción digital con el gobierno, tuvieron altas tasas de participación política yendo a las urnas a emitir su voto el día de la elección (Cuadrante I).

Lo anterior nos permite suponer que un mayor acceso a internet en los hogares, no necesariamente se puede traducir en una mayor interacción digital con el gobierno y que tampoco eso garantiza una mayor participación política, ya que en el 41% de los estados se observaron bajas tasas de participación política en las pasadas elecciones de julio de 2018 y bajas tasas de interacción digital de la ciudadanía con sus gobiernos, inclusive en los estados con mayores porcentajes de sus hogares con cobertura de internet.

Por otro lado, en otros estados, un alto porcentaje de la población de su lista nominal (mayor al 63.2%) fue a emitir su voto el día de la elección, pese a que tienen bajas tasas de conexión a internet desde sus hogares y bajas tasas de interacción digital con el gobierno, es decir, en esos estados, las estrategias electorales para llamar al voto diferentes de las redes sociales y la mercadotecnia digital pudieron haber tenido un mayor efecto.

Finalmente, llama la atención que en algunos estados, como la Ciudad de México, el Estado de México, Querétaro y Yucatán, la mayor interacción con el gobierno a través del internet sí podría influir en una mayor participación política. El caso de Yucatán es muy peculiar, ya que si bien en ese estado se registró la mayor tasa de participación política en julio de 2018 y también se ha observado una mayor interacción de sus ciudadanos con sus gobernantes a través del uso del internet, en algunos de sus municipios (distintos de la capital del estado) la cobertura del internet en los hogares es inferior al 17%. Solamente dos estados se encuentran en el Cuadrante IV, es decir, se tratan de entidades donde existe una baja tasa de participación ciudadana y altas tasas de interacción digital con sus gobiernos.

Gráfica 10. Participación política y uso del internet para interactuar con el gobierno



Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2018) e INEGI (2017).

Conclusiones

La televisión continúa siendo el medio más usado por los mexicanos para enterarse de los asuntos públicos, sin embargo, su importancia va decreciendo para dar paso al internet. En las entidades federativas la televisión es el medio que más se ocupa para enterarse de la política, sin embargo, aún para los mismos niveles de participación política los mexicanos utilizamos distintos medios para informarnos de los asuntos públicos.

Yucatán, ha sido el estado con mayor participación política en 2012, 2015 y 2018, ha diversificado sus opciones para informarse de la política y tiene uno de los mayores porcentajes de hogares con acceso a internet y de población con una mayor interacción digital con sus gobiernos. Por otro lado, Chiapas es un estado con el mejor porcentaje de sus hogares con acceso a internet y por ende, registra bajas

tasas de interacción digital de sus ciudadanos con el gobierno, pero a pesar de ello, en la pasada elección de 2018 tuvo niveles de participación política superiores al promedio nacional y en 2012, se colocó en un nivel similar al observado al de la Ciudad de México.

Los partidos políticos y sus candidatos, tienen en las redes sociales y el uso del internet una importante herramienta para promover una mayor participación política, acercando a un bajo costo su agenda o propuestas de gobierno o legislación que refleje los intereses de sus representados. Los partidos políticos siguen obteniendo el mayor porcentaje de votación en todas las entidades federativas, sin embargo, en 7 entidades, con mayor uso de internet que el promedio nacional, este porcentaje fue mucho menor debido a que una parte de los votos totales se distribuyeron también hacia los votos nulos y los candidatos independientes.

La reforma constitucional en materia político electoral que posibilita la reelección legislativa para aquellos legisladores que tienen un buen desempeño, la mayor penetración de banda ancha e internet, resultado de la reforma de telecomunicaciones y una mayor transparencia por parte de los sujetos obligados, especialmente los ayuntamientos y los partidos políticos, podría potencializar la interacción política con el uso de las herramientas tecnológicas para informarse e influir en los asuntos públicos.

Con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, los partidos políticos o candidatos independientes podrían acercar sus propuestas a los ciudadanos y recuperar paulatinamente su confianza, ya sea a través de una mayor cercanía y claridad en sus propuestas electorales, a través de una mayor transparencia en sus perfiles y antecedentes en las plataformas electrónicas del organismo electoral o para que a través de una mayor interacción con los votantes pueda retroalimentarse la conformación y cumplimiento de su agenda de gobierno o agenda legislativa, según sea el caso.

Respecto a la relación entre participación política traducida en votos para candidatos independientes, los resultados de de análisis exploratorio para 2015, nos señalan que no hay relación aparente con el uso de las herramientas tecnológicas, probablemente debido a que no se contaron con el suficiente número de casos para analizar algún patrón o tendencia. El caso más sobresaliente fue el de Sinaloa, donde los candidatos independientes alcanzaron el 12% de la votación y el uso del internet y las redes sociales estuvo superior a la media nacional.

Finalmente, del resultado de las elecciones de diputados federales en el pasado proceso electoral de julio de 2018, podemos suponer que un mayor acceso a internet en los hogares, no necesariamente garantiza una mayor participación política, ya que en

el 41% de los estados se observaron bajas tasas de participación política y bajas tasas de interacción digital de la ciudadanía con sus gobiernos, inclusive en los estados con mayores porcentajes de sus hogares con cobertura de internet. Es decir, los miembros de un hogar conectado al internet no necesariamente ocupan esa herramienta para informarse de la política y para interactuar con el gobierno, y por ende, una mayor conexión digital no garantiza una mayor participación política, sin embargo, a partir de las reformas político electoral, de telecomunicaciones y de transparencia se generaron los incentivos para que los ciudadanos utilicen esta herramienta para acceder a un bajo costo al ejercicio del poder a través de sus representantes y por eso le ha estado ganando terreno a los medios tradicionales en los últimos años.

Fuentes de consulta

Alchian, Armen y Harold Demsetz (1972). "Production, information costs and economic organization", en Jay Barney y Willian Ouchi (eds.), *Organizational Economics*, EU, Jossey Bass Publishers, pp 129-155, disponible en <https://www.aeaweb.org/aer/top20/62.5.777-795.pdf>

Ballinas, Cristopher, (2011). *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*, Serie de Temas Selectos de Derecho Electoral, Ediciones del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 55 pags.

Buchanan, James (2003). "Public Choice: The origin of a research program", Center for the Study of Public Choice, George Mason University, disponible en <https://publicchoicesociety.org/content/general/PublicChoiceBooklet.pdf>

Dworak, Fernando. (2004). *¿Cómo sería el Congreso con reelección? Una prospectiva acerca del posible efecto del restablecimiento de la carrera parlamentaria en México*, en *El Legislador a Examen: El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fernando Dworak (Coordinador), Primera reimpresión, Ediciones del Fondo de Cultura Económica y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pp. 231-287.

Espinosa, Arturo. (2015). "Jaque a las candidaturas independientes", disponible en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4928>, 17 de septiembre de 2015, [Última fecha de consulta el 2 de octubre de 2015]

Furubotn, Eirik y Rudolf, Richter. (2011). *Institutions & Economic Theory: The contribution of the New Institutional Economics*, The University Michigan Press, Second Edition, United States of America, 653 pp.

Gobierno de la República (2017). "Quinto Informe de Gobierno", disponible en <https://www.gob.mx/lobuenocuenta/>, [Última fecha de consulta el 26 de junio de 2018]

García Reyes, Christian y Aguirre Quezada, Juan. (2015). "El estado actual de la cultura política de los mexicanos". *Revista Pluralidad y Consenso* No. 25, enero-marzo, Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez.

García Reyes, Christian y Palazuelos, Israel (2018). "Los mexicanos y la política: interés, nivel de conocimiento y medios para informarse", *Visor Ciudadano* (58), Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

IBD-DGIE. (2014). "Reforma Político-Electoral 2014: avances y primeros resultados", en *Reporte Quincenal de Temas Estratégicos*, No. 13, disponible en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte13.pdf>, Dirección General de Investigación Estratégica el Instituto Belisario Domínguez.

IBD-DGIE. (2015). "La (DES) confianza ciudadana en los partidos: ¿crisis coyuntural o realidad histórica?", en Reporte Quincenal de Temas Estratégicos, No. 20, disponible en <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte20.pdf>, Dirección General de Investigación Estratégica el Instituto Belisario Domínguez.

INE. (2015). *Resultados Elecciones Federales para Diputados* (cómputos distritales) en <http://computos2015.ine.mx/>

INE. (2018). *Resultados Elecciones Federales para Diputados* (cómputos distritales) en [http:// https:// computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1](http://computos2018.ine.mx/#/diputaciones/nacional/1/3/1/1)

INE-COLMEX. (2014). "Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México". Primera Edición.

INEGI. (2014). "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares".

INEGI. (2018). "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares", disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>, consultado el 26 de junio de 2018.

INEGI-SEGOB. (2012). "Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas".

Iriarte, Julene. (2015). "Candidatos independientes: Especie en expansión", disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24795>, 1 de mayo de 2015, [Última fecha de consulta el 4 de octubre de 2015]

Jensen, M.C. y W.H. Meckling. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.

Lynch, K., Hogan, J: *How Irish Political Parties are Using Social Networking Sites to Reach Generation Z: an Insight into a New Online Social Network in a Small Democracy*. *Irish Communication Review*, Vol. 13, 2012, pp.83-98.

Montalvo, Tania. (2015). "Los soldados que protegieron al Bronco en redes sociales", disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/06/los-soldados-que-protégieron-a-el-bronco-en-redes-sociales/>, [Última fecha de consulta el 2 de octubre de 2015]

Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo. (2001). *Microeconomía: versión para Latinoamérica*. Editorial Addison Wesley. Quinta Edición, pp. 541.

Przeworski, Adam, (1995). *Democracia y Mercado*, Organización Editorial de la Universidad de Cambridge, Primera Edición, 355 pp.

Rivero, Edgar, (2012). "Problemas de agencia y búsqueda de rentas en los programas de pago por servicios ambientales hidrológicos de México", en *Revista de Economía*, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, julio a diciembre de 2012, Año XXIX, Vol. I, pp. 33 – 70.

Rodríguez, Marcial. (2015). *Reforma constitucional y participación ciudadana en México*, en *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria*, Tomo IV, Volumen 2, Miguel Carbone-ll, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (Coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 545-558.

SCT (2015a). "Red Compartida: Criterios Generales", disponible en http://www.sct.gob.mx/red-compartida/descargaPDF/Criterios_de_las_pre-bases_de_la_licitacion.pdf, [Última fecha de consulta el 4 de octubre de 2015]

SCT (2015b). "Prebases del concurso de la Red Compartida", disponible en <http://www.sct.gob.mx/red-compartida/etapas-proceso.html>, [Última fecha de consulta el 4 de octubre de 2015]

Tullock, Gordon. (2003). *The Origin of Rent Seeking Concept*, *International Journal of Business and Economics*, College of Business, and College of Finance, Feng Chia University, Taiwan, Vol 2 (1), pp. 1-8.



A

EL INICIO DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN federal, la reforma energética fue considerada como *la gran reforma* no sólo por el impacto que se esperaba traería a la esfera jurídica que regía esta actividad, sino por los enormes beneficios que se suponía aportaría al tiempo de ser implementada, sin embargo, la realidad contrasta con las expectativas.

La reforma energética, fue planteada como la respuesta a los enormes problemas que enfrentaban Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Lo anterior motivó a diseñar una “reforma de gran calado” a todo el sistema energético del país.

Respecto al proceso legislativo que llevó la reforma, bien se podría decir que fue de los más transparentes y apegados a lo que establece el marco jurídico del Poder Legislativo, tanto la reforma a nivel constitucional como las leyes secundarias.

Retos y deudas que deja la reforma energética

Los estadistas no siempre estarán al timón.

Hamilton, Madison.

Raúl Gracia Guzmán*

Sin embargo, la ejecución de la reforma ha dejado mucho que desear y se aleja cada día más de los objetivos por los cuales se realizó, es evidente que el reformar las leyes y dotar de un marco jurídico al Poder Ejecutivo en esta materia no genera por sí solo beneficios, pues existen condiciones tanto locales como internacionales que pueden incidir en la buena o mala ejecución de la norma. En este sentido es pertinente preguntarse: ¿la reforma energética llegó a tiempo?, ¿la ejecución de la reforma energética no es la adecuada?, ¿existe una falta de eficacia y de vigencia en la norma que no permite ver los beneficios que se prometieron?, ¿se elaboró una buena reforma pero se encuentra en manos de un gobierno que no supo cómo sacar provecho de sus beneficios? Estas preguntas dejan ver que existe una brecha enorme entre los beneficios planteados en la legislación y la ejecución de la norma. Por ello, vale la pena hacer una reflexión respecto a los retos y deudas de la reforma energética, con el objetivo de entender y reflexionar respecto al incumplimiento de los beneficios que traería este nuevo cambio a las leyes y que no se han visto cristalizados.

* Senador de la República y Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República

La gran reforma

La reforma dio inicio en su etapa legislativa a finales del 2013, se presentaron diversas iniciativas que planteaban reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 27 y 28, los temas de la reforma fueron: hidrocarburos, electricidad, diseño institucional, empresas productivas del Estado, ingresos de la Nación y sustentabilidad. En la discusión la mayoría de los legisladores tenían coincidencia en los enormes problemas que enfrentaban tanto Pemex como CFE.

En el caso de Pemex se decía y se enfatizaba que se invertían grandes cantidades de recursos económicos para la exploración y extracción de petróleo, pero que estas inversiones no reflejaban un incremento en la producción. Otros problemas que se presentaban y que exponían los legisladores eran las dificultades que enfrentarían los países petroleros como México por la escasez de pozos de fácil acceso para extraer el petróleo, los cuales se han visto disminuidos en la última década. Dentro de la reforma en materia de hidrocarburos la gran aportación sería eliminar la prohibición que existía para que el Estado celebrara contratos de explotación de hidrocarburos, pero puntualizando que éste mantuviera la propiedad de los mismos a favor de la Nación, así se puede ver en la exposición de motivos del dictamen de la reforma constitucional:

Se propone eliminar del artículo 27 constitucional la restricción incorporada en 1960, que le impide al Estado la utilización de contratos en sus actividades de explotación de hidrocarburos, pero manteniéndose la propiedad de los hidrocarburos a favor de la Nación, por lo que su explotación seguirá estando a cargo de ésta y será siempre en su beneficio.

La eliminación de dicha restricción, generará un marco constitucional idóneo para que, conforme más convenga a los intereses de la Nación, el Estado pueda aprovechar las aportaciones de terceros para complementar a Pemex, a través de contratos eficientes que alineen los incentivos de los contratistas con los del Estado, en las actividades inherentes a la exploración y extracción de dichos recursos.¹ (Dictamen & de Energía y Estudios Legislativos, 2013).

Por otro lado, Pemex tenía un esquema fiscal deficiente que se traducía en un inconveniente para su crecimiento, derivado de lo anterior existía una carga de contribuciones que terminaba ahogando a Petróleos Mexicanos en compromisos que tenía que cumplir, por ello se veía obligada a contratar deuda.

1 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan los artículos 25, 27 Y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCME_3-1.pdf revisión hecha el 29 de mayo de 2018.

Otro problema que enfrentaba era el enorme pasivo laboral que también fue señalado por las bancadas previo a la discusión de la reforma.

En este contexto el Ejecutivo federal aspiraba a incrementar la producción de Pemex, la cual se decía no correspondía a los esfuerzos y todos los recursos económicos destinados para ese fin, por ello se pensaba que se aumentaría a tasas de redistribución de reservas probadas de petróleo y gas del 100%. El incremento de la producción de petróleo pasaría de 2.5 millones de barriles diarios a 3 millones en 2018:

El Ejecutivo Federal plasma, como consecuencia de la aprobación de su propuesta, los siguientes beneficios para México:

1. Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores al 100%. Ello significa que el incremento de la producción estaría acompañado del descubrimiento de igual o mayor volumen de reservas.
2. Incrementar la producción de petróleo, de 2.5 millones de barriles diarios que se generan actualmente, a 3 millones en 2018, así como a 3.5 millones en 2025.
3. En el caso del gas natural, la producción aumentaría de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018, así como a 10 mil 400 millones en 2025. (Dictamen & de Energía y Estudios Legislativos, 2013).

Un punto en donde la reforma energética encontraba una enorme coincidencia entre los grupos parlamentarios era la producción de hidrocarburos en aguas profundas, para realizar esta actividad se requieren enormes cantidades de recursos económicos, esto se detallaba en el dictamen de la de la siguiente manera:

La producción de hidrocarburos en aguas profundas requiere de fuertes inversiones. Según los datos proporcionados por Pemex y la Secretaría de Energía, cada pozo en este tipo de yacimientos tiene un costo aproximado de entre 150 y 200 millones de dólares. Esto implica que los 137 pozos perforados en 2012 en Estados Unidos, por ejemplo, demandaron una inversión de entre 20,550 y 27,400 millones de dólares, esto sin considerar la infraestructura submarina necesaria. Para dimensionar este monto de inversión debe tenerse presente que el presupuesto total de inversión de PEP para proyectos exploratorios en 2014 asciende a 2,827 millones de dólares.

De ahí que Pemex requeriría 10 veces más recursos de los actuales para alcanzar los niveles de inversión que registra Estados Unidos en las aguas profundas del Golfo de México, a fin de incrementar la producción de crudo en 1 millón de barriles diarios, si fuera el caso.

No debe pasarse por alto, sin embargo, que la probabilidad de éxito comercial en aguas profundas oscila entre el 20% y el 50%, en función del área que se trate. Esto implica que por cada 100 pozos exploratorios se pierden, en promedio, entre 14,000 y 8,750 millones de dólares en pozos secos. De ahí que para lograr compensar tales pérdidas se requiere invertir y diversificar las actividades exploratorias a gran escala para reducir el riesgo, situación que no lo permite la solvencia económica del Estado mexicano: esa agresiva inversión tendría que financiarse, o bien con deuda o eliminando la carga fiscal de Pemex por largos periodos de tiempo. (Dictamen & de Energía y Estudios Legislativos, 2013).

En lo concerniente a la CFE, los argumentos y el diagnóstico que presentaban las fracciones parlamentarias coincidían en algunos puntos; principalmente en lo referente al esquema tarifario, se otorgaban muchos subsidios y esto produce una enorme carga a la comisión, que de acuerdo al planteamiento de algunos legisladores y el Poder Ejecutivo eran un lastre que tenía que cargar la CFE. Otro inconveniente que abonaba al escenario antes señalado es que la CFE, no permitía la generación privada de electricidad, las energías renovables tampoco podían ser un factor de crecimiento y de explotación para la comisión, en este sentido no se podía presentar la inversión privada a gran escala para el aprovechamiento de áreas que son potenciales para el aprovechamiento de energías renovables.

De acuerdo a los argumentos expuestos por el Ejecutivo en las iniciativas que envió al Congreso se esperaba que la generación de electricidad, fuera más eficiente, limpia y económica:

De acuerdo con la Iniciativa del Ejecutivo Federal, el primer resultado que se espera con la reforma es que la generación sea más eficiente, limpia y económica, porque será posible acelerar la sustitución de combustóleo y diésel en la generación de energía eléctrica, que actualmente representa el 20.7% de la generación para el servicio público y más del 21% de la generación del Sistema Eléctrico Nacional, por generación de fuentes “limpias” y de gas natural, que además son más baratas.

En la estructura actual del sector, la ausencia de un mercado que permita vender capacidad y energía a clientes distintos a la CFE ha aumentado el riesgo de inversión y ha concentrado los beneficios de la participación privada en pocos actores, lo que se ha traducido en costos económicos y financieros que se trasladan a los usuarios finales. (Dictamen & de Energía y Estudios Legislativos, 2013).

Todo lo anterior fue presentado y se tomó en consideración para la elaboración de la reforma constitucional, se realizaron foros de consulta con especialistas del tema y se permitió la intervención de académicos y expertos quienes presentaron sus argumentos. Después de largas discusiones en la Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 2013 se aprobó la reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 y se envió a la Cámara de Diputados; dicha Cámara aprobó el 12 del mismo mes

la minuta, por ello se turnó a las legislaturas de los estados y de Ciudad de México. Después de ese proceso y que 17 congresos locales la aprobaran, el Congreso de la Unión realizó el cómputo de los votos de las legislaturas dio declaración de haber sido aprobadas las adiciones, envió al presidente de la República la reforma y éste a su vez publicó el DECRETO.

Referente a las leyes secundarias producto de la reforma constitucional, su publicación se dio el 11 de agosto de 2014. Con ello el proceso legislativo tanto en lo que concierne al Poder Legislativo como al Ejecutivo se tenía por concluido, ahora vendría la ejecución de los nuevos instrumentos legales y la búsqueda de cristalizar estos ordenamientos en los beneficios prometidos.

Si bien es cierto, el cambiar el modelo energético en su ejecución no sería fácil ya se tenía lo primordial que era un marco jurídico que permitiera obtener los beneficios esperados.

La ejecución de la reforma

Para la ejecución de la reforma energética, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía tendrían un papel fundamental, por ello se les dotó de autonomía técnica y de personalidad jurídica. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendría la Unidad de Ingresos Sobre Hidrocarburos, la cual iniciaría la tarea principal de:

proponer las condiciones económicas relativas a los términos fiscales de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos y de las bases de las licitaciones; emitir los lineamientos a los que se sujetarán el registro de costos, gastos e inversiones y la procura de bienes y servicios para las actividades llevadas a cabo al amparo de los contratos y asignaciones, así como llevar un registro de los mismos, entre otras funciones. Adicionalmente, el SAT creó la Administración General de Hidrocarburos, la cual tendrá como funciones, entre otras, elaborar, proponer, implementar y emitir acuerdos, lineamientos y reglas de carácter general, así como coordinar las acciones para el cumplimiento de la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos y demás disposiciones aplicables² (Del Río Monges, 2016).

Pemex sufrió cambios importantes, se convirtió en una empresa productiva del Estado con las siguientes características:

2 Del Río Monges, J., Rosales Reyes, M., Ortega Olvera, V., Maya Hernández, S. *Análisis de la Reforma Energética*. Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3404/ENERGETICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> revisión hecha el 30 de mayo de 2018.

Autonomía presupuestal, limitada solo por el balance financiero y el techo de servicios personales aprobado por el Congreso. En 2014, su Consejo de Administración aprobó la nueva estructura corporativa que conservó a Exploración y Producción como subsidiaria y fusionó Refinación, Petroquímica Básica y Petroquímica y Gas en una sola denominada Transformación Industrial; adicionalmente se crearon cinco subsidiarias que a finales del 2015 deberán transformarse en filiales, éstas son: Perforación, Logística, Cogeneración y Servicios y Fertilizantes y Etileno (Clavellina & Pérez, 2015). Por otro lado, el FMPED inició sus operaciones en 2015. (Del Río Monges, 2016).

Para realizar las nuevas tareas que tendría Pemex, inició la implementación de la Ronda Cero que presentó las siguientes características:

Pemex solicitó 34,800 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce) en recursos prospectivos, lo que representa el 31% del total del país y 20,589 millones de barriles de petróleo crudo equivalente en reservas 2P, es decir, el 83% del total de reservas 2P.

Con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la SENER resolvió otorgar a Pemex las asignaciones para garantizar que cuente con recursos petroleros importantes para mantener un nivel de inversión en exploración, desarrollo y extracción sustentable, pudiendo acceder a nuevas áreas como resultado de las rondas en las que compita.³ (Energía, s.f.).

Después de esta ronda, el Gobierno federal a través de la Secretaría de Energía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Hidrocarburos iniciaron las Rondas Uno, Dos y Tres que de acuerdo con información proporcionada por el secretario de energía:

el nuevo modelo energético permitió comprometer inversiones, que al día de hoy, suman 175 mil millones de dólares para la exploración y extracción de hidrocarburos, sísmica, nuevos gasoductos y nuevas centrales de energías limpias, y con los proyectos a realizar este año las inversiones totales comprometidas rebasarán los 200 mil millones de dólares ⁴ (Secretaría de Energía, 2018).

Las inversiones que ha dejado la reforma se presentan como el cambio al modelo energético, lo anterior se puede interpretar de múltiples maneras, entre ellas que estas inversiones no las podría hacer Pemex aunque fueran necesarias y los empleos que han generado, sin embargo, estas cifras no se pueden traducir en

3 Secretaría de Energía Ronda Cero. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55590/Ficha_tecnica_R0.pdf revisión hecha el 1 de junio de 2018.

4 Secretaría de Energía. *Este año las inversiones totales comprometidas con la Reforma Energética rebasarán los 200 mil millones de dólares: PJC*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sener/articulos/con-los-proyectos-a-realizar-en-este-ano-las-inversiones-totales-comprometidas-con-la-reforma-energetica-rebasaran-los-200-mil-millones-de-dolares-pjc?idiom=es> revisión hecha el 3 de junio de 2018.

beneficios para la mayoría de la población, un argumento que se ha presentado como el fracaso de la reforma es que a pesar de que exista inversión privada esta no alcanza a reflejar un beneficio a gran escala y se concentra sólo en ciertos sectores de la población.

En lo referente al sector eléctrico y su implementación, este proceso se puede describir y analizar de la siguiente manera:

Mercado eléctrico; transmisión y distribución de energía eléctrica; y energías limpias. La Sener, la CRE y el CENACE son las tres instituciones encargadas de llevar a la práctica los cambios previstos en la ley. En la siguiente figura se observa el proceso de implementación programado para los años 2014 y 2015.

La reforma parte de la nueva configuración del sector eléctrico, que busca satisfacer los requerimientos de corto plazo a través de un mercado spot, en el que se realizarán transacciones en las que tanto la CFE, sus órganos subsidiarios y generadores privados ofrecerán su energía al mercado. Asimismo, se contempla establecer contratos de largo plazo para asegurar la provisión y el precio de la energía eléctrica. Como ya fue mencionado, la prestación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica continuará a cargo del Estado, a través de la CFE.⁶¹ En el diseño y puesta en marcha del mercado eléctrico destaca la creación del CENACE, que, como se señaló, tiene como objetivos principales ejercer el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional, la operación del Mercado Eléctrico y garantizar la imparcialidad en el acceso a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución. (Del Río Monges, 2016).

De los resultados obtenidos por la implementación de la reforma, el secretario de energía informó en febrero del año en curso lo siguiente:

En electricidad, también iniciamos el año presentando nuevos proyectos, que buscan robustecer la generación limpia en México. La reforma eléctrica está transformando la matriz de generación eléctrica de nuestro país, hacia una que no tenga o que reduzca su huella de carbono.

En cuanto a la vertiente social de la Reforma Energética, a la fecha, con una inversión de mil 6 millones de pesos, a través de la extensión de redes de distribución y la instalación de paneles fotovoltaicos, pretendemos concluir el sexenio con un 99% de la población mexicana con acceso a la luz eléctrica y con garantía de los recursos que llegarán hasta 12 mil millones de dólares hacia el 2021 para que la electrificación llegue al 100% de los mexicanos, puntualizó.

Por último, dijo que los resultados obtenidos en la colocación de la Fibra E, que representarán ingresos para la Comisión Federal de Electricidad por 16 mil 400 millones de pesos, provenientes, el 60% de inversionistas mexicanos y el 40% de internacionales. (Secretaría de Energía, 2018).

La ejecución de la reforma energética vista desde las cifras que presenta el Gobierno federal parece tener éxito, sin embargo, no toda la población logra verlo y podría decir que pocos son los sectores de la población que ven en ella los logros que el gobierno presume.

En lo referente a los precios de la gasolina y el gas LP, las cosas no marchan nada bien y están muy lejos de convertirse en las promesas y beneficios que traería la reforma, en el caso del gas LP tan sólo si se compara el precio de mayo de 2018 con el precio del mismo mes pero del año pasado el aumento es de 15%:

Entidad federativa	Precio promedio, pesos por litro mayo 2017	Precio promedio, pesos por litro mayo 2018	Porcentaje de incremento
Promedio ponderado Nacional	\$8.53	\$9.85	15%

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Reguladora de Energía.

Esto sin considerar que los precios cambian mes con mes, por lo cual no se puede hablar de un beneficio real.

Por el lado del precio de la gasolina la situación es aún más compleja, uno de los argumentos que más sonaron en la discusión de la Reforma Energética fue que los precios de las gasolinas al liberarse bajarían, lo anterior traería como consecuencia una libre competencia y una reducción en el costo de este combustible, esto no es así, existen gasolineras que han llegado a ofrecer el litro de gasolina premium hasta en 20 pesos una cifra a la que nunca se había llegado. El mes de febrero del año en curso, José Luis Caballero en el periódico *El Economista* mostró cifras que comparan los precios de las gasolinas en diferentes regiones del país y comparó el impacto que ha tenido la liberación del precio de la gasolina:

De enero del 2016 al mismo mes del 2017, el precio de la gasolina Magna pasó de 13.33 a 16.33 pesos por litro, un incremento de 22.5%, en tanto que para el primer mes del 2018, el precio promedio del carburante se ubicó en 17.03 pesos por litro, un aumento de 4.3%, por lo que el aumento acumulado en los dos últimos años es de 27.8%, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística (Inegi).

En las entidades del país, el fuerte repunte de los precios tomó con cierta sorpresa a los concesionarios de Petróleos Mexicanos, los que en el marco de la liberación de precios tenían ahora que determinarlos a partir de una nueva fórmula, que incorporaba referencias a cotizaciones internacionales del hidrocarburo, la respectiva carga impositiva para el gobierno y los costos de la logística entre otros. Y como era de esperarse, en todos los estados y en cada una de las estaciones de servicio, el ajuste se dio al alza.⁵ (Caballero, 2018).

5 Caballero, J. L. "Tras la liberación de precios, la gasolina sigue calentando precios". *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/empresas/Tras-la-liberacion-de-precios-la-gasolina-sigue-calentando-precios-20180219-0013.html> revisión hecha el 6 de junio de 2018.

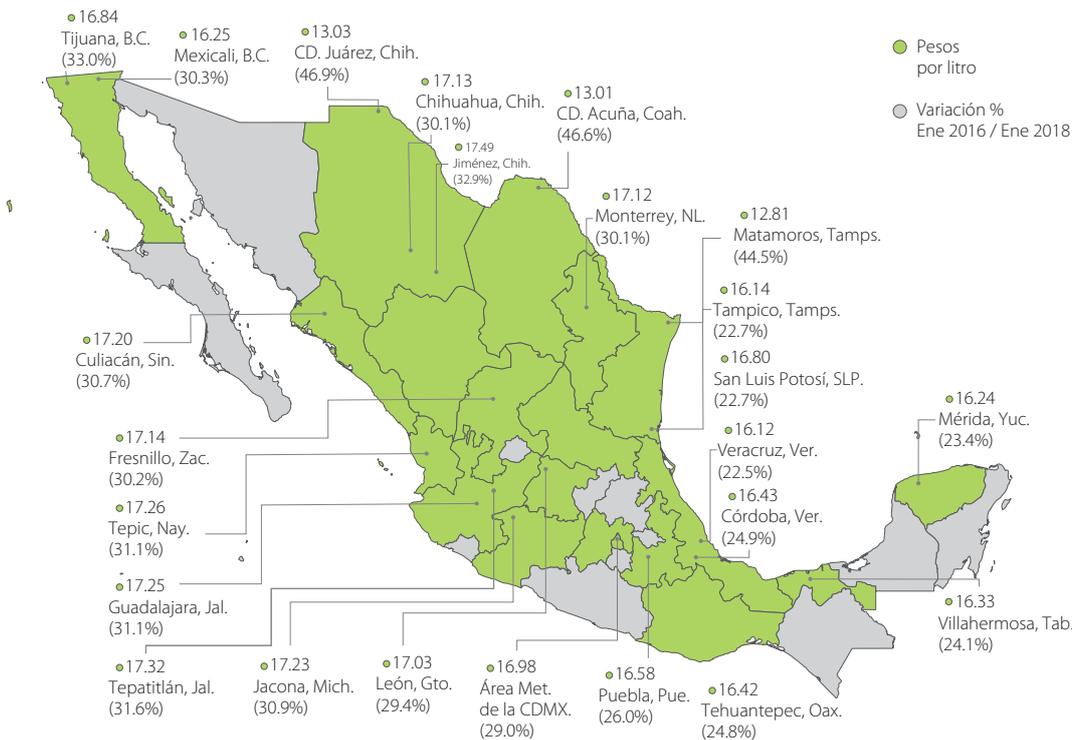
El reportaje, señala las diferencias que presenta el precio de la gasolina en comparación a otros países:

A nivel internacional, el precio de la gasolina que se paga en México es casi 40% menor al que se paga en Europa, pero se paga 36% más que en Estados Unidos, 91% más que en Ecuador, 27% más que en Colombia y 10% más que en El Salvador y se tiene casi el mismo precio que en Honduras y Nicaragua, naciones que no tienen la infraestructura petrolera, capacidad de refinación ni reservas que México, ello exhibe el poco margen financiero que tienen las finanzas del país, dejando como variable de ajuste a los consumidores y automovilistas mexicanos, toda vez, al ser la gasolina un insumo estratégico en la economía, las variaciones en su precio afectan a otras variables

Variación en precios de los combustibles en México

Luego de la liberación de precios de los combustibles, la ciudad que registró el precio promedio más alto es Ciudad Jiménez, Chihuahua, mientras en la zona del Golfo ha sido más barata.

Gasolina Magna | Precio promedio en enero 2018 en pesos por litro



Las Ciudades en las que más subió Variación % Ene 2016 / Ene 2018		Las Ciudades en las que menos subió Variación % Ene 2018 / Ene 2016	
Cd. Juárez, Chih.	46.9	León, Gto.	29.4
Cd. Acuña, Coah.	46.6	Área Met. de la CDMX	29.0
Matamoros, Tamps.	44.5	San Luis Potosí, SLP.	27.7
Tijuana, BC.	33.0	Puebla, Pue	26.0
Jiménez, Chih.	32.9	Córdoba, Ver.	24.9
Tepatitlán, Jal.	31.6	Tehuantepec, Oax.	24.8
Tepic, Nay.	31.1	Villahermosa, Tab.	24.1
Guadalajara, Jal.	31.1	Mérida, Yuc.	23.4
Jacona Mich.	30.9	Tampico, Tamps.	22.7
Culiacán, Sin.	30.7	Veracruz, Ver.	22.5

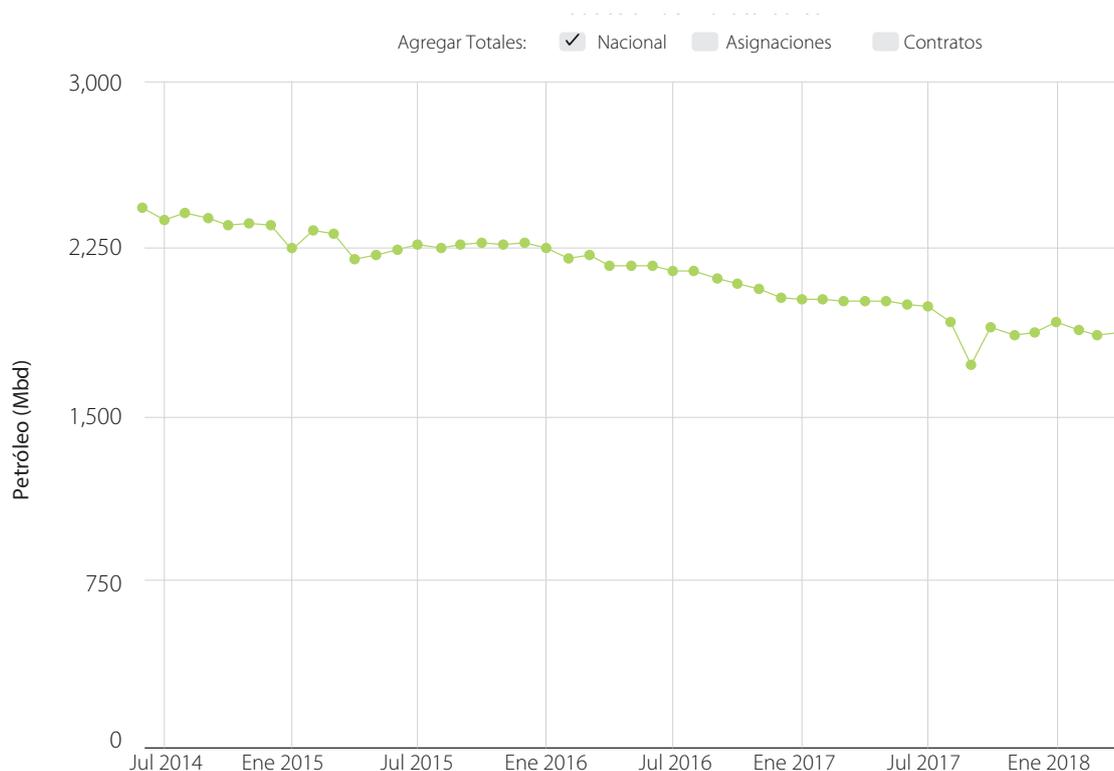
Fuente: Inegi Global Petrol Price. Gráfico E.E. STAFF.

El impacto de la liberación de los precios de la gasolina e nivel regional se podría ver de la siguiente manera:

Como se puede observar no es posible hablar de un beneficio en lo que se refiere por lo menos en el gas LP y en los precios de la gasolina.

De la producción de barriles de petróleo y el supuesto incremento que tendría la reforma, los datos son aún más lejanos de lo que se esperaba. Pemex presenta sus peores números en producción de petróleo del inicio de la reforma, tan sólo en los meses de julio del 2014, 2015, 2016, 2017 al mes de mayo del año en curso, estos son los números que reporta IComisión Nacional de Hidrocarburos:

Producción de Hidrocarburos⁶



Esta es otra muestra del fracaso en la implementación de la reforma, como se puede observar en la exposición de motivos del dictamen que corresponde a la reforma constitucional, se planteaba en un inicio que la producción de petróleo creciera y esto no ha sucedido, al contrario la producción cae mes con mes.

En materia ambiental, existen graves riesgos que se pueden traducir en desastres si no se implementan medidas adecuadas para garantizar que, la actividad principalmente de extracción de hidrocarburos pueda realizarse de manera segura.

Una actividad que ha sido señalada por diversas organizaciones de la sociedad civil, legisladores y un buen número de especialistas en el tema de hidrocarburos y ambiental es la fractura hidráulica o *fracking*, que consume grandes cantidades de agua y puede producir en algún momento pequeños movimientos de tierra conocidos como sismos antropogénicos y contaminar mantos freáticos. En países como Francia, España, Bulgaria y algunos estados que forman parte de Estados Unidos se ha prohibido esta práctica por la contaminación que produce, sin

6 Comisión Nacional de Hidrocarburos. **Tablero de producción de petróleo y gas**. Recuperado de: <https://portal.cnih.cnh.gob.mx/dashboards.php> revisión hecha el 7 de junio de 2018.

embargo, en México no se tiene un marco jurídico robusto que pueda establecer condiciones para la aplicación de esta técnica. En esta misma revista, en su número 28, año 6, que corresponde a los meses de abril y junio del 2016, detalle en el artículo que lleva por nombre: “La fractura hidráulica y el proyecto Hidráulico Monterrey VI; un daño irreversible al medio ambiente”⁷ (Gracia, 2016), las consecuencias dañinas para el medio ambiente y a la salud que produce el *fracking*.

Conclusiones

Si bien es cierto presentar conclusiones de la reforma energética a cuatro años de su implementación y con múltiples proyectos por presentarse sería difícil, se puede decir que existe una enorme brecha entre los objetivos que buscaba y los que realmente ha conseguido.

Como se puede observar en este artículo, la reforma buscaba un beneficio para la mayoría de los mexicanos, por ello se dotó de un marco jurídico adecuado para la ejecución de esta y con ello cumplir con los objetivos planteados en su etapa legislativa; sin embargo, no existe una justificación clara con la cual el Gobierno federal pueda decir que no logró una buena ejecución de la reforma.

Hasta donde se pueden ver las cifras que presenta la Secretaría de Energía, muestran la asignación de muchos de los pozos y yacimientos petroleros para la extracción y explotación de hidrocarburos, también la asignación de múltiples áreas para la creación de energías limpias, pero esto no se refleja ni en el costo de los combustibles ni en la capacidad de la población para adquirir la energía eléctrica de fuentes renovables.

Referente al medio ambiente y los riesgos que genera la reforma energética y algunas de sus prácticas como el *fracking*, es importante señalar que su regulación es una asignación pendiente, no existe a rango de ley un ordenamiento claro que permita la aplicación de la fractura hidráulica, se ha dejado en manos del Ejecutivo esta actividad.

Es necesario aclarar que existen condiciones internacionales que también influyen en el costo de los hidrocarburos, el precio del petróleo y las circunstancias del mercado energético que impactan de manera directa en los costos, pero ello no justifica que existe una mala ejecución de la reforma y que está lejos de represen-

7 *Pluralidad y Consenso*. “La fractura hidráulica y el proyecto Hidráulico Monterrey VI; un daño irreversible al medio ambiente”. Recuperado de: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/333> revisión hecha el 8 de junio de 2018.

tar un bien para los mexicanos son mal vistas, inclusive generan malestar social, pues la carga contributiva que tienen por lo menos en lo que respecta a la gasolina que es uno de los puntos en donde más se señala el fracaso en la implementación de la reforma es un tema que irrita a la mayoría de la población.

Es necesario que el Gobierno federal considere que la ejecución de la reforma no sólo se puede medir en la asignación de contratos a particulares, el acelerado adelgazamiento de Pemex genera preocupación pues en muchas regiones del país las nuevas empresas y consorcios que ganaron los pozos petroleros no generan trabajo para los proveedores mexicanos que prestaban servicios a Pemex —quienes antes de la reforma realizaban esa labor— muchas de las transnacionales no requieren sus servicios, es otro punto del cual no se ha medido el impacto de la reforma, por ello es esencial recuperar los objetivos que se plantearon al inicio de todo el cambio constitucional para no perder de vista los beneficios y ventajas que perseguían.

Fuentes de consulta

Caballero, J. L. (2018). "Tras la liberación de precios, la gasolina sigue calentando precios". *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Tras-la-liberacion-de-precios-la-gasolina-sigue-calentando-precios-20180219-0013.html>

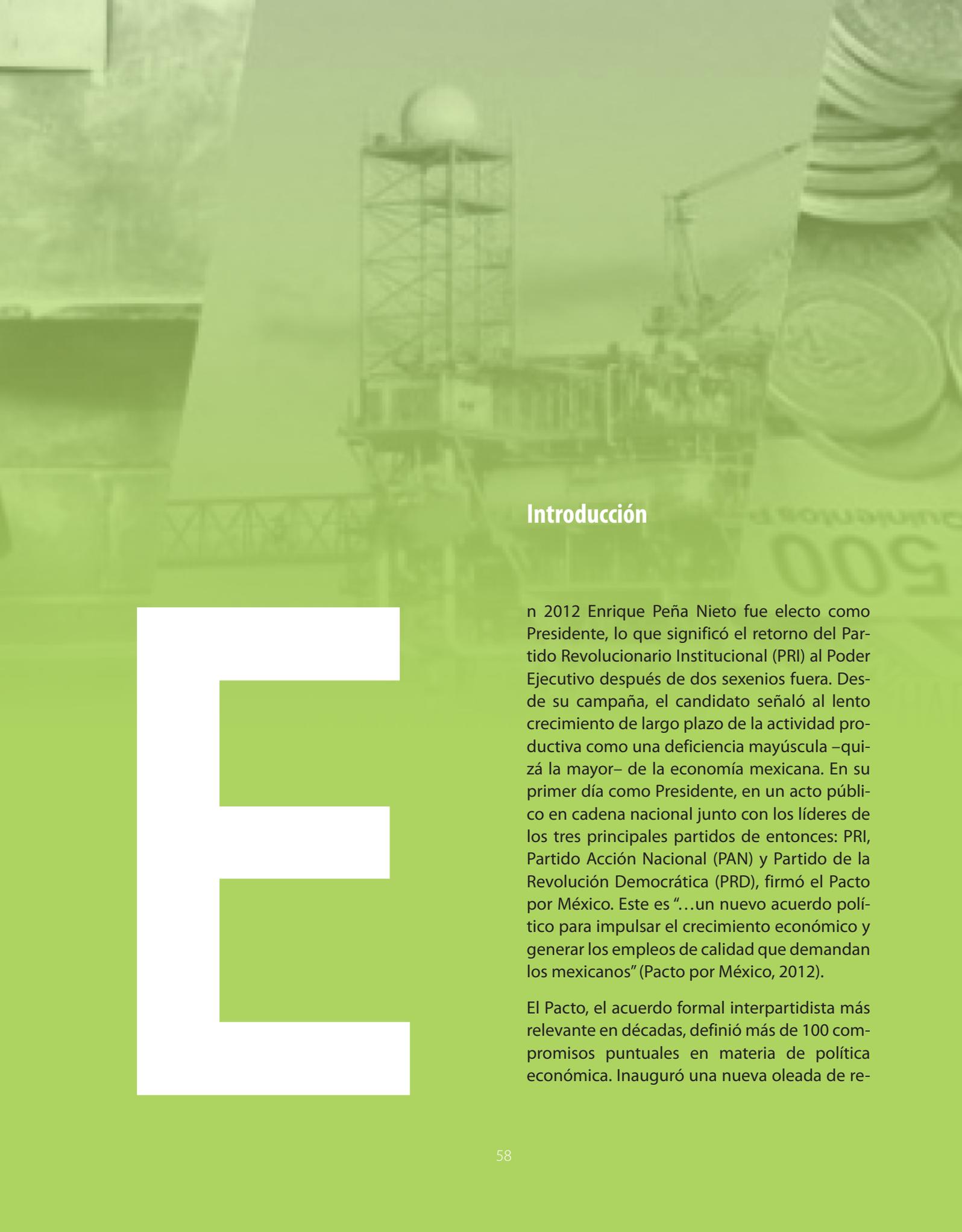
Del Río Monges, J. A. (2016). *Análisis De La Reforma Energética Senado de la República* Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3404/ENERGETICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dictamen, d. I., & de Energía y Estudios Legislativos, P. c. (2013). Cámara de Senadores. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCME_3-1.pdf

Energía, S. d. (s.f.). *Ronda Cero*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55590/Ficha_tecnica_R0.pdf

Gracia, G. R. (2016). *Pluralidad y Consenso*. La fractura hidráulica y el proyecto Hidráulico Monterrey VI; un daño irreversible al medio ambiente. Recuperado de <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/333>

Secretaría de Energía. (2018). *Este año las inversiones totales comprometidas con la Reforma Energética rebasarán los 200 mil millones de dólares: PJC*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sener/articulos/con-los-proyectos-a-realizar-en-este-ano-las-inversiones-totales-comprometidas-con-la-reforma-energetica-rebasaran-los-200-mil-millones-de-dolares-pjc?idiom=es>



Introducción

En 2012 Enrique Peña Nieto fue electo como Presidente, lo que significó el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Poder Ejecutivo después de dos sexenios fuera. Desde su campaña, el candidato señaló al lento crecimiento de largo plazo de la actividad productiva como una deficiencia mayúscula –quizá la mayor– de la economía mexicana. En su primer día como Presidente, en un acto público en cadena nacional junto con los líderes de los tres principales partidos de entonces: PRI, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), firmó el Pacto por México. Este es “...un nuevo acuerdo político para impulsar el crecimiento económico y generar los empleos de calidad que demandan los mexicanos” (Pacto por México, 2012).

El Pacto, el acuerdo formal interpartidista más relevante en décadas, definió más de 100 compromisos puntuales en materia de política económica. Inauguró una nueva oleada de re-

Las **reformas estructurales de 2012-2018**: avances y pendientes en la ruta de México hacia un crecimiento económico robusto e incluyente

Juan Carlos Moreno-Brid*
Joaquín Sánchez**
Isabel Salat**

formas estructurales, quizá la más ambiciosa de la historia moderna del país. Con su aplicación, el gobierno y los representantes de los partidos afirmaron en ese momento su intención de impulsar una transformación profunda en la dinámica de funcionamiento del país en materia económica y social. Comprendiendo once reformas con arranque casi simultáneo, el Pacto pretendía modificar la dinámica o pauta de operación de áreas cruciales de la economía y sociedad mexicana: la educativa, la hacendaria, la energética –incluyendo petróleo y electricidad–, la de telecomunicaciones, la de competencia económica, la financiera, la de transparencia, la nueva Ley de Amparo, el nuevo sistema penal acusatorio y la político-electoral. Todas ellas se sumaban a la reforma laboral aprobada y puesta en operación en los meses finales de la administración del presidente Calderón (2006-2012).

Poco después, con celeridad, se hizo la presentación al Congreso de la Unión de las distintas iniciativas de reformas para su deliberación y eventual aprobación. Gracias al Pacto por México y a la mayoría del PRI en el Poder Legislativo, las reformas estructurales se orientaron a otorgar mayor participación al sector privado. La primera en aprobarse fue la reforma educativa en 2013; doce meses después, siguieron diez reformas más –y numerosos cambios en normas legislativas– para terminar con la de la política electoral.

* Doctor en economía y Profesor - Investigador en la Facultad de Economía de la UNAM

** Facultad de Economía, UNAM

El propósito del presente estudio es realizar una valoración comprehensiva, integral, del paquete de reformas estructurales que buscó una modificación de calado profundo en el marco institucional de ámbitos clave –arriba señalados– de la dinámica económica y social del país. Punto crucial de este ejercicio de evaluación es fijar la métrica y los criterios o indicadores que servirán de base para realizarla.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Después de esta introducción, en la siguiente sección se hace una reflexión sobre las dificultades metodológicas inherentes a evaluar el impacto de reformas estructurales con impactos de gran espectro, objetivos múltiples y a lo largo de horizontes temporales variados. Aquí mismo se identifican y examinan antecedentes y, sobretodo, los supuestos analíticos que sustentan las reformas de 2012-18 –y del Pacto por México que las cobijó– mostrando cómo en buena medida continúan con las reformas estructurales que marcaron el giro en la estrategia de desarrollo del país 30 años atrás. Identificar este sustento teórico permite ponderar mejor su adecuación a las condiciones actuales de la economía mexicana. A partir de ello también se le contrasta con otras interpretaciones o corrientes de pensamiento digamos estructuralistas y basadas en teorías del desarrollo y en la Historia Económica del país de los determinantes y restricciones al crecimiento económico de largo plazo.

Una vez revisados los sustentos analíticos detrás del Pacto por México, en el siguiente capítulo se abordan de manera individual las seis reformas estructurales recientes que, en principio, tendrían el mayor impacto para impulsar el crecimiento de la actividad económica, de la productividad y del empleo; objetivos centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND 2013-18).¹ En su evaluación, digamos aislada, se parte por identificar sus objetivos, los instrumentos de política en que se apoyaron, el avance en su aplicación y el grado de consecución de sus objetivos puntuales. En dicha valoración se hace referencia a apreciaciones de expertos o analistas, tanto ligados a posiciones oficiales como a instancias independientes o académicas y, por ende, quizá más críticas.

En el capítulo final se hace una evaluación integral del paquete de reformas estructurales, es decir en su conjunto. Para ello se toman en cuenta los resultados del capítulo previo, de las valoraciones de cada reforma estructural vista de manera concentrada en el mero ámbito de su incumbencia programática. Luego, va más allá pues ofrece una apreciación del paquete de reformas en conjunto medida por sus avances, pendientes y retrocesos en la remoción de obstáculos centrales al crecimiento económico y desarrollo de largo plazo del país. Hecha esta valoración, se da un apunte de los retos nuevos y viejos que hoy, a mediados del 2018, enfrenta

1 Las limitaciones de espacio, al obligar a restringir el estudio a este subconjunto de reformas, implicó omitir iniciativas importantes, como la reforma en la provisión de justicia que marcarán la vida democrática y ciudadana.

la economía mexicana. Con base en este apunte y en la valoración integral del paquete de reformas, el estudio concluye con una serie de recomendaciones para la construcción de la estrategia macro y de desarrollo para la siguiente administración.

En síntesis, ahí afirmamos que lejos de pujar por una aplicación más profunda o una nueva generación de reformas de mercado bajo la línea similar a las de 2012-18 –o a las que han marcado la pauta de desarrollo desde 1985– es necesario poner en marcha una nueva agenda de desarrollo que se oriente a remover las restricciones cruciales al crecimiento de largo plazo de la actividad productiva para impulsar de manera sostenida y significativa el bienestar de todos los mexicanos, sobretodo de los menos favorecidos. Esta agenda requiere un nuevo acuerdo político entre los actores relevantes –empresarios, gobierno, trabajadores y precarios, así como la sociedad civil– que cimente un nuevo Pacto Fiscal y por la Inversión en el que el Estado –sin sustituir a la actividad privada, y más bien complementándola mejor– tenga una mucho más eficiente y mayor capacidad de gestión en la asignación de recursos productivos para mejorar la infraestructura, y que coloque a la desigualdad y la movilidad social en el centro de las preocupaciones de la política económica y de la social.

Antecedentes de las reformas estructurales y desafíos metodológicos

El primer punto a tomar en cuenta sobre el paquete de reformas estructurales lanzado por la administración de Peña Nieto fue que –en adecuación con la normatividad en torno a la injerencia del Estado en la esfera económica– su aplicación estaba enmarcada en el PND 2013-18; el régimen programático y presupuestal de la administración pública de la federación. El PND 2013-18 delimitó sus lineamientos en relación con cinco grandes ejes u objetivos nacionales: i) Fortaleza institucional para un México en paz, ii) Desarrollo social para un México incluyente, iii) Capital humano para un México con educación de calidad, iv) Igualdad de oportunidades para un México próspero y v) Proyección internacional para un México con responsabilidad global. Asimismo, y por demás importante, explícitamente incluyó como iniciativa transversal el Programa para la Democratización de la Productividad (PDP). Con ello, se reflejaba la prelación central de la productividad en la estrategia de desarrollo adoptada por la administración. De hecho, en él se señala como punto esencial de la estrategia general del desarrollo en el PND 2013-18 y como requisito indispensable, el elevar la productividad “para llevar a México a su máximo potencial”. (PND 2013-18, página 19). Para mayor detalle, el PND 2013-18 afirma:

una constante presente en las historias de éxito a nivel internacional ha sido el dinamismo de la productividad. Los países que han establecido las condiciones para que su productividad crezca de manera sostenida, han podido generar mayor riqueza y establecer una plataforma en la que su población tiene la oportunidad de desarrollarse plenamente.

Hecho esto, aclara que elevar la productividad y el crecimiento económico son objetivos intermedios para conseguir mayor bienestar para la población, reducir la pobreza y la desigualdad.

[La] productividad en una economía es uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico. Sin embargo, el PND 2013-18 enfatiza que no es el crecimiento un fin en sí mismo para la sociedad mexicana. El crecimiento es el medio que nos permitirá alcanzar como país un mejor nivel de vida para la población, una sociedad más equitativa y una vía para abatir la pobreza de manera permanente.” “[para lograrlo] la agenda de la presente Administración implica llevar a cabo diversas reformas estructurales.

Cabe recordar que, como parte del proceso de negociación para su aprobación, el Ejecutivo prometió que las reformas insertarían al país en una trayectoria de expansión del 5% anual. Y advirtió al congreso que, de no aplicarse, la economía nacional estaría condenada a expandirse a tasas medias anuales inferiores al 3% en términos reales.

En la práctica, las reformas estructurales definieron la estrategia económica de la administración de Peña Nieto, en interacción con la política macro y la política social. La macro, como ha sido tradicional desde mediados de los 1980s, se avocó al objetivo de consolidar la estabilización macroeconómica, entendida como tratar de preservar una baja inflación (alrededor de una tasa de alza anual de los precios al consumidor del 3%) y un acotado déficit fiscal. Sus resultados –tanto en materia de crecimiento como de estabilización– fueron sujetos o afectados por los impactos de choques externos en mercados internacionales clave como el petrolero, el de capitales y –por demás importante– otros más asociados al ascenso de Trump en EUA. La política social continuó basada en la focalización con las transferencias y apoyos apuntados, en principio, a los más pobres. A manera de síntesis, no se trata de juzgar a esta altura de las reformas o de la política macro y social implementadas, sin embargo, es necesario mencionar que el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) real estuvo ligeramente por encima del 2%, la Productividad Total de los Factores cayó, la incidencia de la pobreza resultó mayor al final del sexenio que al inicio, y la desigualdad no se redujo. El empleo formal –medido por la adscripción al IMSS– subió, pero las condiciones del mercado de trabajo se deterioraron. En efecto, la tasa de desempleo, más la de subocupación y la de aquellos que ya no buscan trabajo pues no creen encontrarlo llega

al 20% del total relevante (Foncerrada, 2018), y ha estado al alza sistemáticamente y conspicua la proporción que recibe menos de tres salarios mínimos, que ya rebasa a la que gana más de este múltiplo.

El Pacto por México y las reformas estructurales de 2012-18, en lo que concierne a su diagnóstico de las causas del lento crecimiento de la economía mexicana, se basan en gran medida –aunque con ciertas excepciones– en los grandes lineamientos de las pioneras reformas de mercado del país lanzadas a partir de la mitad de los 1980s con De la Madrid y todavía más con Salinas de Gortari, quien dio un giro adicional.

A diferencia del diagnóstico convencional de décadas atrás, el Pacto por México partía del supuesto de, después de años en que las políticas fiscal y monetaria tuvieron prioridad la estabilización de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas, haber consolidado tiempo atrás los fundamentos macroeconómicos del país. Aunado a este juicio va una concepción teórica del crecimiento económico, el cual es determinado por las condiciones de la oferta de factores (disponibilidad y productividad) en la que la política macro, más allá de garantizar la baja estabilización nominal, en nada puede impulsar el potencial de expansión económica de largo plazo.

En consecuencia, las razones del escaso dinamismo económico residen en aspectos microeconómicos, en distorsiones en el funcionamiento de mercados específicos, importantes (Ros, 2018). En una interpretación, las distorsiones microeconómicas se reflejan en la rigidez de los mercados laborales, la escasa capacitación del capital humano, la elevada informalidad en el empleo y, por ende, la baja productividad e insuficiente ritmo de expansión económica (Levy, 2008, CEEY, 2018). Una pieza adicional del diagnóstico es que, si bien la apertura comercial y la privatización y desincorporación de empresas paraestatales habían elevado la competencia, todavía había mucho por hacer para impulsarla, sobre todo en servicios no transables (Ros, 2018, Elizondo 2011).

Aunque se examinará en el capítulo siguiente con más detalle, cabe mencionar que el paquete de reformas como tal tuvo como misión atacar los problemas listados en ese diagnóstico. Se buscó impulsar la formalización del empleo, acrecentar la esfera de acción del sector privado en sectores claves ligados a la energía –petróleo, electricidad– e impulsar la competencia en los mercados de bienes y servicios (incluyendo los financieros) y las telecomunicaciones.

En cuanto al mercado de trabajo, ya la administración de Calderón –en acuerdo implícito o explícito con la de Peña Nieto– puso en marcha en 2012 una reforma constitucional para flexibilizar la entrada, salida y formas de contratación laboral.

Asimismo, se lanzó ahora una reforma educativa (que, por cierto, buscó también modificar las pautas tradicionales de contratación y promoción de maestros en la escuela pública) orientada a elevar la calidad de la docencia y la capacidad de aprendizaje.

Sin embargo, algunas reformas –como la fiscal, la financiera y la educativa– incorporaron ciertas iniciativas que apuntaron a robustecer el papel del sector público en sus ámbitos de interés. Así la reforma hacendaria se propuso elevar los ingresos públicos, aplicando en este empeño medidas para gravar más a ciertos estratos privilegiados y para quitar algunas deducciones fiscales importantes. Como parte de la reforma financiera se argumentó en un inicio la necesidad de fortalecer la tarea de intermediación de la banca de desarrollo. Y, por demás importante, la reforma educativa señaló como su objetivo esencial “recuperar la prerrogativa de gestión del Estado en la educación pública. ¿En qué medida estos aspectos u objetivos fueron más allá del discurso y encontraron curso en la aplicación de las reformas?, es algo que se explora en el capítulo siguiente.

En el siguiente cuadro se muestra un breve resumen del paquete de reformas impulsado por la actual administración.

Cuadro 1. Evaluación integral del paquete de reformas estructurales de 2012-2018

Reforma estructural	Aprobación de leyes secundarias	Objetivos planteados por cada reforma
Laboral	12/2012	Impulsar la creación de empleos formales mediante con nuevas y más flexibles formas de contratación laboral con acceso a seguridad social
Educativa	09/2013	Transformar el sistema educativo nacional, enfocándose en la evaluación del personal docente. Se expedieron la Ley General Educativa y la Ley de Servicio Profesional Docente.
Fiscal	10/2013	Aumentar los ingresos tributarios en dos puntos y medio del PIB mediante cambios en el impuesto sobre la renta, alzas en la tasa marginal máxima al 35%, reducciones en incentivos fiscales a la inversión, y aprobación de un impuesto de 10% sobre ganancias de capital y dividendos

Reforma estructural	Aprobación de leyes secundarias	Objetivos planteados por cada reforma
Financiera	01/2014	Robustecer los derechos de propiedad de los acreedores, fortalecer el poder de la autoridad reguladora para hacer más expedita la solución de conflictos y la competencia entre los intermediarios financieros. Ampliar las capacidades de la banca de desarrollo para dar crédito a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).
Competencia	05/2014	Fortalecer las capacidades y atribuciones de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFEECE), y darle autonomía constitucional con poder de eliminar barreras a la competencia, y regular el acceso a insumos esenciales.
Telecomunicaciones	06/2014	Ampliar la competencia en el sector. Creación de un ente regulador –el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), con capacidades de sanción a “operadores dominantes”
Energía	08/2014	Apertura del sector a la participación del sector privado nacional y extranjero en la exploración, producción, transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y comercialización; promover la competencia, elevar la eficiencia tecnológica y la oferta de servicios; Modificar la estructura de gobernanza corporativa de PEMEX y de CFE

Fuente: Ros (2016) con base en OCDE (2015).

Reflexión metodológica. La evaluación de cualquier política pública, no se diga de un paquete de reformas estructurales, profundas y aplicadas de manera simultánea, es una tarea con complicaciones metodológicas; máxime como en el presente caso en que ha transcurrido muy poco tiempo de su puesta en marcha. A priori, hay una gran diversidad de criterios para evaluarlas, casi tantos como los distintos objetivos de desarrollo económico y social. La selección de tales métricas dista de ser evidente o trivial. En consecuencia, puede ser que vistas desde la perspectiva de un indicador particular –por ejemplo la sostenibilidad de las finanzas públicas o una baja inflación– una reforma estructural se juzgue bajo una luz favorable, mientras que bajo otro se llegue a la conclusión opuesta. Además, a diferencia de programas como Oportunidades/Progresá/Prospera, en el diseño y aplicación de las reformas estructurales de 2012-18 en general estuvo ausente la preocupación metodológica por su futura evaluación sistemática con casos y controles.

Complicación adicional es que no necesariamente serán lineales los avances de las diferentes reformas estructurales hacia sus variadas metas. Bien puede ser que estos sean perceptibles solamente en un mediano o largo plazo. A la vez, conmensurar la significancia estadística y, quizá, la dirección de sus variados efectos se complica por ser reformas mayúsculas simultáneamente aplicadas, con ambiciosos alcances, incidencia en muy variados ámbitos de la dinámica económica, impactos heterogéneos en tiempos, espacios y grupos sociales. Súmesele a ello los impactos de choques externos –y de las políticas de estabilización para contrarrestarlos– que pueden ser de tal magnitud que reviertan o potencien los efectos de algunas de las reformas estructurales, lo cual dificulta más la evaluación.

Tómese en cuenta además que el avance en la consecución de algunos objetivos puede implicar retrocesos o fracasos en el logro de otros. Estos *trade-offs* pueden ser considerables y los responsables de política no siempre están conscientes ya sea de todos ellos o bien de la magnitud de sus efectos en diferentes grupos. Asimismo, toda reforma estructural impacta en sectores, grupos e incluso regiones que son más beneficiados absoluta o relativamente (ganadores), que otros (perdedores).

Y no es menor, la aplicación de las reformas estructurales tuvo lugar en un débil marco institucional de planificación económica que en los hechos dista de garantizar su buen diseño, tampoco asegura su aplicación coordinada, seguimiento sistemático y evaluación regular para garantizar el avance consistente del paquete completo para lograr el objetivo de impulsar el crecimiento de la actividad productiva, la productividad y el empleo.² Como bien señala López Noriega (2018):

La oposición partidista, que comparte la autoría del Pacto por México y de sus reformas, relegó [el] ejercicio de escrutinio indispensable. Una vez aprobadas, se olvidaron de las reformas y de su implementación... Mientras que a confección de este acuerdo brilló por su contundente eficacia política, la tarea de escudriñar la ejecución institucional destacó por su irrelevancia.

Como él señala, no sorprende que “varios de los [más de] 100 compromisos que integraron el acuerdo [Pacto por México] se quedaron en el tintero”. Otras modificaciones importantes fueron aprobadas, pero en la práctica no se les dio curso porque, por ejemplo, nunca se publicaron las leyes secundarias necesarias.

2 Ello a pesar de que el artículo 26 de la Constitución establece que debe haber una planeación democrática y deliberativa con “mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones ... de la sociedad para incorporarlas al plan y ... programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo [que rige] sobre los programas de la Administración Pública Federal. La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo coordine ... con los gobiernos de las entidades federativas ... y concierte con los particulares las acciones ... para su elaboración y ejecución.” (Moreno-Brid, Dutrenit y Sánchez, 2018).

Una opción adicional de evaluación es el ejercicio contrafactual en que se contrasta la evolución observada de la economía a partir de la aplicación de la política pública en cuestión con la que, cabe suponer, hubiese sido su trayectoria inercial en ausencia de dicha medida.³ Esta metodología, sin embargo, es imposible de aplicar en el caso de un paquete de las reformas estructurales de la envergadura de las del Pacto Por México.

Dadas las enormes dificultades metodológicas arriba reseñadas es claro que, a tan poca distancia de su puesta en marcha, toda evaluación que se haga del paquete de reformas y del Pacto por México es parcial y sujeta a muchos supuestos. Su valoración justa requiere una perspectiva histórica, que hoy está a varios años de distancia. Así, y con las salvedades que corresponda, es indispensable hacer un corte analítico de las reformas estructurales ahora que termina el sexenio y se abre una nueva etapa para el país con una nueva transición política. En consecuencia, optamos por hacer la evaluación integral del paquete conjunto de reformas estructurales desde dos perspectivas complementarias.

Como señalamos en la introducción, en el siguiente capítulo se evalúa cada una de las reformas seleccionadas de manera individual con base en los propios objetivos que el gobierno mismo especificó en su exposición de motivos. *Ergo*, cada una se examina desde una lupa enfocada al sector o ámbito específico de la economía que la reforma se propuso cubrir.

Por otra parte, y esta es la contribución más relevante del estudio, en capítulo cuarto se hace una evaluación comprensiva por dos vías, del paquete de reformas en su conjunto. La primera, y más evidente, se centra en ponderar los avances hacia la consecución de los objetivos declarados en el PND 2013-18 y el Pacto por México. La segunda evaluación, analíticamente más profunda, se sustenta en contribuciones de la teoría y práctica del desarrollo, así como en trabajos de la Historia Económica de México y se centra en los determinantes del crecimiento de largo plazo en los pocos períodos largos en que ha ocurrido: el Porfiriato y el Desarrollo Estabilizador. En esta segunda óptica el centro de gravedad del análisis es apuntar las restricciones fundamentales (*binding constraints*) que pesan sobre el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana y en valorar el grado en que el paquete de reformas estructurales debilitó, removió o quizá agudizó algunas de estas restricciones.

Las reformas estructurales han tenido un papel central en el diseño e instrumentación de la estrategia de desarrollo del país en 2012-18. Estas reformas, en buena medida, continúan la tradición de las reformas de mercado que han marcado la pauta

3 Véase, como ejemplo, la valoración del TLCAN que hace Moreno-Brid et al (2018).

de desarrollo del país desde mediados de 1980. En gran medida, se han basado y se siguen basando en una misma perspectiva analítica que se resume en que la estabilidad macro (baja inflación y mínimo déficit fiscal) junto con un papel muy restringido del Estado *vis-à-vis* el sector privado en la asignación de recursos en el contexto de mercados de bienes, servicios y de capitales abiertos a la competencia internacional, son condiciones necesarias y suficientes para lograr un crecimiento elevado de largo plazo de la economía mexicana. Conocer sus logros, retrocesos y pendientes es de suma importancia para el nuevo cuerpo del poder legislativo que tomará posesión en unos cuantos meses, especialmente porque en diciembre se da una alternancia más en la Presidencia y llegará un partido diferente al poder máximo.

Valoración de seis reformas estructurales de la administración de 2012-2018

Reforma Hacendaria

a. Objetivos

La reforma hacendaria promovida por el gobierno de Enrique Peña Nieto buscó resolver cuatro problemas del ámbito fiscal: i) la baja recaudación tributaria y el bajo nivel de gasto público frente a las necesidades del país y en comparación internacional, ii) la preocupante dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros (vulnerables a caídas en producción y en precios), iii) la elevada desigualdad en ingresos y iv) las persistente informalidad, así como la elusión y evasión fiscal y su efecto negativo sobre los ingresos públicos.⁴

b. Instrumentación

Se hicieron modificaciones en el marco legal correspondiente a fin de ampliar la recaudación, brindar mayor equidad fiscal y supervisar mejor a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se homologó la tasa preferencial del IVA de 11% en la zona norte fronteriza al 16% del resto del país –cuyos beneficios no eran reflejados en los precios locales y abrían un espacio a la elusión fiscal–, y se incluyeron varios servicios a la base gravable, entre ellos en hotelería, comercialización de mascotas y alimentos, joyería, y orfebrería.

4 Como antecedente en el 2013, el gasto federal era 18.3% del PIB, frente a 30.4% en promedio en América Latina y 40.6% en la OCDE. Los ingresos tributarios fueron del 9.5% comparado con 21% y 16.4%, y la recaudación sub-nacional tan solo el 0.9% en México contra 5.2% en la OCDE (Messmacher Linartas, 2017).

Se simplificó el pago de impuestos directos, eliminando el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y se amplió la base del Impuesto sobre la Renta (ISR) al eliminar regímenes y tratamientos especiales como la deducción a las prestaciones laborales y –con gran protesta de la clase empresarial– también la depreciación acelerada de la inversión para fines tributarios. Se aumentó la tasa marginal del ISR a 35% creando nuevos niveles en la parte alta de la distribución de 32, 34 y 35% para ingresos anuales superiores a 750 mil, un millón y tres millones de pesos, respectivamente (CEFP, 2016). Y se introdujo un impuesto de 10% a los ingresos por dividendos. Se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para disminuir la informalidad, permitiendo que el monto de impuestos se incremente gradualmente en un periodo de diez años, y se brindó acceso a programas que promuevan la regularización de empleados al Régimen de Incorporación a la Seguridad Social.

Finalmente, para combatir problemas de salud y ambientales se introdujeron impuestos de un peso por litro a bebidas endulzadas con azúcar y del 5% a los alimentos de alto contenido calórico (frituras, dulces, gelatinas o chocolates) y de 10% a la enajenación e importación de algunos productos cuya ingesta es relacionada con el sobrepeso y la obesidad; así como impuestos a biocidas dependiendo del grado de toxicidad.

c. Resultados

Cabe subrayar que los ámbitos de gasto y financiamiento quedaron, en esencia, fuera del ámbito de la reforma. Lo anterior tuvo implicaciones mayúsculas en las sendas de sostenibilidad de la deuda y en la formación de capital fijo sobre todo en infraestructura con consecuencias sobre el potencial de crecimiento de la economía. La Reforma Hacendaria tuvo efectos muy significativos en los ingresos del sector público y en la reducción de la tasa de informalidad laboral (la cual es analizada en el apartado sobre la Reforma Laboral). De 2013 a 2017 los ingresos tributarios crecieron 51.9% en términos reales, reflejo de las acciones para modernizar el sistema de recaudación del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el alza en tasas, la homologación del IVA fronterizo, el incremento en el padrón de contribuyentes y al aumento en el monto recaudado por IEPS, principalmente por la venta de combustible. Gracias a los favorables efectos de la reforma, y concentrándonos en 2012-2016 (antes del ajuste al gasto de 2017), a pesar de la caída de los ingresos petroleros en 4.8 puntos porcentuales (pp) del PIB (por debilitamiento de su extracción y precios), los ingresos presupuestarios totales tuvieron un alza de casi 2 pp, que los colocó en 24.1% del PIB en 2016, a merced al alza de 5.2 pp en total de tributario y de 1.7 pp del PIB en los restantes (Véase Gráfico 1).

A la vez, desde el 2015 los recursos fiscales se han fortalecido por la transferencia de los remanentes de operación del Banco de México provocados por la apreciación de las reservas por la variación cambiaria. Una resultante de la reforma hacendaria, aunada a esta transferencia, ha sido la caída de la dependencia relativa de las finanzas públicas de los ingresos petroleros.

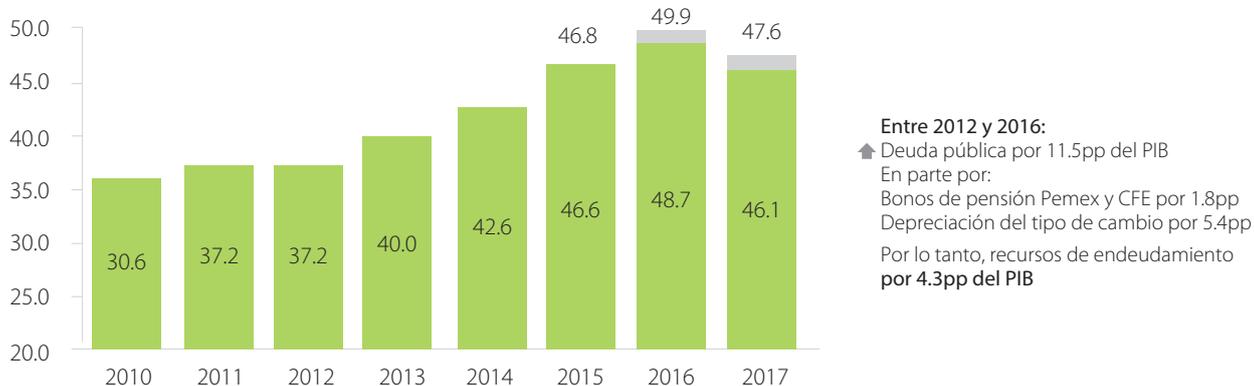
Bajo el contexto generado en respuesta al impacto de la crisis financiera internacional del 2009, el gasto público se ha ido expandiendo más allá de los ingresos. Entre 2012 y 2016 se incrementó el Saldo Histórico de los Requerimientos de Financiamiento del Sector Público (SHRFSP) en 11.5 puntos porcentuales del PIB (ver Gráfico 2). De hecho, el balance primario registró un déficit a lo largo de casi todo el sexenio.

Gráfica 1. Ingresos presupuestarios 2010-17, (% del PIB)



Fuente: Moreno-Brid, Pérez y Villarreal (2018) con base en datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Gráfica 2. Deuda pública⁵ (% del PIB)



Fuente: Moreno-Brid, Pérez y Villarreal (2018) con base en datos de SHCP.

⁵ Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público.

Debe subrayarse que de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y para entender los anteriores comportamientos, están los siguientes elementos: 1) la depreciación cambiaria y los aumentos en la tasa de interés provocaron que los pasivos y el servicio de la deuda se encarecieran; 2) la presión al alza en el gasto en salud, educación y pensiones, en especial las erogaciones ligadas a bonos de pensión de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); 3) las ineficiencias en los procesos de licitación, supervisión, discrecionalidad y asignación inercial del gasto (Ver Auditoría Superior de la Federación, 2017) y 4) la reticencia a exigir, por segunda vez, elevar los ingresos fiscales; de hecho, en respuesta al airado rechazo del sector privado a la reforma, el titular de la SHCP se comprometió a que en el resto del sexenio no elevarían los impuestos. Por su parte, el Banco de México, entregó a la SHCP el remanente de operación a usarse fundamentalmente para pago de deuda (por 0.2 pp del PIB en 2015, 1.2 puntos en 2016 y 1.5 puntos en 2017).

El balance presupuestario pasó a números rojos entre 2008-2009, para contrarrestar en alguna medida los efectos de la crisis financiera global. A partir de entonces, y hasta el 2017, el superávit primario desapareció y, en la práctica, se dejó de lado la regla de balance presupuestario. En efecto, la brecha entre gasto neto e ingresos presupuestarios del sector público fue subiendo hasta llegar a un máximo de 3.4 pp del PIB en 2016, aunque bajó a 1.1 pp en 2017 por el fuerte recorte al gasto (Ver Gráfico 3).

Gráfica 3. Gasto neto e ingresos presupuestarios 2000-17, (% del PIB)



Fuente: Moreno-Brid, Pérez y Villareal (2018), con base en datos de la SHCP.

Antes de entrar a las consideraciones finales, cabe subrayar que durante 2012 y 2017 la inversión pública cayó a una tasa anual media alrededor del 5% en términos reales. De acuerdo a cifras del INEGI, en este sexenio la formación bruta de capital fijo del sector público y la inversión pública en infraestructura como proporción del PIB han descendido a sus niveles más bajos en décadas. Es decir, el déficit primario que marcó al sexenio ¡no fue usado para financiar gasto en inversión! El gasto en infraestructura fue severamente afectado, frenando su ampliación, modernización y, quizá en algunos casos, ni siquiera se cubrió de manera suficiente la necesidad de reparación y mantenimiento.

La reforma hacendaria fue muy importante al robustecer los ingresos del sector público, ampliar la base tributaria, eliminar distorsiones y cerrar algunas áreas de evasión y elusión. A la vez, en tanto se apoyó en medidas de corte redistributivo, se ayudó a frenar el alza en la desigualdad; también contribuyó a reducir la informalidad en el mercado laboral. Sin embargo, sea por su diseño o su ejecución, se omitieron consideraciones sobre la composición y calidad del gasto o sobre pautas de financiamiento. Con ello, su impacto sobre el potencial de crecimiento y desarrollo del país tiene luces y sombras, como se examina con más detalle en el capítulo siguiente.

La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) ha sido crítico acerbo de la reforma hacendaria, manifestándose fuertemente en contra de la eliminación de la depreciación acelerada de la inversión para fines tributarios; planteó que la progresividad debe buscarse de manera inversa, reestructurando tarifas y actualizando montos de los límites, reduciendo impuestos a los menores ingresos, manteniendo la tasa tributaria máxima previa, y acreditando el impuesto de dividendos al ISR (COPARMEX, 2017).

Como se señaló arriba, la gran renuencia de la clase empresarial al incremento en las tasas impositivas, impidió avanzar más en esa dirección –por ejemplo, a fortalecer los ingresos prediales–, preservando así el rezago histórico del país en términos tributarios y, en consecuencia, sin resolver las presiones de mediano y largo plazo (por no decir también de corto) que enfrenta en materia de necesidades sociales básicas, de desigualdad y pobreza, y de infraestructura.

La Reforma, con todos sus logros en ingresos y baja en informalidad, no avanzó lo suficiente en temas de seguridad social y pensiones o en asuntos ligados a la deducción de las prestaciones sociales (Hernández Trillo, 2016; COPARMEX, 2017). Quizá porque no se lo planteó. En esa tesitura, pese a los esfuerzos de la reforma, aún queda mucho por hacer para aumentar la recaudación del Estado mexicano. La carga y estructura tributaria sigue siendo insuficiente e inadecuada para solventar las necesidades de inversión en infraestructura, educación, salud,

reducción de la pobreza, apoyo familiar y protección social, y para abatir la desigualdad y conformar una capacidad de acción contracíclica (Araújo, et al., 2018). La recaudación del Estado mexicano sigue siendo la más baja, la mitad de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como porcentaje del PIB (17.2% frente al 34.3% en 2016).

Es necesario un nuevo pacto fiscal que ataque las falencias de fondo de la SHCP. Entre ellas, habrá que corregir aquellas que permitieron en el sexenio un alza aguda de la deuda en el contexto de una reducción drástica de la inversión. El pacto deberá corregir una omisión grave de la reforma hacendaria: su falta de atención a la calidad del gasto público y de sus efectos sobre el crecimiento económico, sea a través de sus encadenamientos internos, su impulso a la demanda o su impacto en la competitividad, vía su incidencia en la infraestructura. Punto adicional es el de la eficiencia y relevancia de los mecanismos de transferencia a los gobiernos locales y del seguimiento y supervisión del uso que les dan. Aunque aquí no fue documentado, hay muchas tareas de la SHCP cuya ejecución mejoraría con la puesta en marcha de un consejo fiscal independiente. Éste tendría la responsabilidad de evaluar, monitorear y asesorar al legislativo en el proceso de elaboración del presupuesto y de seguimiento de su ejecución. Al ser independiente, el Consejo tendría la capacidad de estimar mejor la trayectoria de los ingresos, gastos y financiamiento (ver Moreno-Brid et al, 2018b).⁶

Reforma Financiera

a. Objetivos

La Reforma se fijó como objetivo principal fortalecer el sistema financiero en lo que concierne a su estabilidad, eficiencia, competitividad y capacidad de innovación para dinamizar el crecimiento económico y, con ello, el bienestar de la población. De acuerdo con el diagnóstico realizado por la SHCP que sustentó la propuesta, México se caracteriza por una baja e insuficiente capacidad de intermediación del sistema financiero. Lo anterior se expresa en particular por el insuficiente crédito, específicamente para las PYMES. Para enfrentar este problema se planteó una estrategia para incrementar y abaratar el crédito con base en los siguientes puntos: 1) reducir los márgenes de intermediación a través del fomen-

6 La creación de instituciones de este tipo son recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, y operan en países como Perú, Italia, España, Chile, Francia, Finlandia, y Serbia. En Estados Unidos es el *Congressional Budget Office*, incorporado a la Cámara de Representantes, con independencia en recursos y en sus actividades de asesoría al Congreso.

to a la competencia, basado en la autorización de nuevas instituciones de banca y crédito, y 2) fomentar la calidad de los servicios financieros con protección a los derechos de los usuarios, otorgando a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) mayores facultades.

Como parte de esta estrategia y en alguna medida revirtiendo la línea tradicional de las reformas de mercado en el país, se propuso fortalecer la Banca de Desarrollo (IBD, 2016) en tres aspectos específicos: i) Operación: Se establecieron lineamientos para que los bancos de desarrollo diseñen programas y productos financieros para el fomento y promoción de la inclusión financiera, la innovación de patentes y de propiedad industrial y la equidad de género; ii) Regulación: Se redefinió el mandato de la Banca de Desarrollo de forma que sea posible otorgar financiamiento directo a los sectores productivos de la economía; por último, iii) Supervisión: Se redefinieron las facultades de la SHCP y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para evitar duplicidades en la supervisión de las actividades de la Banca de Desarrollo.

b. Instrumentación

La reforma se implementó de manera gradual creando un nuevo marco legal con la modificación de 32 ordenamientos. A este respecto, entre 2012 y 2017 se autorizó la operación de cuatro nuevos bancos; lo cual se compara con el sexenio anterior, cuando nueve instituciones nuevas se incorporaron al sistema financiero. Asimismo, se dotó a la CONDUSEF de facultades adicionales. En 2014, la emisión de Disposiciones de Carácter General eliminó cláusulas abusivas contenidas en los contratos de adhesión las cuales causan un desequilibrio en los derechos y obligaciones en detrimento de los usuarios.

También se prohibieron las llamadas “ventas atadas”⁷ que condicionaban el acceso a ciertos servicios financieros a la contratación de otra operación con costos adicionales. Además, se regularon mejor las prácticas de los despachos de cobranza⁸ y se creó el Buró de Entidades Financieras el cual da acceso a los usuarios a información de calidad sobre los intermediarios formales del sector a fin de que hagan una mejor elección cuando requieran productos y servicios financieros.

Para impulsar la competencia, la reforma autorizó corresponsales⁹ a fin de diversificar los puntos de acceso para que sus servicios lleguen a más personas. Del mismo

7 Estipulado en el artículo 23 Bis de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

8 Disposiciones de carácter aplicables a las Entidades Financieras en materia de Despachos de Cobranza.

9 Negocios autorizados para actuar a nombre y por cuenta de alguna institución bancaria, con el propósito de que las personas realicen transacciones financieras (por ejemplo: OXXO y 7ELEVEN).

modo, se otorgó al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) el mandato para realizar funciones de banca social con el objetivo de promover el ahorro, la inclusión financiera, el crédito, el fomento a la innovación y a la inversión, en especial para quienes presenten acceso limitado debido a desventajas en sus condiciones socioeconómicas o limitaciones por su localización geográfica. Se fortaleció el Sistema de Ahorro y Crédito Popular con el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR), el cual impulsa la inclusión financiera en localidades rezagadas a través de los servicios que BANSEFI ofrece para capacitación y asesoramiento. Por su parte, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) diversificó su financiamiento hacia gobiernos locales, aumentando el crédito a infraestructura, estados y municipios.

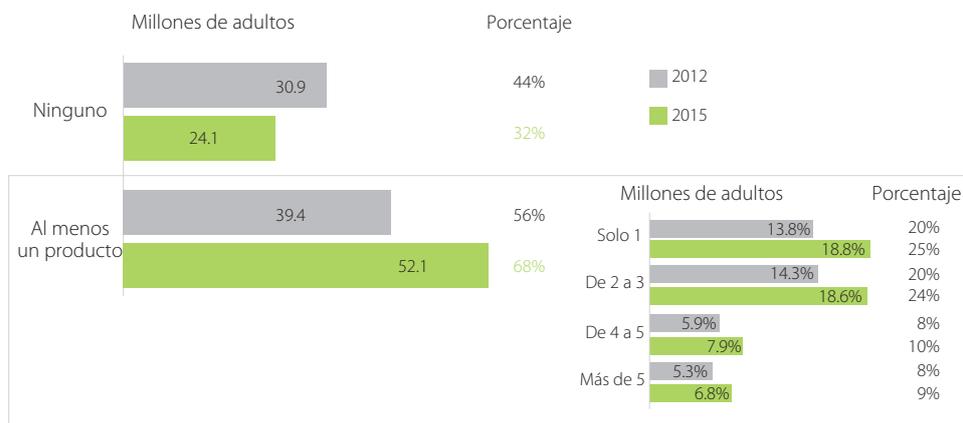
Por último, parte importante de su instrumentación fue el establecimiento de una Red de Seguridad Bancaria, para la evaluación de la banca múltiple con pruebas de estrés. A la vez, se modificaron ordenamientos sobre la operación bursátil con el fin de impulsar la canalización de financiamiento y de poner reglas prudenciales para, *inter alia*, obligar a las casas de bolsa a mantener un índice de capitalización mínimo. Además, se revisó el régimen de alertas tempranas y se agregó un régimen de liquidación judicial para bancos insolventes; todo ello buscando evitar desequilibrios en el sistema.

c. Resultados

Quizá el mayor impacto de la reforma fue el aumento en la oferta de servicios financieros reflejado en: i) la creación de nuevas instituciones (Mizuho, Shinhan, Banco S3, Ve por más, entre otros), ii) el aumento en los canales de acceso a través de banca en línea, corresponsalías y sucursales nuevas y iii) el incremento de usuarios del sistema financiero.¹⁰

10 De acuerdo con cifras de la CNBV se incorporaron 14 millones de personas al Sistema Financiero.

Gráfica 4. Comparativo internacional de tasas de interés real de préstamos personales bancarios y diferencial con la de ahorro, 2018

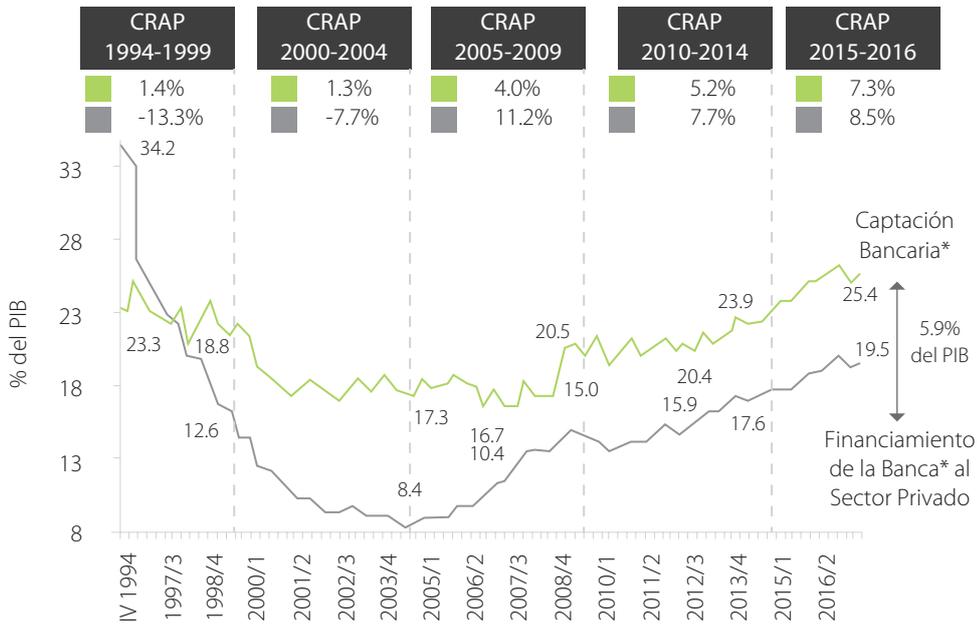


Fuente: CNBV (2018), Reporte Sobre Inclusión Financiera.

No obstante, de acuerdo con la CNBV (2018), en México aún persisten grandes retos en materia de inclusión financiera con una gran desigualdad en el acceso al sistema. Es aguda la evidencia sobre la insuficiente infraestructura en áreas rurales; la falta de sucursales obliga a los usuarios a desplazarse a localidades urbanas para tener acceso a los servicios financieros. La falta de educación financiera y de acceso a la información relevante de gran parte de la población –sobre todo la de menor ingreso– es una cara más de la desigualdad. Se convierte en un impedimento o freno del crecimiento de la actividad económica, que hoy en día, debería generar prácticas de mayor productividad e ingresos más elevados.

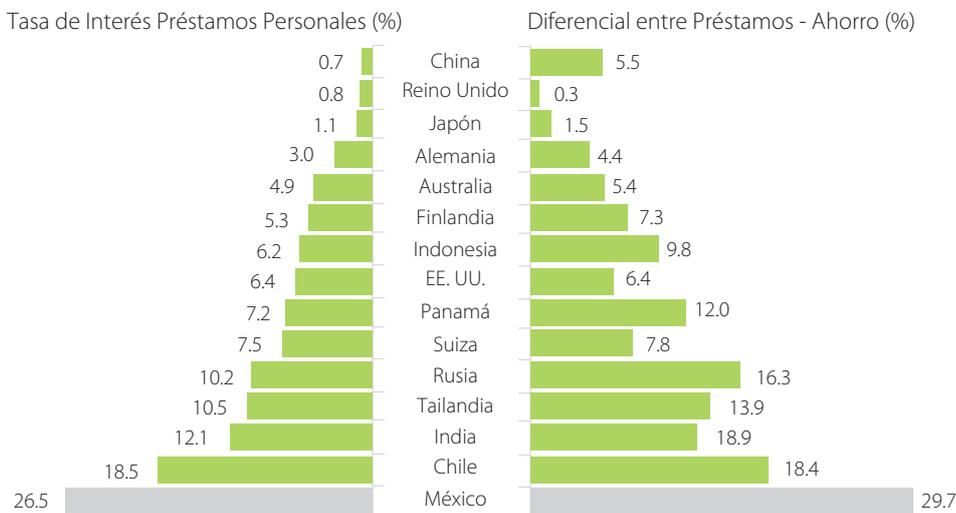
En lo que concierne a su objetivo principal (dinamizar el crecimiento económico), como se muestra en el Gráfico 5, aunque la reforma logró reducir la brecha entre captación del ahorro y financiamiento de la banca comparado con el período 2000-2010, ésta es elevada y aun representa cerca de 6 puntos del PIB. A la vez, hay consenso en que, aunque ha aumentado el financiamiento de la banca al sector privado, éste sigue siendo insuficiente tanto en relación con las necesidades de inversión (sobre todo de las PYMES), como en comparación a niveles internacionales. Su monto, equivalente al 18% del PIB es de los más bajos de la OCDE y de los países grandes de América Latina (CEPAL, 2017; Esquivel, 2017; Suárez Dávila, 2018). Además, sigue caracterizándose por una alta concentración, lo que permite que los márgenes de intermediación sigan muy elevados. En la actualidad Banamex, Banorte, BBVA Bancomer, HSBC, Inbursa, Santander y Scotiabank concentran el 83% de la cartera de crédito (Instituto Belisario Domínguez, 2016). La concentración por segmento de crédito es igualmente alta: consumo (86%), vivienda (94%) y empresarial (79%).

Gráfica 5. Financiamiento de la Banca al Sector Privado no Financiero (% del PIB y crecimiento real anual promediado)



Fuente: Instituto Belisario Domínguez (2018).

Gráfica 6. Comparativo internacional de tasas de interés real de préstamos personales bancarios y diferencial con la de ahorro, 2017



Fuente: Instituto Belisario Domínguez (2018), Notas Estratégicas.

En 2017, el diferencial entre las tasas de interés pasiva y activa préstamos fue de los más elevados, no solo en la OCDE, sino entre economías semi-industrializadas (ver Gráfico 6). Análogamente, la tasa de interés real para préstamos personales fue –en esa misma comparación– la más elevada. El mercado financiero en México hace sumamente difícil para las PYMES el acceso al crédito bancario. La banca formal reconoce el problema, pero lo atribuye a la falta de proyectos rentables por clientes que llaman confiables.

Las PYMES explican este racionamiento del crédito por la aversión al riesgo de la banca comercial relativa a otras opciones de uso de recursos, como en particular la compra de deuda pública, más segura y muy rentable. Asimismo, el cobro de comisiones por diferentes servicios se ha vuelto una fuente importante de ganancias para la banca comercial en el país. En los hechos, la banca comercial en México es sumamente rentable –generando, por ejemplo, una vasta proporción de sus matrices en España–, pero el otorgamiento de financiamiento por la banca comercial sigue siendo un obstáculo a la formación de capital fijo del sector privado. Hay mucho por hacer para impulsar el financiamiento bancario a las PYMES. En México, actualmente el racionamiento del crédito del sistema bancario es todavía más agudo para fines de inversión empresarial que para la vivienda o el consumo.

En conclusión, y como bien apunta Suárez Dávila (2018), a pesar de la reforma financiera, el sistema financiero en México dista de parecerse al llamado *Policy Based Finance* puesto en práctica por las economías asiáticas dinámicas. En éste, el sistema de intermediación financiero es una palanca al crecimiento económico, gracias a una mezcla de incentivos y regulaciones que inducen u obligan a las entidades del sistema a dedicar parte importante de sus recursos a financiar proyectos de inversión, detonadores del crecimiento económico en sectores o regiones específicas.

Reforma Laboral

a. Objetivos

A diferencia del resto de las reformas estructurales, la reforma laboral se cabildeó durante el gobierno de Felipe Calderón y fue aprobada el 30 de noviembre de 2012, un día antes de que Enrique Peña Nieto rindiera protesta como Presidente de la República. El diagnóstico de esta reforma partió de los cambios en el mercado laboral a partir de la apertura comercial y el paso del tiempo desde la entrada en vigor de la legislación anterior (1970); de las afectaciones que tiene un mercado de trabajo rígido en la competitividad del país y; de cómo eficientar las relaciones de trabajo para el incremento sostenido de la productividad.

De acuerdo con Martínez Soria (2015), previo a la aprobación de la reforma laboral, la economía mexicana presentaba serias dificultades para generar empleos; el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) resultaba mayor a la incorporación de empleos formales a la actividad económica y la tasa de informalidad laboral en México es cercana al 60% de la población ocupada desde 2005. Para ello, esta reforma partió de cinco objetivos generales:

1. Impulsar la creación de empleo, garantizando el cumplimiento de las normas de acuerdo a lo que la Organización Internacional del Trabajo reconoce como “Trabajo Decente”.
2. Reducir la informalidad laboral.
3. Elevar la productividad laboral.
4. Brindar mayor certeza jurídica.
5. Promover la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical.

b. Instrumentación

La política laboral que derivó de la reforma agregó nuevos esquemas al marco legal aplicable, que se tenía previsto que facilitarían la incorporación de trabajadores a empleos formales a través del régimen de subcontratación, el cual se encuentra regulado en los Artículos 15-A, 15-B, 15-C y 15-D de la Ley Federal del Trabajo donde se establece cuáles son los principios que median las relaciones obrero-patronales bajo este esquema de contratación. En este contexto de flexibilización de las relaciones de trabajo, se añadió la figura de labores complementarias, la cual consiste en que los trabajadores podrán desarrollar actividades complementarias a su principal labor dentro de los centros de trabajo; anteriormente debía detallarse en los contratos individuales y colectivos de trabajo las actividades específicas de los trabajadores durante la jornada laboral. Por último, se reformó el Artículo 35 donde se establece la autorización para utilizar contratos de prueba. Estos contratos permiten a las empresas contratar personal para someterlo a un período de prueba de 30 a 180 días, dependiendo de la naturaleza del trabajador; si es de base o confianza. Al respecto, la Ley manifiesta que los empleos regidos bajo esta figura deberán garantizar el acceso a todas las prestaciones sociales.

En términos de Justicia Laboral se planteó la creación del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales, el cual sustituye las facultades que antes correspondían a las Juntas de Conciliación y Arbitraje dependientes de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) (Moreno-Brid, et al., 2018). Esta acción permite que los juicios laborales se resuelvan con mayor certeza y confianza institucional,

pues las antiguas Juntas habían estado a cargo del Poder Ejecutivo, bajo una integración tripartita entre gobierno, los empresarios y los obreros representados a través de sus cámaras, sindicatos y centrales.

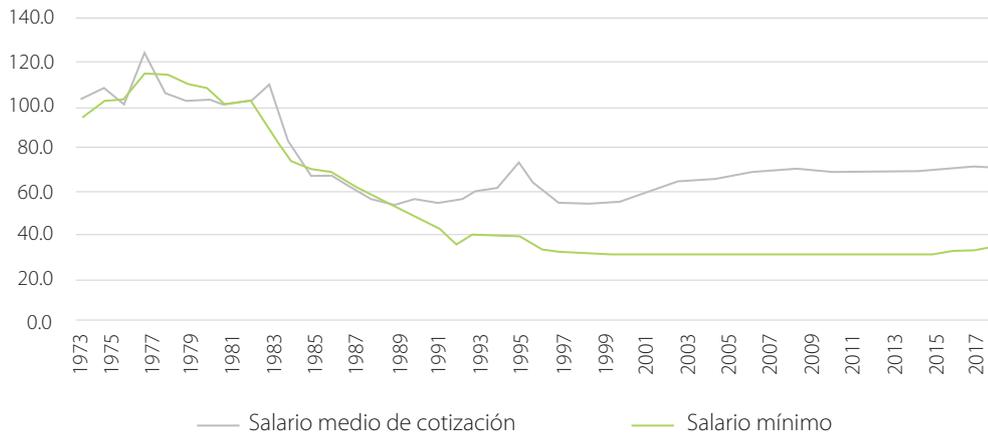
La puesta en marcha de la reforma laboral fue de la mano con las secretarías del Trabajo con la implementación del Programa de Inspección para dar vigilancia y procurar el cumplimiento de la reglamentación en los centros de trabajo. De igual modo, junto con la SHCP se llevó a cabo la implementación del Registro de Incorporación Fiscal para complementar los esfuerzos en materia de formalización del trabajo. En efecto, entre 2012 y mediados de 2018 se incorporaron al IMSS cerca de 4.6 millones de trabajadores. Sin embargo, la tasa de informalidad laboral permanece muy elevada y hoy en día abarca al 57% de la población ocupada.

c. Resultados

Reconociendo que hay muchos factores que indican en el dinamismo y composición del empleo, coincidimos con Kaplan (2018), Samaniego (2018), Foncerrada (2017) y PUED (2018), entre otros, que el problema del mercado laboral en México se caracteriza no sólo por la evolución de la tasa de desempleo abierto, sino por la informalidad y la subocupación (quienes trabajan muchas menos horas que las deseables), así como por el desempleo encubierto (quienes claudican en su búsqueda de empleo porque creen imposible encontrarlo). Asimismo, el deterioro de los salarios y los ingresos laborales en términos reales y su caída como proporción del PIB.

Como se ilustra en el Gráfico 7, el poder de compra de los trabajadores asalariados en México se ha reducido sustancialmente durante los últimos casi cuarenta años. El salario promedio del trabajador -ajustado con la inflación- es equivalente en 2017 a un 80% de lo que representaba en 1972; sin embargo, en términos de aquellos que únicamente cuentan con salario mínimo, el valor de su trabajo únicamente les permite consumir una cesta de consumo 60% menor a la que podían acceder los trabajadores con salario mínimo en 1972.

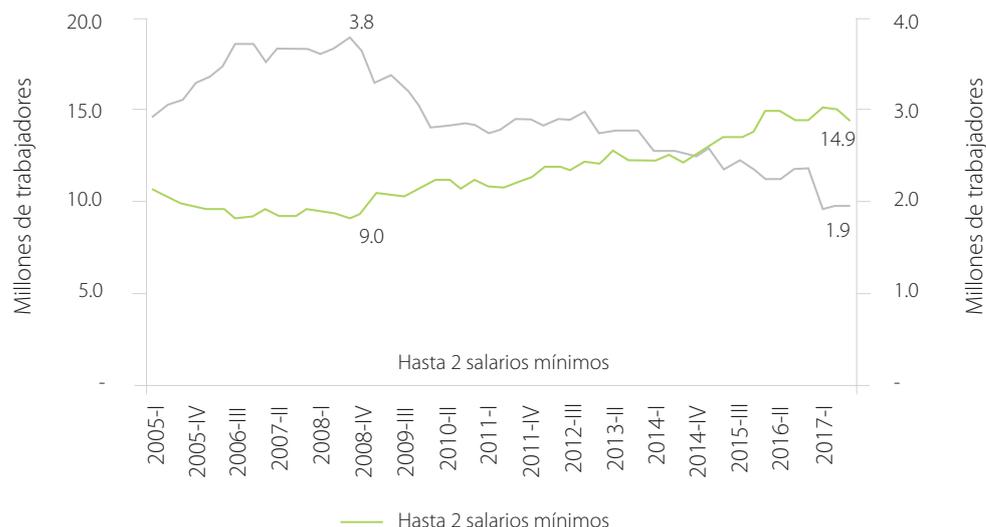
Gráfico 7. Salario medio formal y salario mínimo (Índice 1972=100)



Fuente: Samaniego (2018), Empleo y salarios en México.

Sin embargo, la creación de empleos precarios con base en salarios muy bajos continúa siendo una de las principales preocupaciones que debieran tener los tomadores de decisiones. De acuerdo con información sobre la distribución de trabajadores asegurados por estrato salarial que se obtiene del banco de datos del IMSS, el crecimiento del empleo formal ha sido principalmente en puestos de trabajo con salarios precarios (Véase Gráfico 8) donde se concentra casi el 40% de los trabajadores que cotizan en esta institución. En contraste, aquellas remuneraciones superiores a los 10 salarios mínimos sólo representan poco menos del 10% de los asegurados del IMSS. A este respecto, es necesario encaminar el salario mínimo por una senda de recuperación real y sostenida que -cuando menos en el corto plazo- logre cubrir el valor de la canasta alimentaria. Esto requiere un compromiso con una estrategia de desarrollo en la cual la igualdad y el crecimiento económico no sean vistos como antagónicos ni como objetivos secuenciales. A fin de cuentas, el debate por un mayor salario nominal acorde con la Constitución va más allá de ser un asunto meramente técnico y es una cuestión de economía política, que refleja el peso que tiene la igualdad en la sociedad que queremos y podemos construir (Moreno-Brid, et al., 2014).

Gráfico 8. Población subordinada formal por nivel de ingresos



Fuente: Samaniego (2018), Empleo y salarios en México.

Reforma Energética

El 12 de agosto de 2013 se aprobó en el Congreso de la Unión la reforma energética, la cual principia la apertura de las actividades de explotación, exploración, distribución y comercialización de petróleo y otros energéticos fósiles; así como del mercado de energía eléctrica. Por tratarse de un campo bipartito, cada una de estas secciones estará compuesta primero por un análisis de la reforma en materia de hidrocarburos y luego uno referente al sector eléctrico.

a. Objetivos

La reforma conllevó una transformación radical de la industria nacional de hidrocarburos con la formulación de nuevas reglas en el sector, y su inserción en un mercado abierto (Flores, 2018). Sus propósitos explícitos fueron -si bien mantener para la nación la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo- modernizar Petróleos Mexicanos (PEMEX), diversificar riesgos y contar con un mayor abasto de combustibles de mejor calidad, cuyo fin fue permitir y atraer más inversión al sector. Se argumentó que lo anterior buscaba dar solidez a la administración de ingresos petroleros para fomentar también el ahorro a largo plazo, aumentar el volumen de energéticos adaptados al estándar internacional en términos de efi-

ciencia, transparencia y confianza. Se dijo que entre sus fines también se buscaba luchar contra la corrupción en el sector e impulsar su desarrollo con responsabilidad social y ambiental. Para esto se argumentó que era necesaria la apertura del sector a fin de incorporar a la iniciativa privada (Clavellina y Ortega, 2015). En especial, para la parte de la energía eléctrica, la Reforma Energética buscó la reducción de costos y tarifas de la electricidad, acelerar la transición a un sistema con tecnologías limpias, terminar con la pobreza energética y modernizar, así como fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Hernández, 2018).

En 2014, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoció que era necesaria la modificación del sector energético en términos jurídicos y financieros para el caso de México, sus sugerencias iban en torno a la disminución de la regresividad del régimen fiscal, la inclusión de los principios de eficiencia (adaptabilidad, equidad y neutralidad) y la compartición de riesgos entre el sector público y el privado (CEPAL, 2014, p. 40). Lajous (2013) apunta que después de años de abandono o descuido por parte del gobierno en materia de inversión y gestión, esta reforma tiene como objetivo hacer a la industria petrolera una palanca de desarrollo económico y una generadora de flujos de capital.

En el caso mexicano, la industria petrolera además de proveer insumos esenciales para la actividad productiva, desde décadas atrás ha tenido un papel crucial en la generación de divisas y en aportar recursos fiscales (Moreno-Brid y Ros 2009, Clavellina y Ortega, 2015). Punto interesante al respecto es que las reformas de mercado de los 1980s se propusieron y lograron recomponer la canasta exportadora, diversificándola a favor de la manufactura y lejos del petróleo. En cambio, nunca se propusieron disminuir la dependencia de los ingresos fiscales de los recursos petroleros.

La vulnerabilidad fiscal enraizada en esta dependencia fue haciéndose evidente con los choques externos adversos en los mercados internacionales de crudo y las oscilaciones en sus precios. También, con la reducción de largo plazo en las reservas probadas mexicanas y las caídas en sus volúmenes de producción y exportación. Tal fragilidad, aunada a los relativamente bajos ingresos del gobierno, limita la capacidad de implementación de políticas fiscales contracíclicas. Tomando esto muy en cuenta, un objetivo de la reforma energética era terminar con un monopolio estatal para abrir paso a la entrada de empresas de toda índole, tanto extranjeras como mexicanas. La lógica detrás era que, dada la escasez de recursos fiscales, financieros e incluso técnicos de PEMEX, el desarrollo de la industria de petróleo y gas requería transitar hacia un régimen de competencia en el mercado (Flores, 2018).

De acuerdo con diversos analistas -y por razones vinculadas con restricciones impuestas de buen tiempo atrás a la administración de PEMEX en decisiones clave en particular ligadas a sus montos y proyectos de inversión- el monopolio en la

industria se encontraba rebasado en su capacidad para atender la demanda creciente de la economía nacional ya no se diga para generar divisas en un monto importante. Ya desde fines del sexenio anterior era evidente que la política al uso implicaba el riesgo de interrumpir el suministro adecuado de gas natural y que continuara la producción de petróleo en descenso. Los yacimientos más relevantes habían entrado en fases de rendimientos cada vez menores y las inversiones requeridas en exploración, extracción, refinación y comercialización eran vistas por la administración federal muy por encima de las posibilidades de PEMEX. En los hechos, y con razones ligadas en parte a la falta de mantenimiento, la capacidad instalada de PEMEX estaba subutilizada y la empresa carecía tanto de recursos para inversión como de la autonomía necesaria para realizar proyectos de gran envergadura. Con la reforma, el Estado buscó aumentar la inversión en el sector diversificando los riesgos implícitos, al abrirlo a la participación de empresas privadas o transnacionales.

b. Instrumentación

La instrumentación de la Reforma Energética se concretó con la puesta en vigor de 25 leyes secundarias, 11 leyes reformadas y reglamentos suplementarios. También se dieron cambios constitucionales muy significativos para cambiar la forma de operación del sector. El primero fue en el artículo 25 en materia de propiedad pública, principios de transparencia, normas de contratación y criterios de sustentabilidad. Un segundo se dio en el artículo 27, relativo a materia de propiedad originaria y del régimen jurídico de autorizaciones, asignaciones y contratos en el sector. Finalmente se modificó el artículo 28 para redefinir los límites del monopolio estatal. Asimismo, se creó el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) (Flores, 2018; Rodríguez Padilla, 2017),

Con la reforma, se crea un nuevo modelo de funcionamiento del mercado relevante, en el que ahora coexisten además de PEMEX, diversos actores en competencia en actividades de exploración, producción, refinación, transportación y almacenamiento, así como en la comercialización, cuya formalización se da mediante contratos y permisos otorgados. En este nuevo escenario, el Estado realiza un proceso de selección o concurso abierto, competitivo y transparente para otorgar a compañías seleccionadas la concesión de explotar y producir petróleo. Con este parteaguas histórico, PEMEX dejó de ser la única empresa en el sector, aunque en el corto y mediano plazo seguirá desempeñando un papel importante (Flores, 2018; Clavellina y Ortega, 2015). En efecto, en la llamada Ronda Cero [de concurso] de la Reforma se le asignaron a PEMEX campos productivos donde –de acuerdo a las autoridades responsables de SHCP y de la propia empresa– ya estaba operando y, sobre todo, contaba con la capacidad financiera para seguirlo

haciendo. Más tarde, en las siguientes rondas, comenzando por la Ronda Uno y Dos se asignaron los contratos a las siguientes empresas nacionales o extranjeras que harían exploración y extracción de hidrocarburos.

Por otra parte, la Reforma Energética permite dar origen a un nuevo marco fiscal para PEMEX y el sector, en tanto que los ingresos gubernamentales respectivos deberán depositarse en el FMPED. De acuerdo con algunas estimaciones, la carga fiscal de PEMEX pasará de ser 65% a 61% en el medio plazo y se derivará de cuatro fuentes: i) extracción de hidrocarburos, ii) exploración de estos, iii) utilidad compartida, y finalmente iv) impuesto a la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos (Gómez y Gutiérrez, 2016). Y se contemplan diferentes tipos de contrato en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos: de licencia, de utilidad compartida, de producción compartida y de servicios. Con ello, en síntesis, la Reforma modificó radicalmente el esquema tributario, haciéndolo más flexible y claro a la participación de nuevos actores más allá de PEMEX. Estos cambios se apreciarán de manera sustancial solo en un mediano o largo plazo a medida que cobra expresión concreta la inversión por parte de nuevo actores (Clavellina y Ortega, 2015).¹¹

De acuerdo a la nueva regulación, la Secretaría de Energía (SENER) está encargada de otorgar los permisos correspondientes en el rubro de tratamiento y refinación de petróleo, así como en materia de exportación e importación de hidrocarburos, petróleo y petrolíferos. Por su parte la Comisión Reguladora de Energía (CRE) es la responsable de otorgar los permisos de transporte, almacenamiento, distribución y expendios públicos de hidrocarburos y petrolíferos. En este esquema, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) es quien otorga las autorizaciones para perforación de pozos y exploración en aguas profundas, así como para diseñar pozos requeridos y para el reconocimiento y la exploración superficial de áreas a investigar por la posible existencia e hidrocarburos.

En el sector energético también intervienen el Centro Nacional de Control de Gas Natural (Cenegas), la SHCP, el FMEP cuya creación como fideicomiso público constituido por la SHCP fue –como mencionamos arriba- fruto de la Reforma Energética y deberá servir como instrumento para el ahorro de largo plazo. Con este fondo se busca transferir ingresos petroleros de un monto equivalente al 4.7% del PIB al Gobierno Federal (Clavellina y Ortega, 2015, p. 21).

PEMEX ahora pasa a actuar mediante empresas productivas subsidiarias para realizar exploración y extracción de hidrocarburos. Estas empresas cuentan, por ley, con personalidad jurídica, además de un patrimonio propio. Pero en sus operaciones se sujetan a PEMEX en sus lineamientos en materia de conducción, dirección y

11 Documento titulado *Reforma y Nuevo Régimen Fiscal del Sector de Hidrocarburos*.

coordinación. Demás actividades son realizadas a través de empresas filiales cuya participación directa o indirecta debe ser del 50% del capital social de PEMEX, sin importar que la empresa esté o no bajo legislación extranjera. Se estipula que las filiales realizarán actividades de perforación, logística, cogeneración y servicios, fertilizantes y etileno.

En cuanto al ámbito de electricidad, desde 2008 México incorporó al marco normativo metas de generación limpia de energía para ayudar a la transición a tecnologías limpias (aquellas que no generen emisiones de CO₂). Para el 2024, se espera que el 35% de la electricidad generada provenga de fuentes limpias.

A modo de síntesis, es necesario mencionar que la parte del sector eléctrico de la Reforma pasó virtualmente inadvertida ya que la opinión pública centró su polémica en las modificaciones en el ámbito petrolero. La instrumentación de la Reforma en estos aspectos se dio con el propósito de crear un mercado eléctrico; lo que implicó la reestructuración de la CFE, para lo cual se realizaron cambios constitucionales. Así, se dio lugar a la creación de un mercado eléctrico mayorista. En este empeño, el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) tiene la función del control de operaciones del nuevo mercado o sistema eléctrico nacional con el acceso abierto y no discriminatorio a la red nacional de transmisión o de distribución. Por otra parte, la SENER se encarga de vigilar que se cumplan los términos de estricta separación legal entre el fomento al acceso abierto y la operación eficiente del sector (Hernández, 2018).

En el marco de la Ley de la Industria Eléctrica, la SENER se encarga de la instalación y retiro de centrales eléctricas. El CENACE -junto con más distribuidores- amplía y moderniza las redes de transmisión y distribución. La CRE actúa como brazo técnico para la revisión y modificación de los planes del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN). En esta última tarea, la SENER tiene como función adicional recabar la opinión de la industria y la sociedad; en cuanto a la CFE, se dio un cambio en su estructura de la CFE para permitir divisiones entre filiales y subsidiarias (Hernández, 2018).

c. Resultados

La Reforma Energética presenta un panorama dicotómico, con luces y sombras muy marcadas. Por una parte, autores como Hellmund (2016) afirman que hay una afectación a la soberanía nacional, en términos de la independencia energética, y también riesgos medioambientales por la forma en la que se llevan a cabo los procesos de exploración y extracción de hidrocarburos. Asimismo, apuntan a un impacto financiero potencialmente adverso en las finanzas públicas. En los hechos,

debido a la caída de los volúmenes de extracción y exportación, así como en los precios, así como al impacto de la reforma hacendaria, se ha dado una reducción de la dependencia del presupuesto público de los ingresos petroleros recortando su aporte relativo a la mitad.

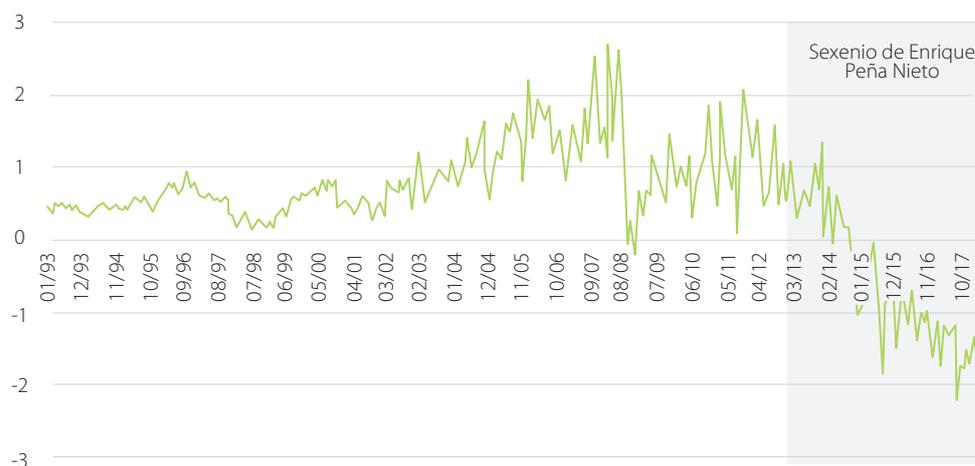
México en 2015 ya era importador neto de hidrocarburos, con un desequilibrio comercial importante en el sector con los Estados Unidos: “Estamos importando gas y productos petrolíferos de nuestro vecino inmediato y principal socio comercial, a los precios más bajos del mundo” (Lajous, 2013, p. 2).

Es posible identificar ciertos indicadores que muestran la evolución del sector y los impactos que en él se han experimentado tras la implementación de la Reforma Energética. De acuerdo con Rodríguez (2018), el precio de la gasolina en general ha tenido, entre 2012 y 2017, un incremento de entre 45% y 68%; hay que considerar que un porcentaje de este aumento se debe a la reducción del subsidio por el cual la gasolina se encontraba a un precio menor del que lo está hoy en día. El Fondo Monetario Internacional (FMI) explica que “si bien los precios siguen sujetos a la suavización diaria por parte del gobierno, con los impuestos especiales variables (IEPS) que amortiguan la diferencia entre el precio minorista y el precio al productor, ya ahora siguen más de cerca la evolución de los mercados mundiales”¹² (FMI, 2017, p. 5).

Por su parte, el precio del gas natural en general incrementó 48% aproximadamente. En materia de comercio, la independencia energética medida en términos de producción por consumo de energía tuvo una variación entre 2012 y 2017 de -18.3%, aunado a lo anterior, las exportaciones de petróleo crudo en valor disminuyeron 53.1% al contrario que las importaciones de gasolina que incrementaron 47%. De acuerdo con datos reportados por el Banco de México (2018), desde octubre de 2014 hasta abril de 2018 el saldo comercial de la balanza comercial de productos petroleros ha sido negativo, lo cual es posible observar en la siguiente gráfica:

12 Traducción propia desde el inglés.

Gráfica 9. Balanza de Productos Petroleros: saldo comercial en millones de dólares



Fuente: elaboración propia con base en datos del SAT, Secretaría de Economía (SE), Banco de México, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México. SNIEG. Información de Interés Nacional.

Por otra parte, la inversión en PEMEX experimentó una caída de 39.1% para el mismo periodo, así como una reducción de los ingresos totales del 15.2% a la vez que un incremento de 218% en los impuestos y derechos registrados en la situación financiera de la empresa. De acuerdo con Lajous (2013), la reforma debiera ir acompañada de un fortalecimiento de la competitividad del sector manufacturero, fomentando el incremento de la productividad, el empleo y el desarrollo económico de largo plazo (p. 9). A cambio, los beneficios esperados serán la reducción de precios en tarifas energéticas, tasas de restitución de las reservas probadas de más de 100%, un incremento de la producción de petróleo y de gas natural, así como tasas de crecimiento económico mayores a 5% a partir de 2025, a la par que más recursos fiscales (Clavellina y Ortega, 2015, p. 17).

En la parte eléctrica, Hernández (2018) reportó que si bien se establecieron metas por la Ley de Transición Energética (LTE) arriba del 25% de energía limpia producida respecto del total, en 2018 los Certificados de Energías Limpias (CEL) requeridos fueron del 5% y para el 2021, si bien la meta se estipuló en el 30%, el requisito de los CEL será 10.9%. Sin embargo, de acuerdo con un estudio de la OCDE mencionado en Hernández (2018, p. 96) esta reforma en la parte eléctrica tendrá un efecto positivo gracias a un incremento de la productividad de 0.32%, a cinco años de su implementación.

La Reforma Energética ha propiciado la creación de un marco jurídico muy amplio que se insertan en una lógica de mercado, bajo el supuesto de que con ello

se logra una mejor asignación de los recursos; lo cual es discutible. Hoy en día, todavía es difícil encontrar un resultado palpable pues las instituciones del sector aún tienen que madurar; aunque sí es posible apuntar que para 2017 el mercado mayorista ganó profundidad y liquidez gracias a la participación de 21 empresas internacionales (entre ellas: Iberdrola, Gas Natural Fenosa y Mitsu) (Hernández, 2018); algo similar ocurrió en el sector de hidrocarburos: tras dos rondas de licitaciones, con la entrada de competidores al mercado se garantiza seguridad energética (Quiroga, 2018). Un punto esencial frente a las actividades en el mercado es que el poder político debe encontrar el punto de equilibrio y ser el encargado entonces de no permitir que el mercado ocasione desigualdad o estancamiento económico, dadas las características de la sociedad mexicana, y en su lugar guiarlo para obtener un desempeño nacional favorable para la sociedad.

Reforma Educativa

Esta reforma tiene lugar en el marco de un consenso de que, no obstante haber logrado una cobertura elevada en primaria (97%) y en secundaria (87%), el sistema educativo mexicano acusa graves carencias, deficiencias en calidad de la enseñanza y el aprendizaje con agudas desigualdades. A manera de ilustración, más de la tercera parte de la población mayor a 15 años no inició o no concluyó la educación básica (Gil Antón, 2018 citando cifras del Instituto Nacional de Evaluación). Asimismo, en las evaluaciones internacionales comparativas, la calidad del aprendizaje de nuestros jóvenes acusa fallas en la calidad de la adquisición de habilidades, competencias y aprendizajes relevantes. Por ejemplo, en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) nuestros estudiantes de 15 años resultan con 42% con dificultades considerables en la comprensión de lectura, 42% en matemáticas, y 57% no domina lo básico esperable. Además, hay una aguda varianza regional. La escolaridad media en la Ciudad de México es de 11 grados; cuatro años más que en Chiapas, y solo el 40% de las escuelas primarias del país disponen de al menos una computadora. (INEE, 2017 citado por Gil Antón, 2018). En este desolado panorama, se lanzó la reforma educativa.

a. Objetivos

En el marco del Pacto por México, la reforma se fijó tres objetivos: 1) Aumentar la calidad de la educación básica, que se refleje en mejores resultados en las evaluaciones internacionales en razonamiento matemático, dominio de la comunicación escrita y conocimiento científico; 2) Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior; y a la que se dio enorme peso en el discurso político, 3) En sus palabras, “recuperar la rectoría” del

sistema educativo nacional por el Estado mexicano, manteniendo el principio de laicidad. (Ver Granados Roldán, 2018).

Detrás de estos objetivos parece regir la idea de la educación -más allá de ser un derecho estipulado en la Constitución y un proceso para la formación de una ciudadanía responsable con derechos y obligaciones- como un elemento para elevar la productividad potencial del educando. Para que ese aumento potencial se haga efectivo, sobre decir, será necesario que la mayor o mejor educación abra la puerta a mejores empleos u oportunidades para desarrollar la actividad empresarial; lo que dista de ser automático.

No está demás señalar que –como el INEE y otros expertos concluyen- el desempeño educativo depende de múltiples factores: “el liderazgo de los directores, la eficacia pedagógica de los docentes el niveles socioculturales familiar y su entorno, así como “la infraestructura material del plantel (agua potable, servicios sanitarios, electricidad y pupitres, por ejemplo), los recursos de biblioteca, servicios de cómputo, pizarrones, la idoneidad de los planes y programas de estudio, la solidez de la formación inicial [del docente] y la pertinencia de la formación continua de los docentes ya en servicio.”

b. Instrumentación

Si bien el diagnóstico reconoció un origen multifactorial del desempeño del sistema educativo nacional, en la práctica la instrumentación de la reforma centró sus recursos técnicos y capital político en el tema de la evaluación de los docentes, tanto los más del millón ya laborando en el sistema público como aquellos que se incorporasen en nuevas plazas. Ello obedeció a una lógica doble. Por un lado, se buscó cambiar radicalmente el proceso de asignación de plazas que, por razones político-electorales, el Estado mexicano había dejado en manos del sindicato por décadas. El sindicato había adoptado en muchas ocasiones en dicho proceso de asignación lógicas clientelares, cupulares y no solo de competencias técnicas. Al quitar esta prerrogativa al sindicato, se le buscaba minar su inmenso poder político. Por otro lado, la reforma presuponía que la evaluación ayudaría a elevar el nivel del docente en la contratación inicial al permitir seleccionar a los candidatos idóneos. También se pretendía elevar el nivel de quienes ya estaban trabajando como docentes (más de un millón de docentes) al condicionar su continuidad laboral a sus resultados de una serie de evaluaciones aplicadas en principio de manera obligatoria cada cuatro años.

En los hechos, se comenzó por cambiar el marco jurídico normativo con una Reforma Constitucional en 2013 que, entre otras cosas, dio lugar a la creación y la emisión de las leyes para crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el Servicio Profesional Docente (SPD) y el Fondo de Aportaciones de la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) para mejorar el control administrativo a pagos de nómina, aumentos salariales, prestaciones y gastos de operación (Bracho González, 2018). El INEE quedó constituido como institución autónoma encargada de realizar la evaluación “con base en la calidad de los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo”. Como coordinador del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), se responsabilizó de las funciones de medición y evaluación, y de orientación de las decisiones de política educativa con base en evidencias.” (Bracho González, 2018).

En este empeño el SPD vendría a ser la herramienta crucial suprimir las prácticas como el “pase automático a puestos” a egresados de la Escuela Normal o bien por herencia, así como la venta y compra de plazas. Con el SPD, y su fuerte orientación a la evaluación como mecanismo para normar el ingreso y la permanencia laboral, el gobierno pretendía retomar el control del proceso contractual –al inicio y a lo largo de la vida funcional- de los docentes y directivos de instancias de educación pública. Con ello se creía recuperar las plazas educativas y retomarlas como responsabilidad del Estado, no del sindicato ni de los directivos de las escuelas y, a la vez, se quería que el mérito (dado por el proceso de evaluación persistente con base, se argumentó en principios de legalidad, imparcialidad y objetividad) normara el ingreso y desarrollo de la carrera docente. (Bracho González, 2018).

El INEE quedaba con la tarea titánica de desarrollar instrumentos como exámenes de conocimientos, proyectos de enseñanza, planeación didáctica argumentada, entre otros, con base en un esquema de perfiles, parámetros e indicadores que, en principio, define a un maestro eficaz. Identificaría las áreas que necesita robustecer el docente, junto con un programa de estímulos ante buen resultado en la evaluación (Granados Roldán, 2018). La aplicación de la reforma implica o presupone avanzar a un Nuevo Modelo Educativo (NME) con componentes clave para lograr una reorientación pedagógica y de gestión del sistema educativo mexicano.

El proceso de la implementación de los instrumentos se inició desde 2014 con el primer concurso de ingreso. En el primer ejercicio se identificó un porcentaje de docentes idóneos de 40.4% en Educación Básica y 31.5% en Educación Media Superior (Informe INEE, 2015: 138 y 148). En el concurso de 2015 las cifras de “idóneos” ascendieron a 51.9% para Básica y 31.3 % para Media Superior (INEE, 2016b: 97 y 105). La evaluación de eficacia de ésta parte debería reflejarse en cuantos grupos se incorporaron los aspirantes que resultaron idóneos, este dato no se di-

funde porque muchos de los bien calificados no tuvieron grupo por diversas razones de organización y de ocultamiento de grupos vacantes.

c. Resultados

En conclusión, existe un amplio consenso entre los actores en las reformas que se implementaron a los Artículos 3º y 73º de la Constitución en tanto a que la educación impartida por el Estado debe ser de calidad y que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”; sin embargo, en la aplicación las leyes secundarias que derivaron de esta reforma constitucional, en particular la Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD) han generado gran controversia en lo que se refiere a las especificaciones del proceso de evaluación. El mecanismo al cual refiere esta Ley tiene por objetivo sujetar dos procesos el ingreso y la promoción en la carrera profesional docente al mérito, a través evaluaciones externas sin la intervención del sindicato, bajo el supuesto de que a partir de este modo el Estado retomaría la rectoría de la educación.

En principio, este esquema planteado en el Nuevo Modelo Educativo resulta más un reordenamiento administrativo por el cual se logra acabar con el ingreso al servicio educativo a través de la herencia o venta de plazas; así como regularizar la situación laboral de directores y supervisores en funciones (Ramírez Raymundo, 2016). Sin embargo, la puesta en marcha de la LSPD no garantiza que, a través de los procesos de selección a través de la evaluación docente, se asegure que los aceptados cuentan con los conocimientos y capacidades para desempeñarse como profesor. Tampoco cabe aseverar que quienes no pasaron sean incapaces para ello, muchos fueron idóneos, pero no se les asignó grupo. Por otra parte, para la evaluación del desempeño se tenían dos grandes limitantes, primero se evaluó sin antes presentar cuales serían los criterios de la evaluación, fue dada a conocer sin mediar capacitación hasta el primer trimestre de 2018, esta falta de capacitación previa a la evaluación en un ejercicio de evaluación de masas, con instrumentos de dudosa eficacia dio como resultado una gran confusión. Los resultados deben ser analizados para valorar si la experiencia es positiva o habrá que replantearla contemplando mejor el proceso educativo más que la intención de mostrar la fuerza del Estado.

La reforma logró retomar el control administrativo de plazas y nóminas. Pero son cuestionables resultados en sus efectos y avances para mejorar la calidad de los docentes ya contratados. Su desempeño dista de ser adecuadamente evaluado con exámenes de opción múltiple; mismos por las dificultades resultantes, se volvieron voluntarios dado el conflicto que generaron.

El concepto de autonomía curricular y de escuela al centro, no considera la desigualdad que actualmente tienen las instalaciones y condiciones de trabajo de las escuelas. El censo levantado por el INEGI ha mostrado una urgente necesidad de inversión en escuelas completas y bien equipadas para poder pensar en una base igual para hacer que las comunidades de las escuelas operen con equidad, porque sin ella la autonomía escolar profundizaría las inequidades y diferencias regionales de las escuelas, antes es preciso resolver como las instalaciones ofrecen la igualdad en el desarrollo de la experiencia educativa.

Así, la reforma no dejó herramientas para la reducción de desigualdades en condiciones de las escuelas, ni en su infraestructura física (incluyendo desde agua y drenaje hasta computadoras, acceso a internet y material docente de punta). Faltó un esfuerzo significativo para fortalecer el entrenamiento de los futuros profesores en las Normales, capacitarles oportunamente –antes de la evaluación– con base a lo que se quería fuera el nuevo modelo educativo, con nuevos programas y contenidos, y formación continua del personal docente. La amenaza de despido no ayudó a crear en el magisterio al acompañante o socio proactivo de la reforma. Grandes fallas fue su óptica en a priori culpar a los maestros de las fallas del SNE, al instrumentar un sistema de evaluación prácticamente punitivo que urge ser evaluado, al dejar para mucho después la construcción del Nuevo Modelo Educativo.

Reforma de Competencia Económica y Telecomunicaciones

a. Objetivos

El antecedente más relevante de la reforma data de 1993 con la entrada en vigor de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) complementada con la creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC) como órgano executor. Dicha Ley estableció como objetivo “proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” (LFCE, 2006). En 1995, se introdujo a través de la Ley Federal de Telecomunicaciones la pauta para crear, un año más tarde, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Sus atribuciones consistían en la regulación de la interconexión, pero no contaba con autonomía de gestión, ni con capacidad de sancionar. Tal capacidad estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) que, además, mantenía la atribución de emisión, renovación y cancelación de concesiones (Castañeda, 2010).

Con tales falencias regulatorias en este campo, se fue conformando una estructura de mercados en la economía mexicana con niveles de competencia muy por

debajo del promedio de países de la OCDE. Por ejemplo, el Foro Económico Mundial (FEM), en sus reportes de competitividad global en 2012 colocaba a México en posiciones muy bajas en tres indicadores clave del grado de competencia en sus mercados. En la muestra de 142 países, ocupaba la posición 84 en intensidad de la competencia, la 124 en dominancia en el mercado y la 120 en efectividad de la política de competencia (Forum, The Global Competitiveness Report, 2011-2012). En particular, en el sector telecomunicaciones no tuvo mejor desempeño en este terreno, y se mantuvo altamente concentrado. Así fue evidenciando rezagos en la penetración de mercado, con precios y calidad de los servicios de telecomunicaciones lejos de los benchmarks internacionales, sugiriendo la presencia de preocupantes prácticas de colusión oligopólica.

En el 2013, fue evidente la presencia de empresas con un elevado poder de mercado en telefonía fija (Telmex 71%), móvil (Telcel 69.2%), banda ancha móvil (Telcel 82%), y televisión de paga (Grupo Televisa 62.8%) (Castañeda, 2010). Es en este contexto que arranca la reforma a la Ley en materia de Competencia Económica y Telecomunicaciones. Se propuso corregir las fallas en la regulación y sacar a México de su gran atraso en materia de competencia frente a los países de la OCDE. La nueva ley adicionó las funciones a la instancia reguladora de “prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, así como las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados” (DOF, 2014).

Adicionalmente, en materia de telecomunicaciones, se propuso “la integración de la sociedad mexicana a las Tecnologías de la Información y Conocimiento (TICs) mediante un mayor acceso a la información y comunicación, así como a servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Particularmente en cuestión de radiodifusión, se establece la obligación del Estado para garantizar la pluralidad y veracidad” (Estavillo, 2014).

b. Instrumentación

La reforma se sustentó en tres pilares: i) un nuevo diseño institucional, ii) ampliación del catálogo de conductas anticompetitivas y iii) mejoras técnicas y administrativas. Hay que destacar que la reforma en telecomunicaciones agrega el establecimiento de una política de inclusión digital universal y el impulso para lograr una cobertura más amplia (Palacios & Pérez Trujillo, 2018).

El nuevo marco regulatorio “permite una aplicación más eficiente y eficaz de la política pública de competencia económica”, cuya materialización se observa en

la “creación de dos nuevas agencias nacionales en materia de competencia económica con autonomía e independencia de otras autoridades públicas: (i) la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y (ii) el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), esta última siendo la autoridad que ejercerá de forma exclusiva sus facultades en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones” (Gobierno de la República, 2014). En ambas agencias, la estructura organizativa contempla la integración de siete comisionados, propuestos por el Ejecutivo y ratificados por dos terceras partes del Senado, que deben cumplir con una serie de requisitos en particular con gran *expertise* técnica y exentos de conflictos de intereses con el objetivo de promover el funcionamiento imparcial de la Comisión basado en méritos técnicos.

Una vez integrados los organismos, la reforma otorgó “nuevas facultades para que sean eficaces en su misión de garantizar la libre competencia y la competencia económica, tales como: (i) ordenar medidas para eliminar barreras a la libre competencia y la competencia económica; (ii) regular el acceso a insumos esenciales y (iii) ordenar la desincorporación de agentes económicos” (Gobierno de la República, 2014).

Con el fin de garantizar un balance entre las agencias de competencia con mayores atribuciones y brindar certeza jurídica en las resoluciones se instituyó un esquema de pesos y contrapesos. Este considera aspectos tales como la separación funcional dentro de los organismos, la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones y la incorporación de revisores externos sobre las resoluciones. Se estipula que los titulares de la COFECE y el IFT deben presentar al Poder Ejecutivo y al Legislativo Federal su Plan Anual de Trabajo y hacer reportes de actividades cada trimestre. Así mismo, establece que deben comparecer anualmente ante el H. Congreso de la Unión (Gobierno de la República, 2014).

En la nueva LFCE, se fortalecen las definiciones entre Prácticas Monopólicas Absolutas y Relativas (PMA y PMR, respectivamente). Las primeras ahora también consideran el intercambio de información entre competidores con el fin de fijar o manipular precios, restringir la oferta o hacer una repartición concertada del mercado por medios no competitivos. Por su parte, las PMR suponen la existencia de dos comportamientos. Por una parte, consideran toda restricción de acceso –o acceso en condiciones discriminatorias– a un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos. Por otra, también se ocupan de prácticas que tienen como fin “reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por el mismo agente económico, utilizando para su producción el mismo insumo.”

Así mismo, son incorporados los conceptos de barreras a la competencia e insumos esenciales. En el caso de telecomunicaciones, se elimina la limitación de 49% a la inversión extranjera, y abre la opción hasta de 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite y permite hasta un máximo de 49% en radiodifusión. Los agentes preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones son definidos como aquellos que cuentan con una participación nacional mayor al 50% en volumen de usuarios, suscriptores, audiencia, tráfico o capacidad utilizada en cada sector. De determinarse la preponderancia de un agente en el mercado, el IFT tiene la capacidad de establecer un marco de regulación asimétrica.

Dentro del Título IV de la LFCE son especificados con precisión “los procedimientos a seguir para la aplicación sustantiva de la ley, salvaguardando el debido proceso y los derechos de todos los agentes económicos”. La ley prevé un esquema efectivo de sanciones entre las que se encuentran, la revocación del título de concesión, en caso de la demostración firme de una conducta monopólica. La legislación secundaria estableció un esquema basado en porcentajes de ingresos de los infractores al igual que el de la COFECE. Dichos porcentajes buscan asegurar que las sanciones sean determinadas de manera equitativa, cumpliendo la función disuasiva sin llegar a ser ruinosa, evitando el abuso y las malas prácticas. Los porcentajes se contemplan en un rango de 6-10% de los ingresos.

El esquema es complementado en ocasiones con sanciones sobre excedente de ingreso obtenido por medio de la conducta infractora, entendida ésta como discriminar en la oferta de servicios de publicidad, no contemplar los límites de exposición máxima para seres humanos a radiaciones electromagnéticas, establecer barreras a la conexión del equipo terminal con otros operadores de redes e incumplir con la interconexión.

Por otro lado, en materia de inclusión digital y pluralidad, la reforma de telecomunicaciones establece las obligaciones de transmisión de contenidos por parte de la televisión abierta a través de las redes de televisión restringida (*must carry / must offer*). Introduce el concepto de reglas de propiedad cruzada, el cual refiere a los límites de propiedad de los medios de comunicación con el fin de evitar la concentración de opiniones en pocas manos y limitar su diversidad. Para ello, el IFT está facultado para imponer límites a las concentraciones de frecuencias, concesiones y propiedad cruzada dentro de un mismo mercado o zona de cobertura geográfica.

Para generar una mayor cobertura en infraestructura, la reforma ordena la utilización de frecuencias de 700 MHz (dividendo digital) para el despliegue de una red mayorista (red compartida), la cual brindará servicios de comunicaciones móviles a por lo menos el 92% de la población del país. Además, se prevé la ampliación y fortalecimiento de la red troncal de fibra óptica, aprovechando la red de la Comisión Federal de Electricidad.

c. Resultados

En 2017, la COFECE resolvió 273 casos, de los cuales 159 consistieron en concentraciones, 65 en licitaciones, concesiones y permisos, 46 en prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas y 3 en insumos especiales y barreras de competencia. Así mismo, el tiempo promedio de resolución de concentraciones que no requirieron ampliación de plazo fue de 20.5 días hábiles, 39.5 días menos que el plazo máximo legal de 60 días (COFECE, 2018).

El Fondo Monetario Internacional (FMI) reportó que, en México dentro de los mercados de telefonía fija, telefonía móvil y banda ancha móvil respectivamente, la participación de TELMEX se redujo en 9%, y la de Telcel en 5 y 12%. Ello muestra señales de éxito sólo parcial, puesto que mantienen la posición dominante dentro del mercado. El mismo reporte arroja resultados favorables en materia de reducción de precios. Dice que, comparando con 2011, los precios se redujeron 36% en términos nominales, donde destaca la reducción de 51% en telefonía móvil. Sin embargo, los precios de internet muestran sólo una pequeña reducción que puede ser explicada por las mejoras en velocidad y amplitud en la oferta de servicios. El acceso a las telecomunicaciones mostró avances ya que en el periodo de 2011 a 2016, las suscripciones a telefonía móvil y banda ancha se incrementaron de 71 a 91% y de 12 a 61% del total de la población (IMF, 2017).

Evaluación integral del paquete de reformas estructurales

Como señalamos en el capítulo inicial, ya desde la campaña, Peña Nieto reconocía como urgente necesidad sacar al país de la trampa de lento crecimiento de la actividad económica y del empleo, y aguda pobreza, en la que está sumido ya por años. Reconocía explícitamente que, a pesar de los avances en consolidar un sector exportador dinámico, una baja inflación y un acotado déficit fiscal, se requería un esfuerzo adicional para imprimir impulso al crecimiento del PIB, de la productividad y del empleo. El Pacto por México, con el conjunto de reformas estructurales de gran calado en diversos ámbitos del quehacer económico y social nacional, fue el instrumento para intentar lograr tales objetivos.

Como señalamos, las reformas se aplicaron con mayor o menor grado de determinación en el sexenio y consiguieron avances –con algunos retrocesos y omisiones– en sus objetivos puntuales fijados. Algunas, como la de telecomunicaciones, tuvieron éxitos notables, otras no.¹³ En este capítulo las analizamos de manera

13 Como sintetiza Butler (2018), la reforma en telecomunicaciones “ha tenido muy buenos resultados en materia tarifaria y de cobertura de múltiples servicios...”; véanse los resultados en suscripciones de banda ancha, número de usuarios con TV de paga, y penetración en banda ancha móvil. “Los precios de los servicios han disminuido drásticamente ... y se ofrecen con mejor calidad”.

integral para conmensurar que tanto avanzaron en la solución de grandes problemas nacionales. Aunque relativamente ha pasado poco tiempo desde su puesta en marcha, hay elementos para evaluar -de manera preliminar- la dirección y magnitud de varios de sus efectos sobre la dinámica y estructura de funcionamiento de la economía de México.

Adelantando la conclusión principal, en estos años 2013-2018, de intensa aplicación del paquete de reformas, la economía mexicana no ha logrado salir de la trampa de lenta expansión. Más aún, la pobreza, la desigualdad y la falta de movilidad social siguen siendo lacerantes. Si bien se redujo la tasa de informalidad del empleo, el mundo del trabajo tuvo un deterioro brutal en estos años: la pobreza laboral aumentó, se dio una recomposición del empleo hacia escalas más bajas de salarios, los ingresos laborales cayeron en términos reales, en promedio, así como su participación en el PIB. La productividad se rezagó, distando de mostrar el comportamiento robusto que planeaba conseguir el PND 2013-18. Su contribución media al crecimiento del PIB real ha sido negativa en el sexenio por terminar.

Innegablemente en estos seis años hubo mejoras en diversos indicadores de bienestar, por ejemplo, en la esperanza de vida, en la cobertura escolar y en salud infantil. Asimismo, se mantuvo una inflación baja, un déficit fiscal acotado, un sector exportador manufacturero muy pujante y un régimen democrático legítimo. Se celebraron las elecciones de manera pacífica, abriendo la puerta al arribo por primera vez del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a la Presidencia. Empero, no se dieron avances significativos en la remoción de los grandes obstáculos que bloquean el desarrollo del país. Agreguémosle al mal desempeño económico, el alza en la percepción de la corrupción y de la impunidad, las crecientes preocupaciones de la ciudadanía por la inseguridad y la violencia, y el panorama es todavía más nublado. A estos problemas, además, se le suman retos coyunturales, importantes, por el deterioro del contexto económico internacional.

¿En qué medida los decepcionantes resultados de las reformas estructurales en su búsqueda de un crecimiento elevado y sostenido se deben a errores en su diagnóstico de la problemática de la economía mexicana, a deficiencias en instrumentación o al impacto de choques externos adversos experimentados en este lapso? Para responder esta pregunta, como indicamos en el capítulo segundo, nos apoyamos en contribuciones de la teoría y práctica del desarrollo, y en trabajos sobre la economía política e historia económica de México. Al respecto, como señalan Moreno-Brid y Ros-Bosch (2009), los dos largos periodos de expansión elevada y sostenida de la economía mexicana (1954-1970 y 1975-1982) se caracterizaron por tres elementos: i) tener un diagnóstico claro que identificó las restricciones acuciantes (*binding constraints*) al crecimiento de largo plazo de la actividad productiva, ii) apuntar y disponer de instrumentos de política pública para remover dichos obstáculos y, por

demás importante, iii) construir un consenso entre los agentes de peso político y económico tanto sobre los dos puntos anteriores como sobre su firme compromiso para aplicar una estrategia para removerlos e impulsar el crecimiento. Dichas condiciones no fueron satisfechas en la ocasión que nos ocupa analizar aquí.

El Pacto por México y sus reformas se basaron en los siguientes supuestos: i) los fundamentos macroeconómicos del país eran sólidos de tiempo atrás, y por lo tanto ii) lo que se requería eran ajustes –de mayor o menor magnitud- en ámbitos micro a fin de mejorar el funcionamiento de los mercados y reducir la informalidad laboral. Así, las reformas estructurales, con excepciones en ciertos aspectos puntuales, se diseñaron e instrumentaron con idea de que –dada la apertura de los mercados locales y el retraimiento del Estado de la asignación de recursos- la estabilización nominal era condición necesaria y suficiente para asegurar el alza elevada y persistente de la actividad económica. Bajo este esquema, el alza de la productividad era visto como consecuencia de la reducción de la informalidad laboral y la mayor competencia en los mercados locales. En ese diagnóstico jugaron papel mínimo, por no decir nulo, el repunte de la formación de capital fijo y la aplicación de una política activa de desarrollo industrial.¹⁴

La apuesta del Pacto siguió siendo por el sector externo como estímulo a la modernización del aparato industrial y motor económico. El papel del mercado interno como posible motor complementario de la actividad productiva y del empleo apareció raramente entre las preocupaciones de la agenda de desarrollo de entonces. Con ello, no sorprende que ni la desigualdad ni la falta de movilidad social aparecieran como inquietudes relevantes de la política social. Esta continuó orientada a abatir la pobreza, fundamentalmente con programas focalizados.

En los discursos oficiales se dijo que era necesario ir más allá de la estabilización y de la apertura comercial para lograr una inserción internacional basada más y más en la generación de valor agregado y no en salarios bajos. En los hechos, sin embargo, este discurso no se tradujo suficientemente en programas efectivos de desarrollo productivo con impacto relevante a nivel nacional. Fue más discurso y menos curso, con lo que, en un contexto macro en que la inversión careció de dinamismo, la economía mexicana mantuvo sus grandes brechas y heterogeneidades regionales y sectoriales en productividad; con sus actividades y empresas más competitivas careciendo de capacidad de arrastre para impulsar el desarrollo.¹⁵

14 Como señalan Moreno Brid, Dutrenit y Sánchez (2018), el discurso oficial de la administración de Peña Nieto, sobre todo en su inicio, admitió la necesidad de aplicar una política de desarrollo productivo pero en los hechos las acciones en esa dirección fueron pocas con escasos recursos. Puesto de otra forma, la política industrial fue “el eslabón perdido” en la búsqueda de un crecimiento robusto liderado por las exportaciones.

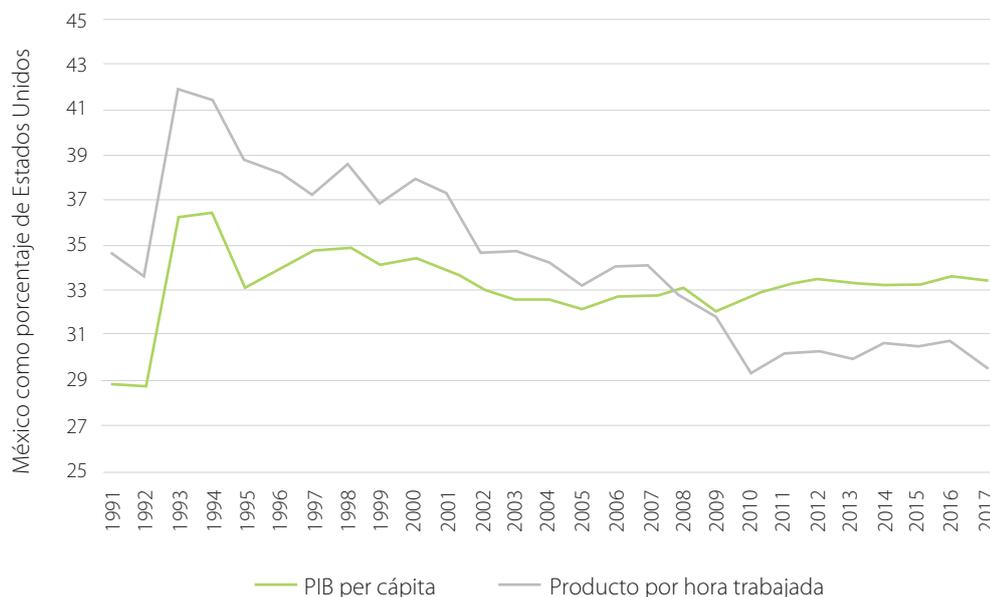
15 Sobre cambio estructural, desarrollo y política industrial véanse, inter alia, CEPAL, (2012), M.Cimoli y J.Stiglitz (2009), y J.Katz (2012).

El diagnóstico en que se fundaron el Pacto y las reformas con su énfasis en aspectos micro o institucionales fue, desde nuestro punto de vista, incorrecto. Como se ha señalado en varios estudios, en particular en Moreno-Brid y Ros (2009), las restricciones imperantes al crecimiento de largo plazo de la economía mexicana radican en: i) una débil formación de capital fijo, sobre todo del sector público que impide modernizar, ampliar y quizá mantener adecuadamente la infraestructura, la planta productiva y la maquinaria y equipo, ii) una estructura productiva con escasos encadenamientos con el resto de la economía nacional, lo que se traduce en una competitividad internacional basada en bajos salarios y tal dependencia de insumos y bienes de capital importados, que convierten a la balanza de pagos en una restricción crucial a la expansión de largo plazo de la economía, iii) un sistema de intermediación financiera que no provee adecuada y suficientemente recursos a la actividad empresarial, iv) una aguda desigualdad y escasa movilidad social – además de la pobreza– que debilitan el mercado interno y, con ello, el potencial de crecimiento de la economía, y v) una fragilidad fiscal aguda, con recursos insuficientes, escaso impacto en la redistribución y en la estabilización macro, y gasto público insuficiente y en muchos casos ineficiente.

En tanto que el Pacto y sus reformas no las atendieron como correspondía, estas restricciones no se debilitaron y, quizá, se hicieron más arraigadas. Para comenzar a removerlas se requiere una agenda de desarrollo distinta, enfocada precisamente a ellas, con una selección de objetivos intermedios y de instrumentos diferentes a los que definieron al Pacto por México y las reformas estructurales de 2012-18. En este sexenio, la inversión fija total tuvo limitado impulso, afectada por una contracción sin precedente de la inversión pública; el financiamiento a la actividad empresarial siguió en su débil repunte y las exportaciones continuaron con bajo poder de arrastre al resto de la economía. La desigualdad no disminuyó, afectada por el deterioro del mercado laboral, su recomposición hacia empleos peor pagados y el rezago de los salarios, en el marco de un insuficiente impacto redistributivo de la política fiscal. A esto se le agregó el efecto adverso reciente que las políticas proteccionistas de Trump y su cuestionamiento del TLCAN sobre el clima de negocios en México.

En efecto, en cuanto al desempeño económico, destaca en primer lugar que el crecimiento del PIB siguió sumamente bajo, inferior al 3% anual en promedio, ritmo similar al de sexenios inmediatamente anteriores. Así, la brecha de México frente a los EUA en términos de PIB per cápita y de productividad laboral media en estos años siguió su deterioro relativo. Hoy en día, la del PIB per cápita es tan ancha como la de los 1950s (Moreno-Brid et al, 2018a).

Gráfica 10. PIB per cápita y productividad laboral como porcentaje de los Estados Unidos, 1991-2017

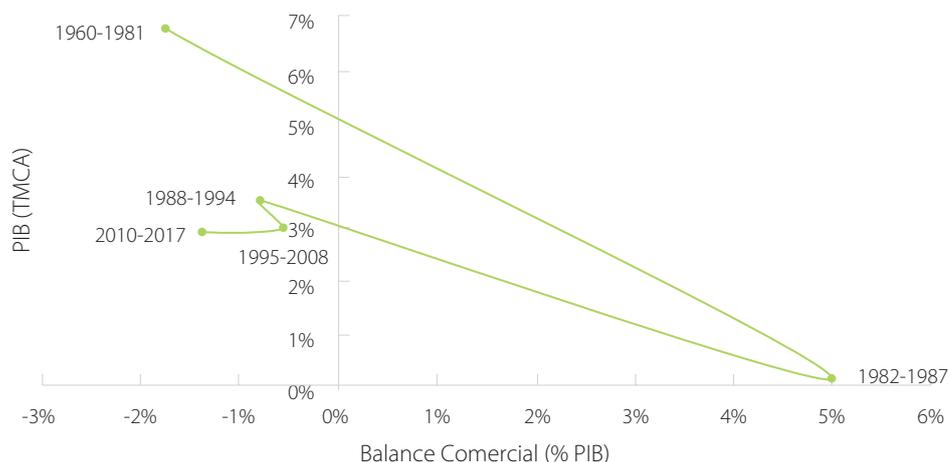


Fuente: Moreno-Brid et al (2018a) con base en datos en US\$ constantes de 2011, del Banco Mundial (World Development Indicators) y de la OCDE.

La expansión media anual del PIB real por debajo del 3%, por décadas, es motivo de alarma. Este crecimiento es insuficiente para incorporar al mercado de trabajo a la creciente fuerza laboral y, todavía menos, para absorber a los que ya de tiempo atrás no tienen empleos dignos y se vuelve casi imposible abatir de fondo la pobreza. La disociación entre auge exportador y lento crecimiento de la actividad económica refleja –más allá del alza extraordinaria de las importaciones *pari-pas-su* con las exportaciones- una matriz productiva nacional “desmadejada” con débiles cadenas internas de valor agregado. El auge exportador trajo la sustitución de proveedores locales por externos con competitividad basada en bajos salarios.

La Gráfica 11 ilustra el peso de la restricción externa sobre el crecimiento económico de largo plazo de México. Destaca el deterioro de la relación entre el déficit comercial (como porcentaje del PIB) y el crecimiento promedio del PIB a partir de la crisis de la deuda y la aplicación de las primeras reformas de mercado en los años ochenta. En efecto, durante 1960-1981 el PIB real creció a una tasa media anual de 6.6% con un déficit comercial equivalente al 1.7% del PIB. El fin del auge petrolero en 1981-82 y la subsecuente crisis provocaron que en los cinco años siguientes la economía se estancara y se registrara un superávit comercial (en promedio del 5% del PIB).

Gráfica 11. Crecimiento medio anual del PIB y balance comercial de bienes y servicios (% PIB) (1960-2017)



Nota TMCA = tasa media de crecimiento anual, en porcentajes

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

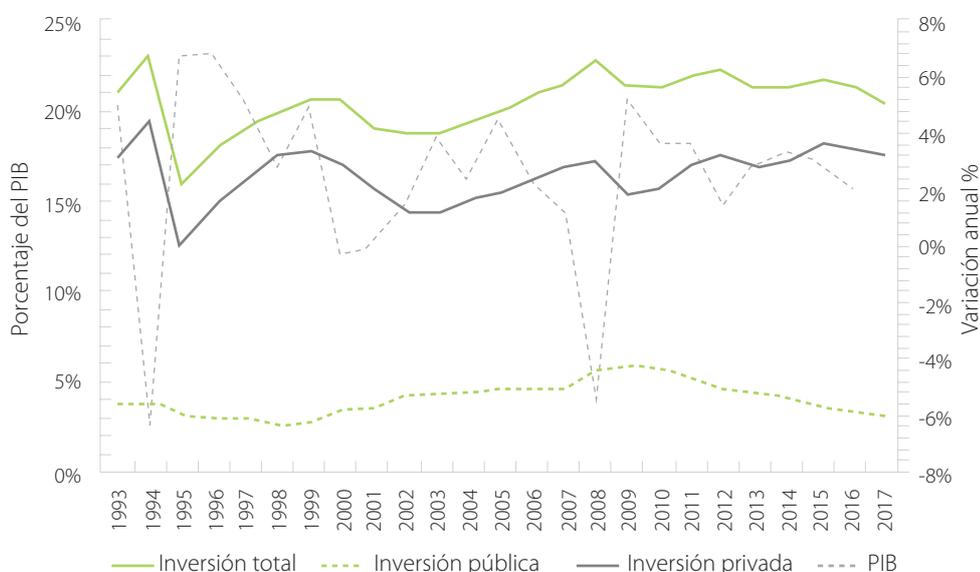
Con la apertura comercial en marcha en 1988-1994, y en 1995-2008 con el TLCAN en operación hasta que detonó la crisis financiera internacional, el alza del PIB real alcanzó un promedio de entre 3% y 4% anual con un déficit comercial cercano al 1% del PIB. Dejando de lado la contracción en el 2009, tenemos que en 2010-2017 el crecimiento económico se ha desacelerado ¡pero el déficit comercial ha aumentado como porcentaje del PIB! Es decir, no obstante, la aplicación de las reformas estructurales recientes, el peso de la restricción externa sobre el crecimiento de largo plazo de la economía mexicana se ha hecho mayor. ¡Para crecer a una misma tasa de por sí muy baja, se requieren cada vez más recursos externos!

Puesto de otra forma, sin un cambio de la estructura productiva que reduzca la elasticidad ingreso de las importaciones o aumente los eslabonamientos internos de las exportaciones, la economía mexicana no puede crecer en un período sostenido a tasas del 5% anual pues el déficit comercial se elevaría a niveles insostenible como proporción del PIB, detonando una crisis de balance de pagos.

El fracaso de la estrategia de desarrollo post 1985 –seguida en el sexenio de Peña Nieto– en la búsqueda del *export-led growth* tiene raíces inmediatas; raíces que no fueron atendidas por las reformas. La primera es la falta de dinamismo de la formación bruta de capital fijo. La segunda es la ausencia de una política decidida de desarrollo productivo y la tercera es la tendencia de largo plazo en la política monetaria, hacia una apreciación del tipo de cambio real.

Como muestra el gráfico siguiente, a pesar de las reformas estructurales, en 2012-2017 el cociente de inversión fija como proporción del PIB tuvo una tendencia a la baja. Se mantuvo por debajo del 25%, proporción que la literatura especializada marca como mínima necesaria para lograr persistentemente tasas de expansión anual del PIB de 5% o más (UNCTAD, 2005; PUED, 2018).

Gráfica 12. Crecimiento del PIB y cocientes de inversión bruta fija, 1993-2017, con base en datos en pesos constantes de 2013



Nota. La variación anual del PIB se reporta en el eje derecho.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Además de la preocupación por el limitado impulso de la inversión, se añade la evidencia que apunta a la caída de su eficiencia, medida por la evolución del coeficiente incremental capital producto (ICOR en inglés) o por su impacto multiplicador en el PIB (Moreno-Brid et al, 2017). La trayectoria reciente del cociente de inversión se explica porque el repunte de su componente privada ha sido compensado por el retraimiento de la pública. En 2012-18, el ajuste fiscal se ciñó en recortar el gasto en formación de capital fijo. Ello, como hemos mencionado, minó la dinámica de la inversión privada dada la prevalencia de efectos de *crowding-in* (no de *crowding-out* como se argumentaba tiempo atrás). Por su parte, la inversión privada ha estado frenada –la de MYPIMES– por el racionamiento del crédito bancario que, a pesar de las reformas, mantuvo su tendencia previa de lento avance; que mantiene el cociente de profundización crediticia muy bajo en la comparación internacional.

En efecto, a pesar de la reforma financiera de 2014, cuyos objetivos eran fomentar la competencia en el sector bancario comercial y robustecer la intermediación de la banca de desarrollo, no se modificaron las tendencias de los indicadores principales de desempeño del sistema financiero en México (Ver, para más detalle, H. Contreras, 2018). El crédito interno al sector privado no financiero continuó su pauta anterior, y se mantuvo entre 13% y 18% del PIB. El financiamiento de la banca de desarrollo subió un punto como proporción del PIB, lo que lo mantuvo muy bajo en comparaciones internacionales. Al respecto, la ausencia de capital de riesgo sigue siendo una traba fuerte a la inversión. Por su parte, con la reforma financiera el margen de intermediación respecto a las tasas de interés (TIIE y CETES a 91 días y a 182 días), bajó en apenas dos puntos, reflejo probable de la elevada concentración que sigue caracterizando al sector bancario con siete instituciones concentrando 80% del crédito. Coincidimos con Contreras (2018), en su análisis de las implicaciones macroeconómicas de la reforma: "...excepto por cuestiones muy puntuales (como la recuperación de las utilidades de la banca comercial), [esta] puede calificarse sin ambages como fallida".

En cuanto a la reforma hacendaria, detectamos avances en el fortalecimiento de los ingresos públicos mediante la eliminación de exenciones y deducciones al ISR, el alza a 35% de la tasa máxima en el ISR a las personas físicas y la introducción de un impuesto a las ganancias de capital. Sin embargo, como apuntamos, el logro fue frustrado parcialmente por la caída en los ingresos petroleros. Por demás preocupante es que, con ello, como ha señalado el CIEP repetidamente, el margen de acción del gasto público (sin recurrir a endeudamiento) es hoy más limitado que al principio del sexenio. En efecto, dados los compromisos "inerciales" -de gasto corriente y servicio de la deuda- los recursos libres para fines discrecionales de política fiscal no rebasan tres puntos del PIB; monto insuficiente ni siquiera para revertir el deterioro en infraestructura y corregir algunos rezagos sociales.

Se tendrá que instrumentar una reforma fiscal adicional que abarque ingresos, gastos, financiamiento y también aspectos del marco institucional de conducción de la política de la SHCP. Por el lado de los ingresos, hay margen para elevar los tributarios -17.2% PIB en 2017-, que representan la mitad del coeficiente medio de la OCDE y que se encuentran más de 10 puntos por debajo de Argentina y Brasil (Márquez Ayala, 2018). Áreas de oportunidad evidentes, además de combatir mejor la evasión y elusión, hay muchas: elevar la recaudación del impuesto predial y herencias, modificar la tasa del IVA -quizá generalizándola y quitando excepciones-, recomponer las cargas relativas de manera que descansen más en (altos) ingresos que en gravámenes a las utilidades e impuestos indirectos. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fiscal, con su inherente carácter procíclico deberá sustituirse por una regla sustentada en un balance estructural a lo largo del ciclo. Al respecto de

dicha Ley, habrá que tocar temas de, digamos reingeniería fiscal, que las reformas de 2013-17 no tocaron, relacionados a la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En efecto, en su artículo 58 dicha Ley “permite ampliaciones o reducciones en las diferentes categorías del PEF, si las dependencias justifican que éstas son en pro de la búsqueda del mejor cumplimiento de los objetivos del Estado”. (Cano Vélez, julio 23, 2018). Pero tal juicio queda enteramente a discreción del Ejecutivo. En los hechos se ha traducido en una brecha aguda entre los montos que se aprueban en la presentación del PEF y los montos en realidad ejercidos cada año; diferencia que se conoce solamente casi año y medio después en los reportes de la Cuenta Pública.¹⁶ Una modificación en este terreno por la que hemos abogado en diversos foros, es la creación de un Consejo Fiscal en México, en línea con el *Congressional Budget Office* de EUA, como brazo técnico del legislativo para temas diversos, en particular para la validación de proyecciones sobre el PIB, el cociente de endeudamiento y demás variables clave del desempeño esperado macro. (Ver Moreno-Brid, Pérez y Villareal 2018).

Relacionado a lo anterior está el que la reforma hacendaria reciente dejó de lado, desde su mismo diseño, los aspectos ligados al gasto público. La contracción de la formación bruta de capital fijo del sector público en términos reales a un promedio cercano al 5% anual en el sexenio, sin duda no contribuyó a fortalecer el potencial de expansión de la economía mexicana en el mediano y largo plazo.

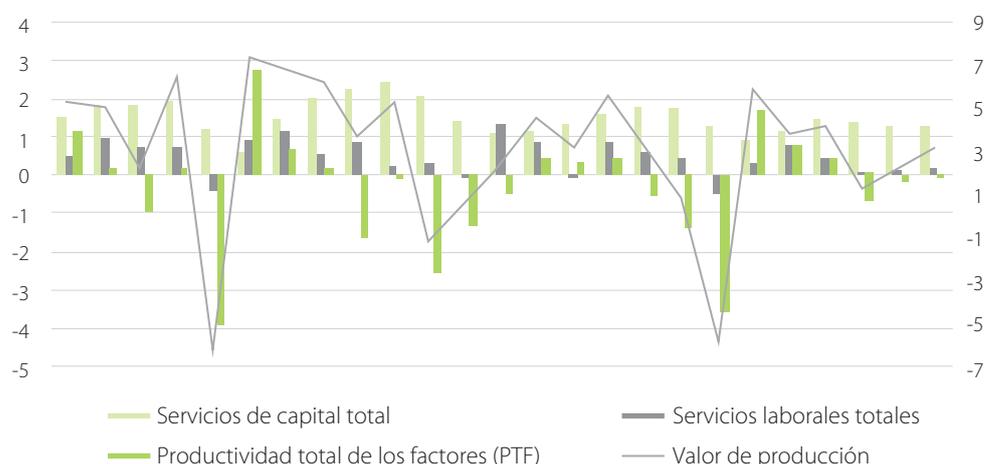
A este impacto adverso se agrega el efecto acumulado del descuido en mejorar los aspectos institucionales o regulatorios del análisis, aprobación, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión pública. Como se ha argumentado (*inter alia*, Gala y Gala, 2017; Foncerrada 2017 y Moreno-Brid et al. 2018), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) –el marco normativo para esto- tiene deficiencias mayúsculas que llevan a considerarlo más como un obstáculo que un instrumento para promover el desarrollo. Para que se convirtiese en esto último, habría que garantizar que su marco macroeconómico para la selección de proyectos se haga con un horizonte transexenal, en concordancia estrecha a un plan nacional de infraestructura efectivamente diseñado a partir de la identificación de proyectos –no ocurrencias basadas en caprichos y presiones políticas- para remover obstáculos clave al desarrollo económico y social del país. En este empeño, una prioridad debiera ser remover los grandes rezagos del Sur en comunicaciones, infraestructura en servicios básicos ligados a salud y educación, etc. Hay margen de mejora en el monitoreo de los proyectos para asegurar su ejecución oportuna, de calidad, uso probo y eficiente de recursos financieros.¹⁷

16 A manera de ilustración, en 2000-2015 el gasto total reportado por la Cuenta Pública y el gasto aprobado en los PEFs respectivos difieren en 6.5%. (Cano Vélez, 2018)

17 Es sintomático de las falencias del SNIP que diversos ejercicios econométricos recientes para el caso mexicano no logren detectar un impacto multiplicador significativo de la inversión pública sobre el crecimiento económico (Véase Fraga et al 2017; Rivas, Gerry et al 2016, e IBD, en prensa).

Sin invertir de manera significativa para ampliar y mejorar notablemente la dotación de capital por trabajador es ilusoria toda pretensión por fortalecer la productividad laboral (Ver Ros e Ibarra, 2018). El acotado impulso de la formación bruta de capital fijo -y su virtual estancamiento en muchas ramas de actividad- hizo imposible que dicha dotación relativa de capital aumentase de manera significativa en el sexenio. Así, no debe sorprender nuestro rezago en materia de productividad laboral a pesar de que el PND 2013-18 colocó a la productividad como eje transversal de su agenda. En los años del sexenio actual para los que se cuenta con información, el aporte de la Productividad Total de los Factores (PTF) al crecimiento del PIB fue adverso. Como referencia, ya en 1991-2011, la PTF no había contribuido a ello. La tendencia no se modificó durante el gobierno de Peña Nieto; en 2012-2015 el aporte de la PTF a la expansión del PIB siguió siendo negativa (-0.09%). A nivel desagregado, en 1991-2015 la evolución de la PTF fue mala. Solamente en cinco ramas tuvo un aporte positivo: i) Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (0.33%); ii) Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final (0.50%); iii) Construcción (0.09%); iv) Información en medios masivos (2.14%), y v) Servicios financieros y de seguros (0.4%). Solamente en contadas ramas la PTF tuvo un aporte positivo en este lapso: i) Industria del papel (0.17%); ii) Impresión e industrias conexas (0.03%), y iii) Fabricación de equipo de transporte (0.54%). (Moreno-Brid y Dutrenit 2018).

Gráfico 13. México. Contabilidad del crecimiento del PIB: 1991-2015
(En porcentajes, tasa de alza anual del PIB referenciada en el eje izquierdo)



Fuente: Moreno-Brid, et al. (2018).

La evidencia anterior apunta a que, no obstante, su mérito en reorientar la producción al mercado externo y en consolidar la estabilización macro, las reformas estructurales (tanto de 2012-18 como las de antes), han fracasado en insertar a la economía mexicana en una senda de crecimiento elevado e incluyente vía el impulso exportador. No lo lograron en 1994-2008 cuando el comercio mundial y las exportaciones mexicanas crecían aceleradamente. Tampoco lo han conseguido a partir de 2008-09 cuando, por la crisis financiera internacional, se entró en la llamada Nueva Normalidad marcada por la pérdida de impulso del comercio mundial. Las tendencias proteccionistas del gobierno de Trump han cerrado más para México esa vía al *export-led growth*.

En las circunstancias actuales la economía mexicana, sin cancelar su orientación “hacia afuera”, debe colocar al mercado interno como motor importante y complementario de la actividad productiva y del empleo. No se trata de abandonar el esfuerzo por exportar más y con mayor valor agregado. Tampoco se busca revertir la apertura de la economía del país. Para potenciar el mercado interno, no hay más que robustecer el poder de compra del ciudadano común para que su gasto jale más las ventas y producción local, en complemento de la demanda externa. Robustecerle es imposible sin bajar la desigualdad; sin ubicar su reducción como una prioridad de la política económica y social. Como lo ha planteado la CEPAL, hay que “crecer para igualar, e igualar para crecer” (CEPAL 2010). El Banco Mundial y el FMI coinciden, por cierto, en que la desigualdad se ha vuelto un obstáculo crucial al crecimiento económico. Además, aportan evidencia empírica sobre experiencias internacionales con políticas de desarrollo que han logrado abatir la desigualdad e impulsar el crecimiento sin poner en riesgo la estabilidad macro. (Banco Mundial, 2016). La OCDE ha dicho que en el caso de México la desigualdad ha recortado de manera importante la tasa de expansión del PIB real en las décadas recientes.

Fortalecer el funcionamiento del sistema educativo es indispensable, en todos sus aspectos desde la planeación a todo nivel, la administración, capacitación, docencia y técnicas/habilidades de aprendizaje, materiales e infraestructura. La reforma educativa buscó retomar la gestión del Estado en la materia. Su diseño, con énfasis en la evaluación docente para la selección de ingreso y, sobre todo, la permanencia en el empleo fue motivo de conflictos que siguen sin resolverse. La reforma se aplicó de manera desorganizada en lo que debió ser un proceso de mayor amplitud de tiempo, sobre todo por la magnitud del reto para evaluar e incorporar a un nuevo modelo a casi un millón y medio de docentes. Pero también a programar aspectos de infraestructura, organización administrativa, atención de problemas de equidad y de calidad con una diversidad regional compleja sin una adecuada organización y convencimiento de los actores del proceso educativo. Como se señaló en el capítulo correspondiente, el nuevo gobierno tendrá que retomar el asunto, ojalá rescatando lo que sirve de la reforma y revisando lo que no a fin de ayudar -con el concurso de

todas las partes involucradas- a un mejor y mayor aprendizaje de conocimientos y habilidades tanto técnicas como socioemocionales, sin dejar de formar a los mexicanos en el espacio de una nación independiente y soberana.

La liga estrecha entre la igualdad y el crecimiento fue ignorada por las reformas estructurales de 2012-18. Esta omisión, junto con el subsecuente descuido del mercado interno en el planteamiento del Pacto, marcó la reforma laboral. En efecto, la reforma laboral (de 2012) buscó mayor flexibilidad del mercado de trabajo, sin considerar mucho más la seguridad, la calidad de empleo y el peso tan desbalanceado entre el trabajo y el capital en la pugna por la distribución factorial del ingreso. Siendo el trabajo la principal fuente de ingresos, el deterioro en sus condiciones minó las posibilidades de reducir la desigualdad y de aumentar la movilidad social.¹⁸ Ello ayuda explicar que en el sexenio bajaron las tasas de desocupación y de informalidad, pero el trabajo de calidad se hizo más escaso, y los salarios se deterioraron; incluso más entre los trabajadores formales que en los informales. Así, las reformas estructurales no revirtieron la tendencia a la baja en el poder de compra de los ingresos laborales, manifiesta desde 2009, en las tres categorías de ocupación. De 2010 a 2017, en promedio en términos reales el ingreso de empleadores se contrajo 26%, el de subordinados 18% y de los por cuenta propia, 7%. Además, "... en términos del valor de su trabajo, la población con altos niveles de escolaridad fue la que más perdió". (Colmex et al., 2018).

Ante la evidencia anterior, insistimos en que se requiere una nueva agenda de desarrollo que cambie la dinámica de la demanda agregada y, a su vez, recomponga la oferta. Por una parte, habrá que instrumentar políticas para abatir la concentración del ingreso e impulsar la movilidad social, con pleno respeto a la estabilidad macroeconómica y la paz social. Habrá que reordenar prioridades de la política fiscal, financiera y monetaria a fin de dar más atención a sus impactos sobre las desigualdades y la movilidad socioeconómica. A su vez, habrá que revisar programas sociales, quitando redundancias e ineficiencias para, ojalá, movernos hacia un sistema de protección social universal. La política laboral, como se señaló arriba, tendrá que retomar la senda de la reforma de 2017 en cuanto a modernización de regulaciones clave y fortalecimiento de la parte trabajadora. En particular deberá meter al salario mínimo en una ruta de recuperación sustentable y significativa hacia los niveles de dignidad que establece como derecho ciudadano la Constitución de 1917.

Adicionalmente, visto del lado de la oferta, se clama por un acuerdo nacional para impulsar la inversión fija –pública y privada– junto con una política activa de de-

18 Citando un resultado fundamental del reciente estudio *Desigualdades en México 2018*: "México tiene una de las tasas de movilidad social ascendente más bajas en el mundo y ... un nivel alto de persistencia de riqueza y de pobreza". A pesar de la baja en informalidad, en 2017, el 45% de la "fuerza laboral en México sigue sin tener las prestaciones asociadas a la seguridad social". (Ver Colmex et al, 2018).

sarrollo productivo. Sus objetivos serían ampliar y modernizar la infraestructura, la maquinaria y el equipo, y densificar el tejido productivo nacional, a fin de basar la competitividad en la innovación y en la generación de valor agregado en vez de bajos salarios. Tal política no debe descuidar la mejora cualitativa y diversificación de la oferta exportable, así como su capacidad de arrastre al resto de la economía nacional. Instrumentos indispensables en ello serán el fortalecimiento de la banca de desarrollo y la conducción de la política cambiaría que, en un marco de flotación administrada, evite la apreciación real de largo plazo.

Como hemos afirmado anteriormente, “en un contexto de bajos ingresos fiscales, surge un dilema de política pública: mantener un Estado pequeño en términos de gasto público, con derechos sociales muy acotados, o buscar fuentes de ingresos que permitan la ampliación de dichos derechos. Ambas opciones implican disciplina fiscal”. (Moreno-Brid, Pérez y Villarreal, 2018). La primera opción es ética y políticamente inviable dadas las condiciones de larga data de pobreza, desigualdad, magro crecimiento económico y escasa movilidad social. Por lo tanto, la segunda es la ruta por seguir.

La viabilidad de la agenda de desarrollo que proponemos –y que difiere del diagnóstico e instrumentación de las reformas estructurales de 2012-18- depende críticamente de la capacidad política del país para concertar un nuevo acuerdo sobre las funciones y forma de operación de la SHCP, que abarque aspectos clave de la planeación y aplicación de gastos, ingresos, financiamiento y también del marco institucional de conducción de la política fiscal. Más temprano que tarde, la planeación transexenal del presupuesto tendrá que partir de una estimación de las necesidades sociales y económicas intergeneracionales y, partir de ahí, decidir cómo consiguen los recursos –por impuestos o por deuda- para satisfacerlas de modo que se garantice una pauta de endeudamiento sostenible; todo ello con apremio a la eficiencia, transparencia y relevancia para el bienestar de la población.

En términos de emergencia y de sus consecuencias en la fiscalidad, un asunto mayúsculo es la seguridad de las personas y como reparar los enormes daños que ha tenido la violencia interna en los últimos doce años. Pacificar el país es un requisito indispensable para las inversiones productivas de largo plazo y, más importante, para el bienestar de la población. Empero, avanzar en tal pacificación tiene un costo ineludible que habrá que cubrir mediante una reforma fiscal asociada a una necesidad fundamental de largo plazo: generar un estado de confianza que aminore la incertidumbre y contribuya a un estado de bienestar ausente casi perennemente en este país. Una vía para ello es reasignar los recursos disponibles, recortando programas duplicados o ineficientes y buscando mayor eficiencia mejoras en costos. Ello bienvenido, pero tiene un límite si consideramos que se requieren cuando menos seis puntos adicionales el PIB en recursos fiscales para atender adecuadamente las necesidades y rezagos tanto sociales como de infraestructura para el desarrollo económico.

Cerramos con la afirmación siguiente: “No hay forma de que el siguiente gobierno... logre evitar una reforma fiscal, social y política. Pudiera ser algo menor de carácter paliativo, pero es probable que fuese una mayor donde se replantearían muchas funciones del gobierno mexicano.” (CIEP, 2017). ¿Qué tan exitosos seremos como país en concertar una reforma fiscal como pilar de un renovado acuerdo nacional por un crecimiento económico elevado, persistente e incluyente? ¿Será el capital político del gobierno entrante suficiente para cimentar tal acuerdo de manera que se dinamice la formación de capital fijo del sector privado –además de la del sector público– y se avance de manera significativa y oportuna en la reducción de la desigualdad? Ambas son preguntas clave cuya respuesta marcará la senda de desarrollo y quizá la estabilidad política y social del país en el futuro.

Fuentes de consulta

- Banco de México. (2018). *Balanza de Productos Petroleros*. Consulta de Cuadro Resumen. Recuperado el 24 de junio, 2018, de <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA188&locale=es>
- Banco Mundial (2016), *Taking on Inequality*, Washington D.C., EE.UU.
- Blecker, R., J.C. Moreno-Brid e I. Salat (2017). *Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative framework for Mexican-US cooperation and economic convergence*. Real-World Economics Review, Vol. 82.
- Cano Vélez, A. (2018). “Reestructura del aparato burocrático y presupuesto de egresos de la federación”, consultado en www.canovelez.com el 23 de julio.
- CEEY (2018). “El México del 2018: Movilidad social para el bienestar”. México, mayo.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL. (2014, 28 de octubre). *Retos y posibles soluciones para el sector energético mexicano*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25527-retos-posibles-soluciones-sector-energetico-mexicano>
- CIEP (2017). *Análisis de la sostenibilidad fiscal en México*, 1 de agosto.
- Clavellina, J. L. y Ortega, V. (2015). “Reforma y nueva estructura del sector hidrocarburos en México” en Cuaderno de investigación. Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República.
- Clavellina, J. L. y Ortega, V. (2015). “Reforma y nuevo régimen fiscal del sector de hidrocarburos” en Cuaderno de investigación. Instituto Belisario Domínguez – Senado de la República.
- CONEVAL (2018). *Mapas y cifras de pobreza*, consultado en abril en www.coneval.org.mx
- El Colegio de México, et. al (2018), *Desigualdades en México / 2018*.
- De la Jara, M., De la Torre, R., Díaz-Infante, E., & Vélez, R. (2018). *El México del 2018. Movilidad social para el bienestar*. México: CEEY.
- Del Castillo y Valenti, coord. (2018). *Reforma educativa ¿Qué estamos transformando?* FLACSO México. México.
- Elizondo, C. (2011). *Por eso estamos como estamos: la economía política de un crecimiento mediocre*. México: Penguin Random House.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México*. OXFAM, junio.
- Flores, A. (2018). *Reforma energética-hidrocarburos*. México: FCE.
- Foncerrada, L. (19 de Febrero de 2018). *Crece formalización del empleo en el país*. (I. Saldaña, Entrevistador)

- Gala, Palacios, J. y Y.Gala Borja (2017). *Eficacia del sistema federal de inversión pública en México*. Presentación en el CEESP. 9 de agosto.
- Gil Antón, M (2018). *La Reforma Educativa: fracturas estructurales*. Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol XXIII, Núm 76, pp. 303-321.
- Gómez, P., y Gutiérrez, J. (2016). *Reforma energética: Su impacto sobre Pemex y las finanzas públicas de México*. En García, P., Buelna, M.E., Gutiérrez, L., Rodríguez, F.J. (coords.) *Análisis y controversias sobre las actuales reformas estructurales* (pp. 187-240). Ciudad de México: Porrúa.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) (2017). *En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿Qué hacer?* UNAM, 18 de enero.
- Hellmund (2016). *Análisis de la reforma energética: una visión crítica*. En García, P., Buelna, M.E., Gutiérrez, L., Rodríguez, F.J. (coords.) *Análisis y controversias sobre las actuales reformas estructurales* (pp. 241-286). Ciudad de México: Porrúa.
- Hernández, C. E. (2018) *Reforma energética-electricidad*. México: FCE.
- International Monetary Fund. (2017). Mexico: *Selected Issues and Analytical Notes* (IMF Country Report No. 17/347).
- Lajous, A. (2013) *La reforma petrolera mexicana y su contexto externo*. Recuperado de: <http://energia.org.mx/wp-content/uploads/2013/11/LajousReformaPetroleraNoviembre2013.pdf>
- Lajous, A. (2017, 20 de febrero). *Del oro negro al número rojo: La dependencia de las importaciones de hidrocarburos de México*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=31468>
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. (pág. 57). Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- López Noriega, S. (2018). *El Pacto por México y sus lecciones democráticas*. En S. López Noriega, & R. Velázquez López Velarde, *Pacto por México* (págs. 11-39). México: FCE.
- Márquez Ayala, D (2018). "Reporte económico. Penuria fiscal. Ajustes necesarios", La Jornada, lunes 23 de julio de 2018.
- Martínez Soria, J (2015). *Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia*. Instituto Belisario Domínguez, México.
- Moreno-Brid, J.C. y G.Dutrenit (Coordinadores) (2018a). *El Panorama de las Políticas de desarrollo productivo en México*. Oficinas en México de la Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno-Brid, J.C et al (2018b). Modernización del TLCAN y sus implicaciones para el desarrollo de la economía mexicana. *Anuario de Economía Mexicana*, No.3. mayo.
- Moreno-Brid, J. C., Blecker, R., Salat, I., & Sánchez, J. (2018c). *Modernización del TLCAN y sus implicaciones para el desarrollo de la economía mexicana*. *Economía Mexicana* (3), 249-297.
- Moreno-Brid, J.C., N.Pérez Benítez y H.Villarreal Páez (2017). *¡Ay Bartola!: los riesgos de unas finanzas públicas austeras en México*. *Economía UNAM*, Vol. 14, No.41.
- Moreno-Brid, J.C. 2013. *Industrial Policy: A missing Link in Mexico's Quest for Export-led Growth*. *Latin American Policy*. Volumen 4, No. 2, Wiley Periodicals.
- OECD . (2017). *Economic Surveys: Mexico*. México: OECD.
- Rodríguez, V. (2018, 29 de mayo). *El desastre de la reforma energética. Resultados de la administración de Enrique Peña Nieto. La tragedia nacional*. UNAM.
- Rodrik, D. (2014). *Mexico's growth problem*. *Project Syndicate*. Consultado en <http://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik>, noviembre.
- Ros, J., (2015). *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?*. El Colegio de México-UNAM.
- SEGOB. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México.
- SRE. (2012). *Pacto por México*. México.
- World Bank (2016). *Poverty and shared prosperity: taking on inequality*. Washington. D.C. EUA.



Introducción

OY ESTAMOS INMERSOS EN UNA NUEVA ERA digital, también conocida como la cuarta revolución industrial, en la cual se observan avances tecnológicos como nunca antes, incluso, muchos de ellos eran considerados inimaginables. Es un momento de grandes transformaciones que se caracteriza por un rápido desarrollo tecnológico sin precedentes.

En esta nueva era digital, las telecomunicaciones se han convertido en el núcleo por medio del cual llevamos a cabo una gran cantidad de actividades y se han vuelto esenciales en la manera en la que la población interactúa, trabaja y se comunica. Es decir, éstas se usan para más cosas, en todo momento y en cualquier lugar.

Muestra de ello, es que hoy desde un teléfono móvil se pueden obtener bienes, contratar servicios, realizar transacciones, acceder a contenidos audiovisuales o incluso crearlos y, sobre todo, ejercer derechos como la libertad de expresión, derecho a la información, a la educación y a la salud, entre otros.

El nuevo entorno del sector de las **telecomunicaciones** en México

Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar*

Por lo que hace a los sectores productivos, éstos también se han visto impactados por el desarrollo tecnológico y la conectividad, pues han facilitado las transacciones, reducido los costos de producción y mejorado la calidad de los servicios. Como resultado del impacto de las telecomunicaciones en la sociedad y en la economía, el sector ha mostrado un mayor dinamismo, que se ha visto reflejado en un crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) del sector de 11.5% en promedio anual, es decir, 4.6 veces más que la economía en su conjunto.¹ A su vez, el acceso a Internet ha permitido incrementar la productividad de las pequeñas y medianas empresas en México y otros países de Latinoamérica hasta en un 11%.²

El dinamismo del sector ha sido acompañado de más inversiones, ya que éstas crecieron 61% en cuanto a telecomunicaciones fijas, y 103% en telecomunicaciones móviles. Además, se espera que dichas inversiones continúen en crecimiento, pues se contempla que sumen cerca de 300 mil millones de pesos en los siguientes años.

La transformación de la sociedad digital apenas comienza, pues CISCO ha pronosticado que para el año 2020 el tráfico de datos de banda ancha fija a nivel mundial se duplique y que el tráfico de datos en los servicios móviles sea cinco veces mayor. Tan solo hoy en día, existen más de mil millones de dispositivos co-

* Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

2 Deloitte. (2014). "Value of connectivity: Economic and social benefits of expanding internet access" pág. 3.

nectados a Internet en los hogares de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y se espera que para 2022 este número crezca 14 veces.³ Adicionalmente, de acuerdo con estimaciones de la empresa Huawei, para 2025, solo el 10% de las conexiones totales serán entre humanos, y el resto serán entre máquinas y dispositivos de forma independiente.⁴

Para dimensionar el impacto que tendrán estos avances tecnológicos en las actividades cotidianas de los mexicanos, basta mencionar que, a través de las redes de nueva generación (5G), la descarga de una película en alta definición pasará de ocho minutos, que es lo que tarda actualmente a través de las redes 4G, a solo cinco segundos.⁵ Asimismo, se reducirá tanto la latencia en las comunicaciones como el consumo de energía, lo que permitirá un mayor desarrollo de aplicaciones en tiempo real.

Este nuevo ecosistema tecnológico dará cabida al Internet de las Cosas y a la adopción de la inteligencia artificial en una gran proporción de los procesos productivos y servicios, lo que permitirá el desarrollo de ciudades inteligentes y la transición de los medios de transporte a vehículos autónomos. Asimismo, la incorporación de la robótica y de los sistemas automatizados en todo tipo de actividades será una realidad, con la cual se introducirán cambios que sin duda acelerarán el crecimiento de todos los sectores de la economía. Para muestra de lo anterior, se espera que para 2020, circulen a nivel mundial 10 millones de coches autónomos⁶ y existan cerca de 2 millones de robots industriales en el mundo.⁷

La materialización de estas nuevas tecnologías tendrá un enorme impacto en la economía mundial, ya que se espera que aporten entre 4 y 11 millones de millones de dólares anualmente para 2025.⁸ Este escenario representa una gran oportunidad para impulsar el desarrollo económico y social de México. No obstante, el sector de las telecomunicaciones requerirá de mayores inversiones, que aseguren una mayor y mejor conectividad. En ese entendido, un elemento fundamental para la atracción de mayores inversiones, es contar con un marco legal que brinde seguridad y certeza jurídica y, en esa medida, garantice certidumbre al sector.

3 OCDE. (2018). "Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-Being" pág 9.

4 GSMA, Huawei, Mobile World Congress 2018.

5 Comisión Europea. (2018), "Spectrum in the European Union" pág 2.

6 Business Insider. (2016). *Forbes*.

7 Federación Internacional de Robótica. (2017). "Informe Mundial de Robótica".

8 McKinsey. (2015). "The Internet of Things: Mapping the Value Beyond the Hype", pág. 2.

Importancia de la reforma de telecomunicaciones de 2013

En 2012, la OCDE realizó un estudio en el cual evaluó las fortalezas y debilidades del sector de las telecomunicaciones en México y emitió una serie de recomendaciones, con el fin de fomentar la competencia, el crecimiento económico y la inclusión social. Dichas recomendaciones representaron el catalizador para la transformación estructural que requería el sector y brindaron fortaleza al proceso de reforma de 2013.

De esta manera, la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión inició un profundo proceso de transformación que permitió establecer los fundamentos constitucionales y legales para la creación de una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en ambos sectores, pues durante los 20 años previos, éstos se encontraban estáticos y existían barreras regulatorias y a la competencia que frenaban su desarrollo.

Lo anterior, implicaba la existencia de mercados altamente concentrados, tanto de telefonía móvil y fija, como en el de la televisión abierta. Esto es, era un escenario en el que, a pesar de la alta concentración de los mercados, no fue posible la aplicación efectiva de regulación asimétrica para los agentes económicos que ostentaban poder sustancial en los mercados, ni para impedir prácticas anticompetitivas. Asimismo, había una oferta limitada y de baja calidad de servicios, y existía una asignación subóptima de insumos esenciales para poder competir en estos mercados, como la infraestructura y el espectro radioeléctrico.

En ese entorno, los precios de la banda ancha estaban por encima del resto de los países de la OCDE y a velocidades inferiores, por lo cual no se brindaban servicios asequibles, e impedía que la población aprovechara los beneficios que los servicios de telecomunicaciones ofrecían en otros países.

A la par de tales circunstancias, prevalecía una debilidad institucional derivada, en gran medida, del propio marco legal vigente en ese momento, pues la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 no contemplaba suficientes facultades para la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) y, preveía atribuciones para diversas autoridades como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual configuraba una “doble ventanilla”. Además, el régimen de sanciones no era lo suficientemente disuasivo y las resoluciones del regulador eran constantemente suspendidas mediante juicios de amparo.

Fue precisamente con dichos retos y oportunidades en mente, que la nueva arquitectura legal e institucional buscó eliminar aquellas prácticas que resultan en detrimento del bienestar de los mexicanos y que limitan el potencial de desarrollo económico, social y cultural del país. De igual forma, buscó fortalecer las bases para alcanzar un entorno de competencia efectiva, con mayores niveles de cobertura y penetración de los servicios, en condiciones de calidad y a precios asequibles.

A partir de este diagnóstico, la realización de la reforma en telecomunicaciones de 2013, se llevó a cabo en dos etapas: primero, la reforma a la Constitución, y segundo, la creación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que es un ordenamiento secundario específico para estos sectores y cuyo objeto es hacer operativos los preceptos de la primera.

Este nuevo marco jurídico se construyó sobre tres ejes rectores: (i) los Derechos Humanos; (ii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales, y (iii) medidas específicas para fortalecer la competencia.

De esta manera, la reforma fortalece los derechos vinculados a la libertad de expresión e información; garantiza 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, y establece que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general.

En cuanto a cobertura, la reforma contempla que los servicios de telecomunicaciones deben ser prestados en condiciones de cobertura universal y de acceso libre; además, garantiza el derecho a recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Por su parte, la ley establece los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.

Adicionalmente, contiene mandatos específicos elevados a rango constitucional, a partir de los cuales se creó un andamiaje legal e institucional que trazó con claridad la ruta a seguir en materia de regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Derivado de esta labor de ingeniería constitucional, surge el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como el órgano regulador de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el claro objeto del desarrollo eficiente de los mismos, así como de ser la autoridad de competencia económica en la materia, y dotado de autonomía constitucional.

A diferencia de lo que sucedía previo a la reforma, las normas generales, los actos u omisiones del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, lo que asegura la eficacia de sus resoluciones. Asimismo, se crearon tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

Por otra parte, la reforma contempla mecanismos específicos de rendición de cuentas, como: (i) la presentación de un Programa Anual de Trabajo y de Informes Trimestrales de Actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; (ii) la existencia de un titular del Órgano Interno de Control, designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, para verificar que los recursos del

IFT se ejerzan de manera adecuada, y (iii) comparecencias públicas ante la Cámara de Senadores anualmente.

Por lo que se refiere a la actuación del órgano de gobierno, éste debe cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información, deliberar de forma colegiada y decidir los asuntos que se sometan a su consideración por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones son de carácter público con las excepciones previstas en Ley.

Asimismo, contempla mecanismos de coordinación con otros órdenes de gobierno, como son: contribuir al Plan Nacional de Desarrollo, solicitar opiniones técnicas no vinculantes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de concesionamiento y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a la fijación del monto de las contraprestaciones para el otorgamiento de concesiones.

Por lo que hace al fomento a la competencia, la reforma incorpora un concepto novedoso como es el de “agente económico preponderante”, y prevé la imposición de regulación asimétrica aplicable a los agentes económicos que sean declarados con ese carácter en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia en los mercados en que actúan, en beneficio de los usuarios finales.

Asimismo, la reforma también establece medidas para acelerar la competencia, como: una mayor apertura a la inversión extranjera; el deber de licitar canales de televisión abierta; la obligación de los operadores de televisión abierta de permitir a los operadores de televisión de paga la retransmisión de sus señales (lo que se conoce como *must offer*) y al mismo tiempo la obligación de los concesionarios de televisión de paga de retransmitir dichas señales de manera gratuita, sin ninguna alteración y dentro de la misma zona de cobertura (lo que se conoce como *must carry*), así como la creación de una Red Compartida Mayorista, con el objeto de asegurar disponibilidad de espectro radioeléctrico a todos los proveedores de servicios que lo requieran.

Bajo este nuevo marco jurídico, en muy breve tiempo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha determinado e impuesto regulación asimétrica a los Agentes Económicos Preponderantes; ha conducido diversos procesos de licitación de espectro radioeléctrico para telecomunicaciones, así como para nuevos canales de televisión abierta y estaciones de radio; ha regulado los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión mediante procesos públicos y transparentes cuya directriz se ha enfocado en reducir barreras a la competencia, generar certidumbre y facilitar la innovación y la inversión; ha trabajado permanentemente en el reordenamiento y mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico; ha ejercido sus facultades en materia de competencia económica, y ha generado herramientas de información que se encuentran a disposición de la industria y de los usuarios para la mejor toma de decisiones, entre otras acciones.

Adicionalmente, derivado de la mecánica y dinamismo del sector, el IFT se autoimpuso la obligación de revisar el impacto de las medidas asimétricas impuestas a los agentes económicos preponderantes de manera bienal. Como resultado de esta evaluación, en 2017 se modificaron, suprimieron y agregaron medidas asimétricas a los agentes económicos preponderantes de ambos sectores. Por un lado, en telecomunicaciones, destaca la separación funcional de TELMEX, la equivalencia de insumos, y la replicabilidad económica y técnica. Por otra parte, en radiodifusión, destaca la obligación de compartición de infraestructura pasiva y activa, así como la prohibición de adquirir derechos de transmisión en exclusiva con respecto a contenidos audiovisuales determinados como relevantes por el IFT.

Logros de la reforma de telecomunicaciones

A cinco años de la implementación de la reforma, se han observado impactos profundos y positivos para los hogares, empresas y usuarios en México, impactos que hoy permiten contar con un mayor acceso a más y mejores servicios de telecomunicaciones a precios asequibles para la población.

Por ejemplo, la penetración de banda ancha móvil prácticamente se triplicó (al alcanzar 66 líneas por cada 100 personas) y los accesos de banda ancha fija aumentaron 31% (al pasar de 39 a 51 accesos por cada 100 hogares).⁹ De manera paralela, hoy, 64% de las personas en el país son internautas,¹⁰ la mitad de los hogares cuentan con dos o más servicios fijos (como Internet, telefonía fija y televisión de paga), y más de la mitad del tráfico de datos que viaja por banda ancha móvil, se intercambia a través de redes 4G LTE.¹¹

Este aumento en el acceso se acompaña de servicios de mayor calidad y más asequibles para la población, pues los precios de telecomunicaciones han disminuido 25.6% en su conjunto de junio de 2013 a mayo 2018. En particular, se ha eliminado la larga distancia nacional, los precios de larga distancia internacional se han reducido en un 40% y los de telefonía móvil en 43%.¹²

Adicionalmente, la cobertura de servicios se ha dado con tecnologías de última generación y a mayores velocidades, pues el número de accesos con fibra óptica presentó un crecimiento por encima del triple de su valor inicial, la cobertura de servicios móviles aumentó significativamente, lo cual ha permitido que al día de hoy más del 70% de la población esté cubierta con redes 4G LTE por encima de países como Italia, Portugal y Austria, y 91% con redes 3G. Además, el porcentaje de accesos con velocidades de des-

9 Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) – Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT).

10 Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH 2017).

11 IFT-BIT.

12 INEGI.

carga mayores o iguales a 10 Megabits por segundo subió 14 veces, y alcanzó 81% de los hogares con conectividad.¹³

Estos avances son resultado de las herramientas generadas a partir de la reforma de 2013, mismas que han permitido que los operadores tengan acceso a los insumos necesarios para competir, enfrenten menos barreras, cuenten con un piso más parejo para competir, tengan mayor certeza jurídica y haya los incentivos necesarios para la inversión y el despliegue de infraestructura.

Entre dichas acciones, destacan la disminución de barreras a la entrada y a la competencia a través de menos restricciones a la inversión extranjera, hasta 49% en radiodifusión y 100% en telecomunicaciones, así como la creación de la figura de Concesión Única que permite la prestación de todo tipo de servicios que sean técnicamente posibles de manera convergente, y representa una mayor oferta para los usuarios. Desde la creación del IFT, se han otorgado más de 760 concesiones únicas, lo que implica un incremento muy importante en la oferta de servicios y, con ello, una mayor competencia en beneficio de los usuarios.

Asimismo, se han establecido reglas para el mercado secundario de espectro y la entrada de nuevos jugadores como son los 14 operadores móviles virtuales (OMVs) que actualmente operan en el país, que son empresas comercializadoras o prestadores de servicios móviles que utilizan la infraestructura, los sistemas y el espectro radioeléctrico de otros operadores para prestar el servicio al consumidor final, y cuya penetración hoy alcanza 1.3 millones de suscriptores.

Por otra parte, en materia de competencia económica, se han sancionado diversas prácticas monopólicas y se han evaluado 18 concentraciones, de las cuales 13 han sido autorizadas y cinco quedaron sujetas a condiciones y a la verificación de su cumplimiento. Asimismo, los criterios y principios de competencia económica se han adoptado en forma transversal en los asuntos tramitados ante el Instituto.

Por lo que hace a uso y asignación del espectro radioeléctrico, se ha puesto una mayor cantidad de este insumo esencial a disposición del mercado, lo que ha duplicado la cantidad de espectro asignado para telecomunicaciones móviles —el cual pasó de 222 MHz a 449 MHz—. Esto se ha logrado gracias a distintas licitaciones de espectro radioeléctrico para banda ancha, como la de la banda de 1.7 / 2.1 GHz conocida como AWS y actualmente la licitación de hasta 120 MHz en la banda de 2.5 GHz, así como al continuo análisis para identificar posibles bandas del espectro para servicios IMT. Actualmente, se encuentra en análisis porciones de la banda L (1,427-1,518 MHz) y de la banda S (2,200-2,300 MHz), la banda de 3.3 a 3.6 GHz para su posible identificación, y

13 IFT-BIT.

recientemente, se llevó a cabo una consulta pública para conocer las necesidades de espectro para servicios IMT en las bandas de frecuencias entre 24.25 y 86 GHz.

Asimismo, se ha implementado un programa de trabajo para el reordenamiento y liberación de bandas del espectro radioeléctrico, como sucedió con la de 700 MHz con la transición a la televisión digital terrestre, que es utilizada por la Red Compartida, proyecto a través del cual se pretende proveer servicios de última generación que alcanzarán a 92.2% de la población para 2024, inclusive en regiones de difícil acceso. Actualmente se encuentra en curso la liberación de la banda de 600 MHz, la cual representará un segundo “dividendo digital” para México, y lo convertirá en uno de los primeros países en liberarla.

En el sector de la radiodifusión, se ha incrementado la oferta de contenidos, derivado de dos licitaciones de espectro radioeléctrico para televisión abierta, con lo cual se cuenta con una nueva cadena nacional de televisión y 32 canales regionales que llevarán contenidos a cerca del 50% de la población. Además, se ha llevado a cabo una licitación inédita de radiodifusión sonora, en la que se otorgaron 114 frecuencias en FM y 27 en AM.

Otra herramienta que ha brindado el nuevo marco regulatorio, es la compartición de infraestructura y la desagregación de la red de acceso del Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones (conocida como bucle local), lo cual promueve una mayor competencia y oferta de servicios para los usuarios.

Adicionalmente, se han creado herramientas para empoderar a los usuarios como el Portal Usuarios —publicado en la página de Internet del Instituto— que favorece la toma de decisiones de manera informada en cuanto a la contratación y el consumo de servicios, e integra herramientas únicas en el mundo, como son: mapas interactivos de cobertura garantizada, a través de los cuales los usuarios pueden conocer la calidad y cobertura de los servicios garantizados por su operador móvil, así como un Simulador de Consumos de Datos Móviles, que al estar vinculado con el comparador de tarifas, permite calcular y conocer el consumo mensual aproximado de datos. Esta herramienta ha sido reconocida con el primer lugar en el concurso anual de Buenas Prácticas 2017 del Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones (REGULATEL), que agrupa a los entes reguladores de la región, en la categoría de Calidad del Servicio al Usuario. Además, el 13 de junio de 2017, durante el Foro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información 2017 (WSIS 2017), el IFT recibió los reconocimientos “WSIS Prizes 2017 Champions” por los proyectos: “Soy Usuario” y “Lineamientos de Accesibilidad para Usuarios con Discapacidad a Servicios de Telecomunicaciones”.

Finalmente, un aspecto a destacar, es la creación del Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT) que ofrece una gran cantidad de información sobre el sector, con indicadores a nivel macro y a nivel micro (de crecimiento e inversión, sobre los ingresos de los operadores, tecnologías utilizadas, velocidad, precio y penetración de los servicios, entre muchos otros)

e incorpora las mejores prácticas internacionales en términos de datos abiertos y acceso a la información. Esta herramienta en línea, abierta a usuarios y operadores, está integrada por 40 tablas de información con datos estadísticos sobre todos los segmentos de negocio de las telecomunicaciones. Para dimensionar la magnitud de esta plataforma, a nivel internacional no hay precedente de otra igual y dada su relevancia, el Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social otorgó al Instituto el reconocimiento “Buenas Prácticas en el Uso de los Resultados de Monitoreo y Evaluación en el ciclo de las Políticas Públicas 2017”.

Desafíos para un futuro digital

Los logros alcanzados han posicionado a México como un referente internacional, pero aún falta un importante camino por recorrer y retos muy diversos por enfrentar, pues se debe continuar con el impulso al sector de las telecomunicaciones, para fortalecer un ecosistema digital cada vez más competitivo, que alcance la cobertura universal y que sea asimilado y aprovechado por la población en procesos productivos.

Todo esto de cara a un futuro que resulta inminente, en el que se presentan varias oportunidades para que en México se despliegue la tecnología 5G, se desarrolle el Internet de las Cosas y la inteligencia artificial para que las ciudades inteligentes sean una realidad. Un futuro en el cual será necesario el despliegue de redes de última generación 5G, que permita una velocidad de descarga entre 10 y 100 veces mayor que con redes 4G;¹⁴ en el que se estima que, en los próximos cuatro años, un hogar promedio de la OCDE con dos hijos adolescentes tenga alrededor de 50 dispositivos conectados a Internet.¹⁵

De igual manera, la llegada del Internet de las Cosas, implicará que todo tipo de dispositivos estén conectados entre sí y que para 2022, 18 mil millones de equipos —sin incluir teléfonos móviles y computadoras— se comunicarán a través de Internet;¹⁶ las ciudades inteligentes contarán con todo tipo de servicios públicos automatizados y la inteligencia artificial, así como la realidad aumentada revolucionarán las industrias y los hogares.

14 *Forbes*. (2018). “Las 7 Tendencias Tecnológicas del 2018”.

15 Reuters. *Huffington Post*. (2013). “The Internet of Things: By 2020, You’ll own 50 Internet – connected Devices.”

16 Ericsson. “The Connected Future: Internet of Things Forecast”.

Este mundo digital junto con todos los beneficios que conlleva, tiene como elemento central una conectividad que asegure que las enormes cantidades de información viajen de manera rápida, eficiente y segura, lo que requerirá de muy importantes inversiones en infraestructura y de espectro radioeléctrico para hacer frente a la creciente demanda, así como un marco jurídico que dé certidumbre a las inversiones, pero que al mismo tiempo tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a un sector muy dinámico y de constante innovación.

Por lo que hace al espectro radioeléctrico, se debe continuar con su reordenamiento para su utilización eficiente, la identificación de bandas de frecuencias para nuevos servicios y la armonización global de bandas del espectro para aprovechar las economías de escala que puedan alcanzarse en los dispositivos que las utilicen.

En particular, en cuanto al desarrollo de infraestructura, existe regulación muy diversa en los municipios respecto a las condiciones y requisitos para obtener permisos, licencias y/o autorizaciones para el despliegue de redes, que en muchas ocasiones constituyen barreras innecesarias que impiden o retrasan el desarrollo de nuevos proyectos. Es por ello que resulta necesario un análisis de la regulación local a efecto de asegurar que cumpla con su propósito y, en esa medida, facilite el despliegue de infraestructura a nivel local.

Asimismo, aún existen importantes brechas que deben superarse, como en conectividad, ya que ésta no es igual para todos. Lo anterior, debido a que se observa una desigualdad de conectividad entre localidades del norte y sur del país, así como entre ciudades y zonas rurales. Prueba de ello es que a nivel residencial, más del 40% de los hogares cuentan con banda ancha fija a nivel nacional, sin embargo, hay una mayor penetración en la Ciudad de México (83%) y Nuevo León (64%), en contraste con los estados de Oaxaca (19%) y Tlaxcala (14%); el número de accesos de banda ancha fija a través de fibra óptica es de 15% a nivel nacional, al respecto, la Ciudad de México es la entidad con la mayor proporción de accesos (29%), mientras que Tlaxcala apenas alcanza el 2%, y mientras que en la Ciudad de México la teledensidad de banda ancha móvil es de 97 usuarios por cada 100 habitantes, en Chiapas es de 38.

Si bien impulsar el despliegue de redes de telecomunicaciones que mejoren la conectividad del país es una condición necesaria para el desarrollo, ello no es suficiente, se requiere que la conectividad sea asimilada y utilizada para aprovechar sus beneficios. De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017, las principales actividades de los usuarios de Internet en México son: (i) obtener información (96.9%); (ii) entretenimiento (91.4%); (iii) comunicación (90.0%); (iv) acceso a contenidos audiovisuales (78.1%), y (v) acceso a redes sociales (76.6%). Es decir, en México el uso de la conectividad se da, en su mayoría, en actividades recreativas.

Ante este contexto, resulta fundamental que en México se fomente el uso de la conectividad como un instrumento catalizador en actividades productivas, ya que ésta tiene el po-

tencial de agregar valor en cada una de las etapas de la cadena de producción, incrementa la productividad y es un habilitador clave en el desarrollo de nuevos productos y servicios.

Algunos ejemplos del impacto de la conectividad en el desarrollo de distintos sectores, mercados y sociedades a lo largo del mundo son: en agricultura, se estima que el acceso a Internet puede incrementar las ganancias de agricultores en hasta 33%, en regiones en desarrollo, al proveerles de información sobre condiciones climáticas, métodos para maximizar sus cultivos, precios de mercado y al acercarlos con más clientes.¹⁷ En el sector salud, se calcula que el acceso a Internet tiene el potencial de reducir la mortalidad infantil de países en vías de desarrollo hasta en 7% al proveer información sobre cuidados en el embarazo a un mayor número de mujeres, y el acceso a banda ancha puede salvar la vida de hasta 250,000 niñas y niños durante su primer año de vida.¹⁸ Por otra parte, las TICs representan un insumo valioso para la educación, ya que de acuerdo a la encuesta realizada por Ipsos y Samsung en 2016, tres de cada cuatro estudiantes reportaron haberse esforzado más en aprender y entender mejor los conceptos cuando utilizaron herramientas digitales, en comparación con métodos tradicionales.

De manera paralela, en el caso de México, también se han observado avances importantes en el uso de la conectividad para favorecer sectores clave de la economía. Por mencionar algunos ejemplos: (i) más de 68 mil escuelas públicas cuentan con acceso a Internet (programa “México Conectado”); (ii) más de la mitad de las secundarias públicas cuentan con algún programa de teleeducación;¹⁹ (iii) siete de cada 10 usuarios de Internet son usuarios de banca en línea; (iv) tres de cada cuatro usuarios de Internet han realizado una compra en línea en los últimos tres meses,²⁰ y (v) en los últimos cuatro años, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha realizado 217 millones de trámites digitales, que han significado un ahorro de 7 mil 300 millones de pesos para dicha Institución. Si bien existen avances importantes, debemos aprovechar aún más la conectividad en los procesos productivos.

Es claro el impacto de la conectividad y la importancia del sector de las telecomunicaciones en la transformación y el desarrollo tanto de México como del resto de las sociedades en el mundo. Nuestro país ha dado los pasos necesarios para tener hoy un marco jurídico e institucional que favorezca el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y que haga frente a los retos que presentan ambos sectores. Es fundamental consolidar lo que se ha avanzado, pero también aprovechar la gran oportunidad que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones de ser un motor para la innovación, la productividad y el desarrollo.

17 Deloitte. (2014). “Value of connectivity: Economic and social benefits of expanding internet access”, pág. 13.

18 *Idem*.

19 Secretaría de Educación Pública (SEP).

20 Asociación Mexicana de Internet. (2016). Estudio Banca Electrónica. (2017). Estudio Comercio Electrónico en México.



M

MÉXICO BUSCA CONSTRUIRSE DESDE UNA perspectiva distinta. Al igual que en otros rubros del desarrollo nacional, en el campo económico la sociedad exige un crecimiento acelerado e incluyente, sin los privilegios de unos cuantos en la actividad productiva que operan en detrimento de la mayoría. Los ciudadanos quieren una economía con mayores oportunidades, capaz de satisfacer las necesidades de las familias con bienes y servicios de calidad, a los mejores precios posibles.

Con ese propósito colectivo, en 2013 el Congreso de la Unión sentó una de las bases más importantes para alcanzar este objetivo: la reforma en competencia económica. Con competencia en los mercados, México avanza hacia una economía con menores barreras para que las empresas —primordialmente las pequeñas y medianas— tengan acceso a insumos de producción, capital, tecnología e infraestructura para emprender, innovar, crecer, generar em-

Con competencia, una **economía en crecimiento** y sin privilegios

Alejandra Palacios Prieto*

pleos y satisfacer la demanda de los consumidores. La competencia económica también genera importantes beneficios sociales al incrementar la capacidad adquisitiva de las familias, en particular las de menores ingresos. Además, incorpora a amplios segmentos de la sociedad a la economía moderna, a la posibilidad de superarse y a cosechar los frutos de la actividad productiva.

El propósito de este escrito es exponer un breve recuento sobre los objetivos de la reforma, los instrumentos legales e institucionales para conseguirlos —como es la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE o Comisión)—, el alcance de las atribuciones conferidas en sus primeros cuatro años de existencia, así como algunos esbozos de la tarea pendiente en el marco de la renovación de autoridades federales y locales del año en curso. Los primeros logros darán muestra al lector de la importancia de seguir apostando por la competencia económica, no solo desde una óptica federal, sino desde la estatal y local, consolidando un frente común cuya finalidad sea incrementar los beneficios sociales en el marco de una economía moderna e incluyente.

* Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica COFECE

Los detalles de la reforma

Las primeras dos décadas del siglo XXI impusieron contextos adversos a la economía mexicana, al dominar en lo general un entorno de desaceleración, baja competitividad, falta de inversión y pobreza persistente. Las limitaciones en nuestro crecimiento se explican, en parte, por desafíos en el mercado interno. Entre ellos, la existencia de empresas con alto poder de mercado, barreras regulatorias o decisiones políticas que han impedido por años condiciones de competencia en sectores estratégicos para el bienestar de las familias y el desarrollo nacional. Estos factores concentraron los beneficios de la economía en pocas manos, además de crear mercados con pocos jugadores y sin incentivos a competir entre sí para ganarse el favor de sus clientes. Ejemplos de ello se dan en los sectores agroalimentario, financiero, energético, transporte y de salud. De acuerdo con datos analizados por la COFECE, el sobreprecio promedio identificado en 12 mercados tan esenciales como los de: tortilla, pan, leche, pollo, huevo, carnes, frutas y verduras, entre otros, es de 98%. Esto impacta en mayor proporción entre la población con menores ingresos, por lo cual la ausencia de competencia tiene efectos regresivos.

La reforma que aquí nos ocupa surge con la intención política de romper las inercias descritas, teniendo como palanca de cambio la actualización del artículo 28 constitucional.¹ Este precepto ofrece, desde la Constitución de 1857, el marco regulatorio general de la libre competencia y concurrencia en nuestro país, aunque no fue reglamentado hasta 1992, con la promulgación de la primera Ley Federal de Competencia Económica en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio.

Con la apuesta nacional por la apertura comercial, el objetivo primordial de esa ley fue la creación de la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy Secretaría de Economía (SE), que algunos años después, en 2006, conseguiría importantes facultades de supervisión y sanción sobre los agentes económicos, a partir de la reforma conseguida en ese año a la Ley Federal de Competencia. Entre otras, destacó la posibilidad de realizar visitas de verificación a posibles infractores previa autorización judicial, la creación del Programa de Inmunidad, la ampliación del catálogo de prácticas monopólicas, la posibilidad de contar con mayores plazos de investigación para fundamentar mejor los expedientes, el aumento del monto de las sanciones, la emisión de opiniones vinculatorias, así como la obligación de contar con opinión de la Comisión Federal de Competencia sobre la ausencia de condiciones de competencia para la fijación de precios máximos.

1 El texto íntegro del artículo 28, puede consultarse aquí: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Las reformas de 2006 y 2011 son fundamentales para entender las bases de lo que vendría en 2013. En 2006 se corrigieron problemas de inconstitucionalidad, se ampliaron las facultades de la Comisión para investigar prácticas monopólicas relativas, se mejoró el sistema de notificación de concentraciones, se incrementó el monto de las multas, y se crearon nuevas herramientas como el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones y la terminación anticipada. En 2011, se incluyeron las visitas de verificación sorpresa así como las medidas cautelares, se mejoró el Programa de Inmunidad y Reducción de Sanciones, se elevaron las sanciones administrativas y se establecieron sanciones penales para acuerdos colusivos.

En 2013 la pluralidad democrática decidió actualizar todo el marco normativo. En esta ocasión, las negociaciones tuvieron dos objetivos centrales. El primero, la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como un órgano autónomo constitucional que fuera responsable de garantizar la libre competencia en los mercados, así como de investigar y combatir los monopolios y los acuerdos entre competidores que tengan como intención el manipular precios, restringir la demanda o desplazar a otros agentes económicos en perjuicio de los consumidores. La autonomía es sin duda el factor más importante de la nueva Comisión, pues sienta las bases técnicas de una política renovada en la materia.

A diferencia de la anterior autoridad federal de competencia, se propuso que la COFECE contara con la facultad de regular el acceso a insumos esenciales y de dictar la eliminación de barreras a la competencia, incluso ordenando la desincorporación de activos de los agentes económicos en las proporciones necesarias para erradicar dichos efectos anticompetitivos, en todos los sectores de la economía con excepción de radiodifusión y telecomunicaciones.

En estos primeros cuatro años, la COFECE se planteó tener como objetivos estratégicos el cumplir con eficiencia su mandato constitucional y legal, promover los beneficios y la cultura de la competencia entre actores económicos y sociales, así como ser una autoridad técnica de excelencia e imparcial, referente en decisiones de política pública. Teniendo en mente lo anterior, trabajamos fuerte para que toda nuestra actividad institucional se apegue a los criterios de legalidad, imparcialidad, objetividad, transparencia y profesionalismo.

A fin de asegurar su autonomía e imparcialidad en la toma de decisiones, la reforma estableció un sistema de pesos y contrapesos, tanto en lo externo como en lo interno. En lo externo destaco tres puntos. Primero, definió un mecanismo inédito para nombrar a los siete comisionados que integran el Pleno, instancia máxima de decisión de la Comisión. A partir de una convocatoria abierta, todos los aspirantes fueron calificados por un Comité de Evaluación, integrado por los titulares

del Banco de México (BANXICO), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Los mejores desempeños fueron presentados al titular del Ejecutivo Federal, quien a su vez propuso al Senado, para su ratificación, una lista reducida de siete perfiles. De esta forma se trasladó el origen del reclutamiento de una decisión política a una inquietud profesional y personal de ser parte del nuevo órgano. A partir de ahí, de manera escalonada —cada año termina la responsabilidad de un comisionado—, el entrante ha sido y será definido por el mismo método, garantizando autonomía y rigor técnico a la COFECE.

Segundo, la reforma creó tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones. Estos son la instancia revisora de la legalidad de las actuaciones de la autoridad de competencia. En principio, quienes conforman los juzgados y tribunales son los jueces con mayor conocimiento técnico en la materia. Asimismo, los quejosos solo pueden interponer juicios de amparo indirecto al término de los procedimientos de la Comisión. El diseño institucional creado con la reforma genera un sistema de control judicial mucho más expedito, robusto y confiable, al tiempo que abre la oportunidad de acumular conocimiento y criterios que abonan al mejor funcionamiento de las condiciones de competencia.

Tercero, la Comisión Federal de Competencia Económica está obligada por ley a informar de manera trimestral al titular del Ejecutivo Federal y a ambas cámaras del Congreso de la Unión, el estado de avance de sus labores prioritarias para garantizar el desempeño eficiente de su labor. En el mismo esquema de rendición de cuentas, la persona que encabece la COFECE se encuentra sujeta a comparecer cada año ante el pleno del Senado de la República.

Los contrapesos en lo interno refieren principalmente a dos factores que expongo a continuación. Primero, la separación funcional en cuanto al inicio y resolución de las investigaciones, con el fin de garantizar un desempeño objetivo e imparcial de la autoridad de competencia. Esto se consiguió mediante la división operativa de las áreas de la COFECE responsables de cada etapa de un procedimiento de este tipo. De esta forma, la Ley Federal de Competencia Económica creó la Autoridad Investigadora (AI), con autonomía de gestión, la cual indaga conductas de empresas contrarias a la libre competencia tipificadas en el mismo marco regulatorio. Con el expediente integrado, una segunda instancia, la Secretaría Técnica, de manera independiente verifica las pruebas y alegatos que presentan los agentes emplazados para defenderse de lo preliminarmente imputado por la AI, siendo el Pleno de Comisionados quien emite la resolución final con el deslinde de responsabilidades y las sanciones aplicables.

Aquí resulta relevante señalar que la reforma aumentó la severidad de algunas de las sanciones existentes y sumó al catálogo nuevos conceptos, que otorgan a la Comisión la capacidad de imponer multas a quienes obstaculicen la ejecución de las atribuciones de la autoridad de competencia, además de que aclaró conceptos para que la misma sea capaz de solicitar a la Procuraduría General de la República (PGR) el ejercicio de la acción penal en contra de quienes afecten el bienestar de los consumidores de manera grave.

También la Ley Federal de Competencia Económica incorpora como actos ilegales: (1) el intercambio de información entre competidores con el fin de manipular precios, restringir la oferta o repartirse el mercado; (2) la restricción de acceso o el acceso en condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos; (3) reducir el margen existente entre el precio de acceso a un insumo esencial y el precio del bien o servicio ofrecido al consumidor final por los mismos agentes económicos, utilizando para su producción dicho insumo; y (4) la alteración o destrucción documental en la práctica de una visita de verificación.

Segundo, fiscalización más independiente. La COFECE se encuentra sujeta a la revisión de dos órganos técnicos, cuyos titulares son designados desde el Congreso de la Unión. Por un lado, el órgano interno de control está dotado de autonomía técnica y de gestión en la fiscalización de egresos e ingresos, así como del apego al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Lo dirige una persona nombrada por la Cámara de Diputados y ya no por el Ejecutivo Federal, como solía hacerse con fecha anterior a la entrada en vigor de la reforma de 2013. Por otro, la Auditoría Superior de la Federación tiene atribución para deslindar responsabilidades en los mismos rubros, conforme a la naturaleza de sus facultades.

De esta manera, la reforma consiguió dos metas cruciales: (1) elevar a rango constitucional el derecho a la libre competencia en los mercados, de forma que este importante criterio de política económica se convierte en un lineamiento para las autoridades de los tres órdenes de gobierno; y (2) crear un órgano constitucional autónomo, separado del Ejecutivo y con paridad de rango frente a otros poderes de la Unión, el cual tiene como contrapeso a tribunales especializados, para que la aplicación de esta política sea apartidista y alejada, lo más posible, de las influencias que normalmente se crean en los contextos electorales.

El potencial de la reforma

La reforma en competencia fue el primer paso para abrir una fase de política pública orientada a la generación de beneficios económicos y sociales incluyentes, dentro de una lógica de economía de mercado. En este texto, me permito pri-

mero aterrizar el ejercicio de las atribuciones y los alcances conseguidos en estos primeros cuatro años de labor de la COFECE, para después exponer los impactos positivos de la competencia en el contexto nacional, los cuales pueden potenciarse conforme se consolide un frente amplio de actores públicos, privados y sociales que prevenga y elimine barreras al libre mercado.

Desde su creación, la COFECE ha conducido análisis, recomendaciones e investigaciones en todos los sectores estratégicos del crecimiento económico nacional y el bienestar del bolsillo de los consumidores, salvo, como ya se mencionó, en los ámbitos de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Comprometidos con asegurar el mayor impacto posible del desempeño institucional y los recursos limitados a nuestro alcance, quienes trabajamos en la Comisión establecimos primero un Plan Estratégico 2014-2017 y luego otro actualizado para el periodo 2018-2021, con el objetivo de dar cumplimiento eficaz a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.² En ambos queda constancia de la prioridad dedicada desde el origen de la COFECE a sectores tan relevantes como el financiero, agroalimentario, energético, transporte y salud.

En sus primeros cuatro años de existencia (septiembre 2013 - diciembre 2017), para prevenir condiciones de mercado que tiendan a debilitar la competencia como consecuencia de fusiones entre competidores, la Comisión resolvió 575 notificaciones de concentración, con un valor de 30.3 billones de pesos. Cuando existen riesgos al bienestar de los consumidores, el Pleno ha condicionado su autorización a medidas remediales para proteger el bienestar de los mismos.

Un ejemplo de ello fue el proceso de adquisición de Comercial Mexicana por parte de Soriana, el cual, de haber sido autorizado en los términos originalmente planteados por la empresa compradora, hubiera tenido como consecuencia que los consumidores de 26 mercados podrían haber enfrentado precios más altos en la compra de bienes esenciales al quedar cautivos de una empresa con amplio poder en esas zonas comerciales. De ahí que la COFECE ordenara abstenerse de comprar o desincorporar las tiendas ubicadas en los mercados con riesgo.³

De igual forma, para prevenir la creación de estructuras de mercado contrarias a la competencia, la COFECE ha emitido más de 257 opiniones sobre el diseño de licitaciones, concesiones y permisos, con el objetivo de aportar a los tomadores de decisión en las instituciones públicas, criterios que aseguren la mayor participación posible de oferentes y las mejores condiciones para el Estado mexicano en estos concursos.

2 Los planes estratégicos se pueden consultar en: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/pe_2014-2017_act_2015.pdf#pdf y https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/02/PE_2018-2021.pdf#pdf

3 La resolución pública puede consultarse aquí: <https://www.cofece.mx/cfresoluciones/docs/Concentraciones/V1730/0/2289112.pdf>.

Asimismo, la Comisión se ha pronunciado sobre una diversidad de temas prioritarios en la agenda económica nacional, entre ellos, el cronograma de flexibilización de los precios al público de las gasolineras y el diésel, la eliminación de las restricciones para establecer y operar gasolineras, la regulación de las instituciones de tecnología financiera (fintech), así como sobre los servicios de transporte por medio de plataformas móviles.

En lo referente a los trabajos de la Autoridad Investigadora, dedicados a investigar y documentar toda conducta contraria a la Ley Federal de Competencia Económica, desde la creación de la COFECE hace cuatro años se han iniciado más de 62 procedimientos, en mercados tan importantes como son afores, gasolineras, medicinas y compras públicas del sector salud; distribución y comercialización de tortillas de maíz; gas LP, medidores de electricidad, transporte foráneo de pasajeros y servicios de plataformas de comercio electrónico, entre otros.

En cuanto a las nuevas facultades concedidas en la reforma de 2013, cabe destacar que en este periodo la COFECE presentó a la PGR su primera solicitud del ejercicio de la acción penal, en contra de varias personas que entre 2009 y 2015 se coordinaron de manera ilegal para manipular precios en licitaciones públicas del sector salud. De hallarse culpables, las personas vinculadas a proceso podrían ser sujetas a una pena máxima de 10 años en prisión y ser inhabilitadas hasta por cinco años para el ejercicio de cargos directivos.

De igual forma, la COFECE dio a conocer la primera investigación para determinar la existencia de un insumo esencial en la provisión de servicios de transporte aéreo que utilizan el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue. La investigación sustentó cómo la falta de acceso a los slots en igualdad de condiciones entre las distintas líneas aéreas que operan en este aeropuerto generó precios altos en boletos, elevadas participaciones de mercado de una aerolínea, afectaciones a la calidad del servicio y restricciones a la expansión de rutas. A partir de los hallazgos de la COFECE, el AICM dio inicio a un ejercicio de mejora de procesos que requiere mantenerse, no solo para garantizar condiciones óptimas del aeropuerto actual a aerolíneas y pasajeros, sino para replicarse como mejor práctica y de esta forma conseguir un adecuado funcionamiento del nuevo aeropuerto internacional, actualmente en construcción.⁴

La seriedad con la que la COFECE ha hecho valer la ley de competencia, incentivó a un mayor número de empresas y directivos a solicitar su adhesión al Programa de Inmunidad, el cual está diseñado para denunciar la comisión de delitos en la mate-

ría a cambio de ser beneficiados con la reducción de sanciones. Entre 2013 y 2017 se observó una tendencia ascendente de solicitudes al pasar de cuatro a 15 por año. Esto tiene mayor sentido, al considerar que el escalamiento de capacidades de análisis e investigación, así como el compromiso con el debido proceso, hizo que en ocho de cada 10 impugnaciones presentadas por los agentes económicos sancionados ante los tribunales especializados, le fuera concedida la razón a la COFECE.

Por otro lado, la Comisión también tiene el mandato de promover una cultura de la competencia para que, a partir de la visualización colectiva de los beneficios del libre mercado, un mayor número de audiencias asuma un papel activo en su defensa. Con ese cometido, la Comisión ha suscrito 46 convenios y acuerdos con distintas instituciones nacionales e internacionales, lo que le ha permitido desarrollar actividades de colaboración en los más diversos ámbitos, que van desde talleres a estudiantes, capacitación a colegios de profesionales, conferencias en cámaras empresariales y difusión de los conceptos de competencia al público en general.

Destaco aquí la entusiasta respuesta ciudadana a los premios convocados por la COFECE, para reconocer los trabajos de investigación y ensayo académico, reportaje periodístico y comunicación visual en materia de competencia, así como el organizado para identificar el obstáculo regulatorio más absurdo para competir y emprender. Los conceptos ciudadanos ofrecidos en cada uno de ellos, muestran el creciente interés que tienen los mexicanos en contar con mercados favorables a la libre competencia y concurrencia, como un mecanismo para erradicar los privilegios económicos.

El diseño institucional surgido de la reforma y el trabajo decidido de la COFECE, le han merecido a México diversos reconocimientos en el ámbito internacional en materia de competencia económica. En 2016, la Comisión ganó el *Antitrust Writing Awards del Institute of Competition Law*, así como las dos más recientes ediciones del Concurso de Promoción de la Competencia del Banco Mundial y la *Red Internacional de Competencia*. Asimismo, el *Global Competititon Review* mejoró la clasificación de la Comisión, al pasar de dos y media estrellas a tres (de cinco estrellas posibles) gracias al nuevo diseño institucional, y como buena autoridad en ascenso, por su adecuada aplicación de la ley de competencia. De igual forma, México mejoró su posicionamiento en el Subíndice de la Efectividad de la política antimonopolios, correspondiente al Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. En él, nuestro país escaló 50 posiciones entre 2013 y 2017. Quienes trabajamos en la COFECE estamos orgullosos de haber hecho crecer des-

4 Consúltense aquí el análisis del caso: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/Slots-Ver-final.pdf#pdf>

de la raíz una institución eficiente y comprometida que, con base en los objetivos estratégicos del Estado mexicano, los conceptos de competencia integrados en la reforma y el trabajo técnico, comienza a ser referente latinoamericano e internacional, y a incidir de manera cada vez más positiva en los mercados.

Debemos reconocer que sería imposible cumplir las metas institucionales sin el desarrollo paralelo de acciones destinadas a generar eficacia en el uso de los limitados recursos financieros, materiales y humanos a los que tiene acceso la COFECE. El hecho de ser uno de los órganos autónomos con menor presupuesto disponible, nos ha llevado a la realización de importantes esfuerzos para la mejora de gestión, transparencia y rendición de cuentas. Con ese fin, en estos años dimos a conocer la Agenda de Rendición de Cuentas 2014-2017, la cual reportó el cumplimiento total de sus preceptos; se realizaron dos auditorías externas en las que la COFECE obtuvo opiniones limpias, y se recibió un puntaje de 94 puntos sobre 100 por parte de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la maduración del Sistema de Control Interno Institucional. A lo anterior se suma la creación y fortalecimiento del Sistema de Gestión de Talento, cuyo propósito es el mejor reclutamiento y selección de personal que ingresa a la Comisión, el cual incluye un programa de evaluación de personal, un esquema competitivo de remuneraciones y bono por desempeño, medido a través del porcentaje de cumplimiento del programa anual de trabajo, así como de una serie de indicadores de desempeño institucional.⁵

Más que orillar a la COFECE a un escenario inercial con los avances aquí descritos, quienes trabajamos en ella estamos en alerta permanente de los espacios de oportunidad para poder llevar más allá los logros en favor de la competencia económica. En este sentido, hacia finales del año se solicitó una evaluación externa al despacho McKinsey, en la cual se identificó la necesidad de involucrar a nuevos actores en la difusión de los valores y beneficios de la competencia, ampliar la elaboración de contenidos que promuevan la cultura de la competencia y libre concurrencia, así como continuar con la construcción de capacidades y especialización técnica del capital humano.⁶

En el proceso de mejora, estamos explorando alternativas para agilizar los análisis de concentraciones, enriquecer el análisis de los casos y mantener el enfoque en los sectores más importantes de la economía nacional, sin descuidar los mercados secundarios o locales. Adicionalmente, velamos por la mayor especialización de nuestro talento técnico, de forma que podamos extender nuestro récord positivo

5 Tanto los programas de trabajo como los indicadores de desempeño se pueden consultar en: <https://www.cofece.mx/rendicion-de-cuentas/planeacion-y-evaluacion/>

6 El estudio completo se puede consultar en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/01/Estudio-labor-COFECE-17.pdf#pdf>

en la defensa jurídica frente a las impugnaciones interpuestas por las empresas en los tribunales especializados de competencia. Hemos también procurado un entorno de equidad para el reclutamiento, escalamiento de capacidades, desarrollo profesional y situación salarial entre mujeres y hombres, esfuerzo que llevó a la COFECE a obtener la certificación internacional en igualdad de género por parte de la Fundación Edge, la primera que se otorga a una institución pública en México y que fue refrendada en 2018 por dos años más.

Es preciso reconocer que la labor de la COFECE constituye un eslabón de un engranaje más amplio para generar competencia en los mercados mexicanos. Por ello, el potencial de la reforma de 2013 no puede medirse exclusivamente desde la instrumentación de las atribuciones conferidas a la Comisión, sino que requiere incentivar la mayor suma posible de esfuerzos provenientes de los tres órdenes de gobierno, las legislaturas federales y estatales. Al ser de ellos la responsabilidad de establecer las reglas del mercado, resulta crucial que se mantengan al margen de intereses de grupo y eviten imponer barreras con fines políticos, como también que se haga valer la ley a todos los agentes económicos por igual. Tan malo para el consumidor es una ley que impone barreras injustificadas a la participación de más competidores en un mercado, como una norma pro competencia que no se aplica por complicidad del poder público.

También resulta indispensable la colaboración de los agentes económicos en cuanto a conducir sus actividades comerciales con apego a derecho y denunciar acuerdos ilegales entre competidores, así como de la sociedad civil en su rol de promover y defender la cultura de la competencia. Como se verá a continuación, por los beneficios derivados de contar con condiciones plenas de libre competencia y concurrencia en los mercados, el potencial de la reforma es mucho mayor si se articulan acciones cada vez más integrales.

Es por demás conocido que la competencia económica es motor de innovación, productividad y competitividad, lo cual estimula mayores tasas de crecimiento nacional. Para empresarios y emprendedores, la competencia incrementa las oportunidades de negocio, da acceso a insumos de producción de mayor calidad a mejores precios, y garantiza cancha pareja en el acceso al mercado y las condiciones en las que se desenvuelven los distintos oferentes de un bien o servicio. En nuestro país, existe un impulso creciente de personas y pequeñas empresas que quieren emprender y generar empleos, pero es un hecho que sin garantías de acceso al mercado o en ausencia de condiciones de equidad competitiva, se vuelve imposible el emprendimiento.

Nuestra sociedad está harta de la corrupción. La competencia económica es una aliada idónea para combatirla en los procesos de contratación pública. Recorde-

mos que para que el gobierno pueda cumplir con su función, además de ofrecer los bienes y servicios que son de su competencia a la población, debe adquirir insumos a partir de terceros. Cuando un concurso público se diseña para que exista competencia real por los contratos de gobierno, se reducen los espacios proclives al favoritismo y al tráfico de influencias, al permitir el acceso del mayor número de oferentes y al ser analizadas sus propuestas con criterios objetivos y neutrales. Cuando esto falla, las adquisiciones se dan en entornos de complicidad, en detrimento del alcance del presupuesto público y el bienestar de la sociedad.

La competencia económica es un instrumento con incidencia positiva en el Estado de derecho. Expongo aquí tres efectos. El primero, diluye el poder de las empresas frente al gobierno y su influencia en el diseño e instrumentación de políticas públicas o regulación para garantizarse privilegios. Segundo, la competencia transfiere el poder de las empresas a los ciudadanos, porque son ellos quienes con sus decisiones de compra determinan a las que permanecen y salen del mercado, de acuerdo con la calidad y el precio de sus productos. Tercero, la competencia iguala oportunidades y facilita la movilidad social sustentada en capacidades personales, no en condiciones sociodemográficas.

Este es el potencial real de la reforma de 2013, por lo que no debe haber titubeos en seguir haciendo de la competencia un criterio central de la política económica. Con esto en mente, la COFECE propuso a los partidos políticos y candidatos contendientes en el proceso electoral del presente año, cinco acciones a instrumentarse cuyos efectos son transversales y tienen el objetivo de garantizar competencia efectiva en los mercados —sean nacionales o locales—. Estas se encuentran contenidas en el documento *Competencia económica, plataforma para el crecimiento 2018-2024*, y son:⁷

1. Decreto del Ejecutivo Federal para identificar y eliminar las restricciones a la competencia, creadas por leyes federales en sectores relevantes para la actividad económica nacional. Debe recordarse que los obstáculos no solo provienen del poder de las empresas o de los acuerdos entre competidores para manipular precios o desplazar a nuevos oferentes: surgen también de leyes deficientes que, con intencionalidad política o sin ella, favorecen a unos productores sobre otros.
2. Decreto del Ejecutivo Federal para obligar a un análisis en materia de competencia, a todos los cambios de reglamentos federales con anticipación a su eventual reforma. La instrucción prevendría la creación de barreras a la competencia derivadas de nuevos instrumentos normativos. Asimismo, se

7 COFECE. *Competencia económica, plataforma para el crecimiento 2018-2024*. Véase en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/12/plataforma-de-crecimiento.pdf#pdf>

podría proponer al Congreso de la Unión que la COFECE cuente con capacidad legal de emitir opiniones vinculantes cuando identifique daños al proceso de competencia y al bienestar de los consumidores.

3. Decreto del Ejecutivo Federal para ejecutar una revisión pública por parte de la COFECE y otras instituciones, con el fin de garantizar criterios de competencia en los procedimientos de contratación gubernamental de alto impacto. El propósito es prevenir el diseño de licitaciones deficientes o amañadas que avalan esquemas injustificados de subcontratación de proveedores o competencia simulada entre empresas que en realidad son del mismo dueño.
4. Instrumentar un programa de incentivos presupuestales a las entidades federativas que logren construir o fortalecer marcos normativos pro competitivos. El programa premiaría a los gobiernos estatales que elaboren y apliquen planes de acción para corregir restricciones a la competencia impuestas por el marco normativo local. Entre otros beneficios, esto promovería la inversión en mercados relevantes como el de gasolinas, ferrocarriles, gas natural, electricidad y telecomunicaciones, favoreciendo la baja estructural de precios en regiones con déficit de infraestructura.
5. Otorgar a la COFECE y al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de ejercer acciones de inconstitucionalidad sobre leyes locales y federales, que resulten contrarias a la garantía constitucional de la libre competencia y concurrencia. Ello podría derribar restricciones anticompetitivas particularmente graves en cualquier orden de gobierno, como consecuencia de la invalidación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a solicitud de alguno de los órganos autónomos.

En adición a estas cinco propuestas centrales, el documento Competencia Económica, Plataforma para el Crecimiento 2018-2024 expone un listado específico de barreras a la competencia en mercados estratégicos para el desarrollo nacional, que podrían estar protegiendo a algunas empresas en particular en perjuicio de los consumidores. Es decir, las acciones de investigación y sanción de conductas anticompetitivas llevadas a cabo por la COFECE en estos primeros cuatro años de existencia, requieren ser complementadas con acciones decididas en los sectores financiero, energético, agroalimentario, salud y transporte para garantizar la libre competencia y concurrencia de los agentes económicos.

En la COFECE hacemos votos porque los partidos políticos mantengan el impulso de desterrar privilegios económicos concentrados en pocas manos, a través de una actuación decidida a favor de la competencia de quienes asumirán la titularidad del Ejecutivo Federal y nueve gubernaturas, las tareas legislativas en el Congreso de la Unión y los congresos locales. Todos ellos tendrán en la Comisión una aliada, con la conciencia plena de que un México mejor, es competencia de todos.



Introducción

L ESTATUS JURÍDICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO es un tema recurrente de debate, pues al tratarse de la capital del país su gobierno no ha gozado históricamente de la autonomía de las entidades federativas, incluso fue considerada como un departamento central del poder federal hasta finales del siglo XX. La reforma política de 2014 propuso convertir al Distrito Federal en una entidad federativa con las mismas características y autonomía que el resto de los estados del país, aun cuando los poderes de la Unión mantuvieran su sede en la ciudad.

Debido a su propia naturaleza emergente, era de esperar que la reforma política de la Ciudad de México generara algunas controversias entre las nuevas disposiciones legales y las ya existentes. Cabe recordar que en una federación los estados miembros ceden su soberanía exterior y algunas facultades interiores a favor de un gobierno central.

La **reforma política** de la Ciudad de México

Armando Hernández Cruz*

Este texto busca describir cómo ha ido cambiando el régimen político de la ciudad a lo largo de los años; la reforma política de 2016 que transformó su organización y le otorgó mayores libertades; algunas de las controversias constitucionales derivadas la misma; y la labor del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, así como los retos que representa para esta institución adecuarse a esta nueva normativa.

Antecedentes de la reforma política de la Ciudad de México

En una nación con características federales, la capital de un país es el ámbito jurídico de los poderes, y el espacio territorial donde se garantiza la independencia y seguridad de los Poderes de la Unión. Un Estado federal consiste en la creación de una nueva entidad política o Federación que representa a todas las entidades; en donde cada elemento participa en un único gobierno nacional; y las facultades de gobierno se reparten entre la federación y sus entidades locales. De esta forma, en lugar de que los ciudadanos de una capital puedan elegir a sus representantes, la autoridad federal es la encargada de designar a quienes la gobiernan. La reforma política de 2014, transformó por completo este hecho y estableció un nuevo régimen político que reivindicaba la participación política de los capitalinos.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

A manera de antecedente histórico hay que mencionar que la Ciudad de México ha sido el centro económico y político del país desde la época prehispánica. Luego de que México conquistó su independencia la ciudad fue reconocida como la sede de los poderes en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

El Distrito Federal tiene fundamento en el artículo 50, fracciones XXVII y XXIX de la Constitución de 1824, que facultaba al Congreso elegir el lugar de residencia de los poderes de la Federación y de ejercer las funciones del Poder Legislativo local. El 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente decretó que el Distrito Federal sería la Ciudad de México. En 1854, Antonio López de Santa Anna estableció por decreto la división del territorio en ocho prefecturas interiores y tres exteriores. La Constitución de 1857 ordenó que en caso de que el Congreso decidiera trasladar a otro lugar a los Poderes de la Unión, la Ciudad de México se convertiría en el Estado del Valle de México.

En 1861 otra reforma administrativa estipuló que el Distrito Federal se compusiera por una municipalidad y cuatro partidos (Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya), esta composición se mantuvo vigente hasta 1899 cuando se anexaron los municipios de Cuajimalpa, Tlaltenco, Mixquic, y San Pablo Oztotepec, y los partidos de Azcapotzalco y Coyoacán.

La Constitución de 1917 mantuvo a los Poderes de la Unión en la ciudad a través de la Ley Organización de Distrito y Territorios Federales (1917) que confirmó la división del Distrito Federal en 13 municipalidades, y en 1924 se agregó la Municipalidad General Anaya.

La Constitución de 1917 consideró al Distrito Federal como parte de la Federación, en su artículo 71, estableciendo que la entidad tendría un régimen municipal; el procurador general y el gobernador serían nombrados por el presidente; y sus jueces y magistrados serían designados por el Congreso. En 1928, se suprimió la libertad de los municipios con la publicación de la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales que establecía que el presidente se encargaría de las funciones administrativas a través del Departamento del Distrito Federal. Luego la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941 creó como ente jurídico a la Ciudad de México. En 1970 otra reforma administrativa dividió la ciudad en cuatro delegaciones.

El proceso de democratización por el que atravesó México a partir del final de los sesenta resultó en una reforma trascendental para la vida política de la capital de la república. La reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, por medio de la modificación de artículo 73, creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano compuesto por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional. Las competencias de esta asamblea incluían: aprobar

los nombramientos de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia, proponer al Congreso leyes relativas a la entidad, y establecer los reglamentos de la policía local.

El 25 de octubre de 1993 se creó la figura jurídica y organizacional que estuvo vigente hasta la reforma de 2014, ésta modificó los artículos 31, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, cambió la denominación del título V, adicionó la fracción IX al artículo 76 y un párrafo al 199; al tiempo que derogaba la fracción VXVII del artículo 89 de la Constitución federal.

La reforma política de la Ciudad de México

Tal como se ha escrito una reforma política del estatus de la Ciudad de México que promoviera los derechos políticos de los ciudadanos había sido una constante. Finalmente la propuesta que se concretó fue la que se presentó en el marco del Pacto por México, un acuerdo político formado el 2 de diciembre de 2012 por el presidente Enrique Peña Nieto y los tres principales partidos políticos nacionales.

El 29 de enero de 2016 se promulgó la reforma constitucional federal por la que el entonces Distrito Federal se convirtió en la Ciudad de México. Dicha reforma otorgó un nuevo estatus político-jurídico a la capital del país por el cual se le dotó de autonomía en su régimen interior, y su organización política y administrativa.

La reforma contempló la modificación de 52 artículos constitucionales, incluyendo el cambio en el artículo 122 —sin duda el centro de la reforma— en el cual se expone que la Ciudad de México continúe siendo capital y sede de los poderes de la Unión, y cuente además con “autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”. Así, esta reforma dispuso el nombre oficial de la Ciudad de México; la redacción de la primera Constitución de la Ciudad; revisó las competencias del jefe de gobierno y de la Asamblea; y fortaleció a las delegaciones creando órganos colegiados.

Así el 15 de septiembre de 2016, iniciaron las sesiones de la Asamblea Constituyente, y el 5 de febrero de 2017 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial* local la Constitución Política de la Ciudad de México, instrumento jurídico por el que la capital del país tiene autonomía, sin dejar de ser la sede de los poderes federales, se reconfiguró su Poder Legislativo llamado Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, se fortaleció a las 16 alcaldías, antes delegaciones administrativas, y se creó el cargo de concejal. Cabe resaltar que se dispuso en su artículo primero transitorio que entraría en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La reforma política en materia electoral

Es menester remontarnos a los orígenes y precedentes que dieron origen al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, antes Tribunal Electoral del Distrito Federal; los cuales se encuentran íntimamente vinculados a la consolidación democrática de la Ciudad de México. Su origen se remonta a la reforma política constitucional de 1996, precisamente en un momento clave para la política mexicana. En aquel entonces el país se encontraba en plena transición hacia la democracia. La competencia electoral se vio cada vez más pronunciada y el sistema de un único partido se vio rebasado por uno muy competido.

El primer antecedente con el que contamos respecto de la reforma constitucional de agosto de 1996, es la modificación al artículo 122 constitucional, con la intención de que se recobrara el derecho de elegir sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, a los diputados a la Asamblea Legislativa, jefe de gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividía el entonces Distrito Federal, lo anterior mediante voto universal, libre, directo y secreto.

La referida reforma trajo aparejados los principios de la legislación electoral en el entonces Distrito Federal y condicionó las disposiciones que regularán las elecciones, a las bases del Estatuto de Gobierno, teniendo en consideración los principios fundamentales de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, así como los principios que regulan la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad y dotar de certeza jurídica a todas y cada una de las etapas del proceso electoral.

Cuando sufrió cambios tanto la naturaleza jurídica, como la estructura y atribuciones del gobierno local, fue necesario reformar y adicionar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que ocurrió en dos momentos, el primero de estos fue el 22 de noviembre de 1996, cuando tales reformas repercutieron en la conformación de los órganos de gobierno del Distrito Federal, restringiendo en el artículo tercero transitorio que el 6 de julio de 1997 se elegirían, únicamente al Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa.

Por lo concerniente a la organización de tales elecciones, es de señalarse que le correspondió a los órganos federales, regidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), establecidos a través de la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE), en razón de que el entonces Distrito Federal

no contaba con órganos electorales propios y así las impugnaciones derivadas de ese proceso fueron sustanciadas y resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El segundo momento relevante con el que contamos, es la segunda reforma de fecha 4 de diciembre de 1997, reforma que estableció las bases de la legislación electoral capitalina, y es precisamente en esta reforma en la que se adicionó el título sexto destinado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, así mismo en el capítulo IV se estableció la integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral.

Y es así que, con las referidas reformas en adición a varias iniciativas presentadas por grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que se generó la aprobación del Decreto de Código Electoral del Distrito Federal, el cual entró en vigencia el 6 enero de 1999, código que en su libro séptimo regula la naturaleza, integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Es en el mismo mes y año cuando la Asamblea Legislativa, en uso de las facultades que le otorgó el Código Electoral del Distrito Federal cuando empezó a trabajar para crear y conformar, tanto al Instituto Electoral como al Tribunal Electoral del Distrito Federal, con la intención de que, en la segunda semana de ese mes, a más tardar, estuvieran plenamente integrados.

Posteriormente el Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, en acatamiento a la legislación electoral; sometió a la consideración de la Asamblea las propuestas de candidaturas de 24 licenciados en Derecho con una amplia y reconocida carrera profesional para que se eligieran a los nueve magistrados electorales, cinco de ellos numerarios y cuatro supernumerarios y fue el 15 de enero, en sesión extraordinaria y por unanimidad que dicha autoridad legislativa designó a los nueve integrantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal, por lo que el primer Pleno que conformó al tribunal estuvo integrado por: Raciél Garrido Maldonado, Estuardo Mario Bermúdez Molina, Juan Martínez Veloz, Hermilo Herrejón Silva y Rodolfo Terrazas Salgado.

Con la conformación de Pleno mencionada, es que el 18 de enero del mismo año, los magistrados electorales, rindieron protesta en la que prometieron cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes en materia electoral, ante el Pleno de la Asamblea Legislativa y ante la ciudadanía del Distrito Federal.

El 29 de enero de 1999, con la presencia de ocho magistrados (cinco numerarios y tres supernumerarios), tuvo verificativo la sesión pública de instalación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, acto que dio origen a la vida institucional

del Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, ello como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional local en materia electoral del entonces Distrito Federal, resultando en la especie, el primero en su género desde la creación del Distrito Federal.

En sesión pública de 18 de enero de 2007, se instaló formalmente el Pleno del Tribunal en su nueva integración y por unanimidad de votos de sus miembros.

Más adelante ejerciendo sus atribuciones, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal llevó a cabo la designación de los magistrados electorales integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, para el segundo periodo, que abarcó del 18 de enero de 2007 al 17 de enero de 2015, pleno que se encontró integrado por: Miguel Covián Andrade, Alejandro Delint García, Armando Ismael Maitret Hernández, Adolfo Riva Palacio Neri, Darío Velasco Gutiérrez.

Por lo que hace al tercer y actual Pleno, actualmente se encuentra conformado por: Martha Leticia Mercado Ramírez, Martha Alejandra Chávez Camarena, Gustavo Anzaldo Hernández, Juan Carlos Sánchez León y Armando Hernández Cruz, como magistrado presidente.

Es con la reforma de fecha 10 de febrero de 2014, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, situación que a la par generó una modificación en el marco normativo en todo el país, por lo que se creó una nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, quedando abrogado el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La reforma constitucional, dio origen a que el Tribunal Electoral se transformara en una autoridad electoral jurisdiccional de carácter local, con lo que se vio fortalecida su autonomía e independencia en relación con otros órganos estatales. Es de resaltar que continuaron vigentes las facultades plenas para resolver todas las controversias de naturaleza electoral derivadas de los procesos electorales y de participación ciudadana en el Distrito Federal.

Otra de las aportaciones que trajo consigo la reforma del 10 de febrero de 2014; es que dotó al tribunal de competencia para resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores; y como consecuencia de ello, el Instituto Electoral del Distrito Federal únicamente tendría injerencia respecto de la queja o denuncia por violación a la normativa electoral del entonces Distrito Federal; a la integración del expediente; así como a la sustanciación del mismo, y una vez integrado, remitirlo al Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal para su resolución.

Como consecuencia de esta reforma Constitucional, el 27 de junio de 2014, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó las adecuaciones normativas que permitieron armonizar las leyes electorales del entonces Distrito Federal con las federales, con la intención de que el nuevo modelo electoral entrara en vigor y fuera aplicado en el proceso electoral ordinario de 2014-2015 en el entonces Distrito Federal.

Otra de las modificaciones que generó la reforma Constitucional, es que la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempló un nuevo proceso para designar a los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales, incluyendo el Instituto Electoral del Distrito Federal, en tal virtud, le correspondería al Consejo General del Instituto Nacional Electoral designar a las y los consejeros electorales que integrarían al instituto.

Con dicha reforma, también sufrió modificación la manera de designación de las y los magistrados electorales de las autoridades electorales jurisdiccionales en los estados, ya que ahora sería el Congreso estatal el facultado para realizar las designaciones, por lo que cuanto hace a la Ciudad de México, correspondería la designación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya no al Senado de la República.

En lo que corresponde a las atribuciones del entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, las mismas se encontraban establecidas en el artículo 162 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, antes de entrar de lleno a las atribuciones, es importante exponer que el referido ordenamiento normaba los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del entonces Distrito Federal, así como las prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales, locales, candidatos de los partidos y candidatos independientes, la constitución, derechos y obligaciones, de las agrupaciones políticas locales, las elecciones para jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, el régimen sancionador electoral, los procedimientos de investigación y fiscalización electoral, en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral delegue dicha facultad, la salvaguarda, validez y eficacia de los derechos político-electorales de los ciudadanos; y la estructura y atribuciones del Instituto Electoral del Tribunal Electoral, ambos del entonces Distrito Federal.

Acciones de inconstitucionalidad a la reforma electoral del 2014 en la Ciudad de México

Con el presente apartado se busca exponer algunos de los temas abordados en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de las acciones de inconstitucionalidad en contra del entonces Código de Instituciones y Procedi-

mientos Electorales del Distrito Federal, reformado mediante Decretos de fechas 27 y 30 de junio de 2014.

En resumen, las acciones y normas impugnadas son las siguientes:

Acción	Normas impugnadas
45/2014	Artículos 220 y 356, fracción III.
46/2014	Artículos 244 Bis, segundo párrafo, 244 Ter, 244 Quáter y 244 Quintus.
66/2014	Artículo 356, fracción III (parte final).
67/2014	Artículo 292, fracción II.
68/2014	Artículo 316 Bis.
69/2014	Artículos 355, fracción VII; 356; 220; 292, fracción II, y 293, fracción VI, numeral 1.
75/2014	Artículo 318.

Los temas abordados en dicha resolución fueron muy variados y en términos generales se describen a continuación:

Concepto de invalidez	Sentido de la resolución
Limitación a los partidos de nuevo registro para convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político para el primer proceso electoral.	Al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.
Mecanismo de cómputo de los votos a favor de candidatos comunes.	Se actualiza una violación al principio de certeza electoral contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable al Distrito Federal en términos del 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), por lo que debe invalidarse la porción normativa de la fracción III del artículo 356 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Concepto de invalidez	Sentido de la resolución
Requisito para obtener el registro como candidato independiente consistente en no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años previos a la solicitud de su registro.	El concepto de invalidez se estimó como infundado.
Requisito de acompañar la copia de la credencial para votar vigente, para efecto del cómputo del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente.	El concepto de invalidez se estimó como infundado.
Razonabilidad del porcentaje de respaldo ciudadano que se debe recabar para el registro de candidaturas independientes.	El concepto de invalidez se estimó como infundado.
Desproporcionalidad entre el financiamiento público del candidato independiente y de los partidos políticos.	El concepto de invalidez se estimó como infundado.

Concepto de invalidez	Sentido de la resolución
Fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, bajo criterios de equidad de género.	<p>El concepto de invalidez es fundado. Se realizó una interpretación plausible de los artículos 292, fracciones I y II y el artículo 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que genera un sistema compatible con el principio de paridad de género.</p> <p>Dicha interpretación consiste en que para la integración de la Lista B, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la Lista A y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y sucesivamente se irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de esta lista.</p> <p>Con esta interpretación se garantiza la paridad de género en la asignación de escaños de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respetando a la vez el modelo de listas producto del ejercicio de las atribuciones del legislador local, lo que hace preferible esta alternativa frente a una declaratoria de invalidez, máxime que el proceso electoral está próximo a iniciar.</p>
Regulación de la colocación de propaganda electoral en bienes en los que se hayan otorgado permisos administrativos temporales revocables.	Los argumentos se estimaron infundados.
Colocación de propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano.	Se reconoce la validez del artículo impugnado.

Como vemos se trata de tópicos e instituciones fundamentales que marcaron un antecedente importante del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el miércoles 7 de junio de 2017.

Los retos para el Tribunal Electoral de la Ciudad de México

El proceso de reforma constitucional federal que dio origen a la Ciudad de México es histórico. Aunque la capital del país y sus futuras alcaldías no han adquirido la autonomía que las demás entidades federativas y sus municipios tienen, no puede negarse la importancia de tal reforma que, como cualquier otra, es perfectible.

Debido a esta reforma, que se ha tratado en páginas anteriores, se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México por parte de la Asamblea Constituyente, autoridad que logró una Ley Fundamental amplificadora en cuanto a derechos humanos se refiere y en relación con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de la Ciudad es un instrumento jurídico que mandata, por ejemplo, la igualdad sustantiva y la paridad de género tanto en el acceso a los cargos públicos como en la configuración de los poderes locales. Esto representa, entre otros puntos, un avance significativo en cuanto a democracia sustantiva se refiere, la cual debe ser ejercida y protegida por los procesos conducentes. Es aquí donde entra el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) a desempeñar su papel como organismo autónomo especializado garante en materia electoral.

El principal y más grande reto inmediato para el Tribunal Electoral de la capital de México es generar confianza en la ciudadanía y en los justiciables, ello porque la reciente Constitución ha generado grandes expectativas en la población. En medio de un proceso electoral histórico, el Tribunal se enfrenta a un período de transición jurídica, política y democrática de gran trascendencia y a cuya altura se debe actuar. Es decir, en la medida en que los derechos consagrados en la Norma Fundacional local se han amplificado, proporcionalmente se debe amplificar y adaptar el actuar del TECDMX.

En 2018 se elegirá a la persona titular de la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, diputaciones del Poder Legislativo de la ciudad y, por primera vez, a alcaldes y alcaldesas, así como concejales de las demarcaciones territoriales.

Ello significa que existirá una nueva integración política, con nuevas atribuciones y con administraciones que dejarán de ser unipersonales y se tornarán en cuerpos colegiados, a cargo de un alcalde o alcaldesa y con un concejo compuesto con al menos 10 integrantes, que se elegirán a través del voto universal, libre y secreto, bajo dos principios electorales: mayoría relativa y representación proporcional.

Lo anterior implica que el tribunal esté en constante actualización y revisión de su actuar con el fin de incorporarse y proteger el nuevo paradigma político de la

ciudad que integra candidaturas sin partido y paridad de género, no sólo para la conformación de los órganos representativos, sino también para la composición del gabinete del jefe de gobierno de la ciudad y el Poder Judicial.

Además para el Congreso de la Ciudad se hará la designación en una relación 50-50 según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, a diferencia de los procesos anteriores en el que la proporción era de 40 y 26 diputaciones, respectivamente.

Indudablemente, esto último conllevará a que se realice un análisis exhaustivo de las impugnaciones e, inclusive, la posibilidad de que se emitan nuevos criterios. Cabe señalar que el nuevo Congreso de la Ciudad de México se integrará por el mismo número de hombres y mujeres, lo que significará ponderar la igualdad sustantiva, la paridad de género y la libertad del electorado.

Otro tema importante para 2018 es la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo y que por primera ocasión, también se llevará a cabo la Consulta Popular sobre temas trascendentes para la ciudad. Procesos fundamentados en la Carta de la Ciudad que implican el ejercicio de derechos político-electorales y que, por lo tanto, son justiciables ante el Tribunal Electoral.

El TECDMX es una institución en constante mejora, preocupada por utilizar de manera eficiente los recursos del Estado y que cumple con su objetivo de brindar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y transparencia sobre el ejercicio de sus actividades.

Por esta razón, se renueva día tras día el compromiso para afrontar los retos que le permitan coadyuvar en la consolidación del régimen democrático en la Ciudad Capital, los cuales incluyen, más no se limitan a:

Preservar la optimización del servicio que se presta a la ciudadanía, buscando la certificación de más procesos internos, tanto jurisdiccionales como administrativos.

Mantener la calidad en la capacitación permanente de su personal, tanto jurídico como administrativo, a través de distintos cursos para que cuenten con las herramientas necesarias que les permita tener un amplio panorama en materia jurisdiccional.

Continuar e incrementar el índice de inmutabilidad de nuestras sentencias, en plena congruencia con los principios de seguridad y certeza jurídicas.

Transmitir las sesiones públicas y publicar las sentencias para que la población tenga acceso a la labor de las magistraturas.

Seguir trabajando en la transparencia y rendición de cuentas para consolidar un tribunal abierto.

Todo este trabajo ha posicionado y mantendrá al TECDMX a la vanguardia de la impartición de justicia electoral del país, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, hechos que deben ser motivo de orgullo para todos los capitalinos pues cuentan con un Tribunal Electoral de primer nivel.

Ahora bien, es cierto que el proceso electoral 2017-2018 será una prueba muy importante para el tribunal, pero ello no significa que los retos de esta autoridad terminen con el proceso a que se ha hecho referencia.

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México es una institución permanente especializada en los procesos democráticos y la defensa de los derechos político-electorales, por lo que su quehacer va más allá de la elección del 1º de julio y de los procesos comiciales. De hecho, a partir de septiembre de 2018, por mandato constitucional, el TECDMX podrá iniciar procesos legislativos en su materia, facultad que deberá ser ejercida con responsabilidad institucional y en atención a la importancia histórica que esto representa.

De esta manera, el organismo constitucional local dedicado a los procesos democráticos podrá aportar a la defensa de las libertades, tanto desde la consolidación de un gobierno abierto traducido en un tribunal transparente, como desde su natural labor jurisdiccional y el ejercicio responsable de iniciar procesos de creación de derecho ante el Congreso de la Ciudad de México, con lo que se busca mantener a dicha entidad en el primer nivel, propio de una las ciudades más grandes del mundo.



E

EN 2008 SE PROMULGÓ UNA REFORMA constitucional que introdujo en la República mexicana el sistema de justicia penal oral. El cambio estructural en la impartición de justicia más relevante en los últimos 100 años.

Gracias a la *vacatio legis* la incorporación de este sistema novedoso fue paulatinamente, hasta que ocho años después, en junio de 2016, inició sus operaciones de manera completa en todo el territorio nacional, y con lo que, en la práctica, se han encontrado vicisitudes susceptibles de perfeccionarse para lograr la consolidación de aquel sistema.

Uno de los problemas que se advierten es la incompatibilidad *aparente* existente entre el nuevo sistema de justicia penal y el juicio de amparo, este último siendo la figura de protección de derechos fundamentales orgullo del sistema mexicano.

Por ello, con estas líneas se pretende, de inicio, evidenciar una posible contradicción entre los principios del sistema penal oral y el juicio de

La aplicación de la **Ley de Amparo** en el nuevo sistema de justicia penal mexicano: retos y desafíos

Yazmin Erendira Ruiz Ruiz*

amparo, particularmente en temas como la suplencia de la queja en este último y el principio de contradicción que impera en el nuevo sistema penal, o la inmediatez; para posteriormente exponer la viabilidad de una interpretación armónica, evitando así la confrontación o disposiciones contrarias entre el juicio de amparo y el sistema de justicia penal. Y el establecer, cómo es que las reformas a la Ley de Amparo han buscado lograr esa armonía entre éstos.

Sistema de justicia penal oral

El modelo de justicia penal, incorporado en la máxima legislación del país a partir de 2008, se sustenta sobre la base de principios que regirán en todo el proceso, los cuales son: publicidad, contradicción, continuidad, concentración, inmediatez, igualdad ante la ley, igualdad entre las partes, juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, y, prohibición de doble enjuiciamiento.

Para fines de este artículo, como se adelantó, destacaremos los principios de contradicción e igualdad ante la ley, y el de inmediatez, desde luego sobre el contexto del juicio de amparo.

* Juez Decimosexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

El principio de **contradicción**, como lo señala el artículo 6 del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹ prevé la posibilidad de que las partes conozcan, controvertan y confronten los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte.

Por su parte, el principio de **igualdad entre las partes**, que se ubica en el numeral 11 de la codificación adjetiva,² garantiza que las partes se encontrarán en condiciones de igualdad, en el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, los tratados y las leyes que emanen de estos.

Dentro de estos principios, podemos encontrar lo que los tratadistas han denominado como *teoría del caso*, que es la exposición de la pretensión a demostrar, tanto del órgano acusador, como el de la defensa, o incluso, en ciertos, casos, el de la víctima u ofendido.

Así, por regla general, la teoría del caso partirá de premisas distintas, pues evidentemente las pretensiones de las partes son contrarias, y la finalidad será persuadir al juzgador para que avale su pretensión, y así conseguir un auto de vinculación, o no vinculación, una sentencia condenatoria o absolutoria, según la postura que se pretenda defender.

Ahora, ¿cómo se relaciona lo anterior con el juicio de amparo? y ¿en dónde se puede encontrar un obstáculo para la consolidación del sistema de justicia penal oral? A consideración de la suscrita en la suplencia de la queja.

Efectivamente, en el artículo 79 de la Ley de Amparo, particularmente en la fracción III, se constituye como una obligación para los tribunales de control de la constitucionalidad, suplir la deficiencia de la queja tanto al probable responsable de un delito, como a la víctima u ofendido de éste, siempre y cuando sean quejosos en el juicio de amparo.

Luego, la suplencia de la queja, como lo han sostenido los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ opera aún ante la falta total de conceptos de violación o agravios, en esa medida, será obligación de los tribunales de amparo analizar la constitucionalidad del acto reclamado, sin importar

1 **Artículo 6°.** Principio de contradicción.

Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este Código.

2 **Artículo 11.** Principio de igualdad entre las partes.

Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

3 **Artículo 11.** Principio de igualdad entre las partes.

Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen.

que se enderecen, o no, motivos de inconformidad en algún punto en particular donde se detecte vulneración a los derechos fundamentales de la parte quejosa.

Desde los parámetros anteriores, es que podemos advertir una confrontación entre los principios de **contradicción** e **igualdad entre las partes**, con la figura de suplencia de la queja, ya que pareciera que si el imputado o sentenciado, o incluso la víctima u ofendido, son omisos en esgrimir manifestaciones (teoría del caso) en la audiencia respectiva, llámese inicial o de juicio, incluso en contra de una determinación de no ejercicio [en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales], podrían subsanar su omisión promoviendo juicio de amparo, y aun sin realizar un solo concepto de violación, el órgano federal analizaría las razones que motivaron al juez del sistema oral a emitir su determinación, todo ello a la luz de la constitución.

No obstante, a fin de lograr una armonización entre la figura de suplencia de la queja y el principio de contradicción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha decantado por afirmar que no se contraponen, y que el órgano jurisdiccional de amparo está facultado para analizar los alegatos hechos valer vía conceptos de violación, aunque no hubiesen sido expuestos en las audiencias respectivas.

Ello lo sostuvo la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 412/2010, y que dio lugar a la jurisprudencia de rubro y texto:

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL ÓRGANO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, EN SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, DEBE CONSIDERAR TODOS LOS ARGUMENTOS FORMULADOS POR EL IMPUTADO O SU DEFENSOR EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS O EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS TENDENTES A DESVIRTUAR LAS RAZONES QUE MOTIVARON SU DICTADO, AUN CUANDO NO SE HAYAN PLANTEADO EN LA AUDIENCIA CORRESPONDIENTE. El artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo, prevé la suplencia de la queja deficiente en beneficio del reo, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios; esta figura obliga al juez de distrito a analizar de oficio las posibles violaciones de derechos fundamentales, por tanto, cuando éstas no son alegadas, por ejemplo, con motivo de una actuación deficiente de la defensa o la reserva del derecho del imputado a no realizar manifestación alguna, el juez de amparo es quien, a través de la suplencia de la queja, debe analizar si tales violaciones han acontecido y, en su caso, otorgar el amparo. Por tanto, el órgano de control constitucional, en aplicación de la figura de la suplencia de la queja deficiente en beneficio del imputado, debe considerar todos los argumentos formulados por él o su defensor en la demanda de garantías o en el escrito de expresión de agravios, que estén encaminados a controvertir las razones que motivaron al juez de control o juez de garantía a dictar el auto de vinculación a proceso y el valor convictivo de los datos de investigación en que se apoya esta determinación, así como la deficiente valoración de los datos aportados en su defensa, supliéndolos en su deficiencia, aun cuando no los hayan hecho valer en la

audiencia de imputación, a fin de verificar que los datos de investigación aportados por el Ministerio Público y en que se apoya tal determinación, se hayan ofrecido y desahogado conforme a derecho; y que las razones que motivaron su dictado tienen el debido sustento legal, esto es, la suplencia se torna absoluta, aun ante la ausencia de motivos de inconformidad, cuando deba subsanar de oficio posibles violaciones a derechos fundamentales, sin subrogarse en el papel de defensor.⁴

Sin embargo, se debe tener mucho cuidado al momento de la aplicación de tal criterio, pues a mi consideración, no debe darse la interpretación a la jurisprudencia de permitir a las partes que en su demanda de amparo generen su *teoría del caso*, menos aún que el juzgador supla por completo la falta de técnica que se verificó ante el juez oral, sino que la función del órgano de amparo deberá limitarse a verificar la razonabilidad de los datos de prueba, o las pruebas en sí, que conduzcan al órgano de control o de juicio a dictar la resolución de que se trate.

Desde luego, el tribunal de amparo no puede perder de vista que con la incursión del sistema penal oral al orden jurídico mexicano, existe una igualdad entre las partes que, como se dijo, les habilita para argumentar y contrargumentar todo lo expuesto en la audiencia; sin embargo, también debemos tener presente que no se pueden emitir resoluciones que atenten contra los derechos fundamentales de los gobernados, ya sea víctima o imputado, so pretexto de su actitud pasiva ante el juez oral.

En esa medida, para lograr una correcta armonización del juicio de amparo con el nuevo sistema de justicia penal, particularmente en las figuras que se analizan, debemos buscar el equilibrio correcto para no desnaturalizar los principios de los que participan, tanto el juicio constitucional como el proceso penal, por lo tanto, dar la interpretación propuesta logra esa finalidad.

Ello, en principio, ya que no se incorporarán datos de prueba, o pruebas, que no hubiesen tenido oportunidad de conocer y debatir ante el juez responsable, con lo que se respeta, además, el principio de intermediación, y lo único que se verificará en la sede constitucional será el correcto actuar del juzgador con base en lo expuesto en la audiencia correlativa, únicamente velando por una efectiva protección de los derechos fundamentales.

Es decir, dentro de las funciones del juicio de amparo se encuentra la de constatar que los actos de autoridad no se emitan en contraposición a lo estatuido en la máxima legislación del país, o en los tratados internacionales, lo que conlleva a remediar que ningún acto de autoridad sea emitido caprichosa o arbitrariamente.

Desde esa óptica, no es que en suplencia de la queja se gesticione una *teoría del caso*, lo único que se evita es que el juzgador de primera instancia avale una propuesta

4 Con registro Ius 160950, y que se ubica en la página 689, Libro I, octubre de 2011, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

de la representación social fuera de todo contexto lógico, o que se sancione el silencio del imputado ya que ello está vedado por el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no podríamos convenir que si, por ejemplo, la representación social exponga datos de prueba que actualicen el hecho con apariencia del delito de lesiones, y acuse por delito de homicidio, ante el silencio del imputado se tenga por válido lo expuesto por el órgano acusador, justamente, en esos extremos, es como debemos entender la protección de los derechos fundamentales en aplicación de la figura de suplencia de la queja.

No está de más referir que en la Ley de Amparo vigente a partir de 2013, la suplencia de la queja opera tanto en favor de la víctima u ofendido, como en favor del inculgado o sentenciado; por lo que, en este caso, operará la misma interpretación que se ha propuesto.

Efectivamente, si bien es más fácil ejemplificar situaciones donde se debe aplicar la suplencia de la queja en favor del imputado, desde esta visión de consonancia entre el juicio de amparo y el nuevo sistema de justicia penal oral, al ser los casos más frecuentes, podemos citar, como ejemplo contrario, un *no ejercicio de la acción penal*, en donde la víctima acudió ante el juez de control a inconformarse con esa decisión ministerial, en términos del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.⁵

En esa hipotética situación, también podríamos lograr la armonía entre el principio de contradicción y la suplencia de la queja, y que consistirá, esencialmente, en realizar el mismo ejercicio de verificación de la razonabilidad de los argumentos vertidos por el juez de control, esto es, que efectivamente, bajo este parámetro, los datos de prueba sean insuficientes para colmar los requisitos a que alude el numeral 19 constitucional, y poder consignar la carpeta de investigación y en su momento vincular a proceso al probable responsable, y que entonces, la decisión de la representación social de no ejercer acción penal, no se convierta en un acto caprichoso o arbitrario y que, aún en el panorama de que no se exponga en la audiencia respectiva un argumento sólido que contravenga lo resuelto por el órgano técnico acusador, en suplencia de la queja en el juicio de amparo, podamos constatar que la actuación del juzgador de instancia fue apegado a la

5 **Artículo 258.** Notificaciones y control judicial

Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

constitución, y avaló, o determinó revocar, la decisión de aquél, sobre la base de la razonabilidad de los datos de prueba propuestos.

Este modelo de razonabilidad tiene mucho que ver con la libre tasación del valor probatorio que se recoge en el nuevo sistema de justicia penal, [véase numeral 259 del Código Nacional de Procedimientos Penales]⁶ y que permite, con base en el principio de inmediación, que el juzgador aprecie con sus sentidos todas las probanzas o datos de prueba que se le alleguen, siendo requisito entonces para emitir su determinación, únicamente fundar y motivar la misma, sin que supere, desde luego, las máximas de la experiencia y la lógica.

Justamente este principio, el de **inmediación**, es otro que se ha discutido en el foro de abogados, tanto litigantes como juzgadores, en torno a si se encuentra en conflicto con el juicio de amparo.

El aludido principio, que se halla inmerso en el artículo 9 de la codificación procesal penal nacional,⁷ establece que toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban intervenir, sin que se pueda delegar la admisión, desahogo o valoración de pruebas, ni la emisión o explicación de sentencia.

Con estrecha relación, el artículo 20 de la máxima legislación del país, prevé que ningún juicio se celebrará ante un juez que hubiese conocido previamente del caso, refiriéndose a audiencias previas, como la de vinculación o la etapa intermedia.

Aquí, es donde debe resaltarse el artículo 75 de la Ley de Amparo, que establece que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable, limitando la posibilidad de admitir o tomar en consideración pruebas no rendidas ante ésta. Sin embargo, prevé una excepción, indicando que el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Estableciendo claramente (a partir de la reforma de diecisiete de junio

6 **Artículo 259.** Generalidades

Cualquier hecho puede ser probado por cualquier medio, siempre y cuando sea lícito.

Las pruebas serán valoradas por el Órgano jurisdiccional de manera libre y lógica.

Los antecedentes de la investigación recabados con anterioridad al juicio carecen de valor probatorio para fundar la sentencia definitiva, salvo las excepciones expresas previstas por este Código y en la legislación aplicable.

Para efectos del dictado de la sentencia definitiva, sólo serán valoradas aquellas pruebas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio, salvo las excepciones previstas en este Código.

7 **Artículo 9º.** Principio de inmediación

Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este Código. En ningún caso, el Órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva.

de 2016), que en materia penal el juez de Distrito debe cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

Por lo anterior, es que si bien en el juicio de amparo se permite el ofrecimiento y admisión de pruebas, lo cierto es que si vulneran los principios del sistema penal acusatorio éstas no podrán ser admitidas; ya que por ejemplo, si el acto reclamado es una orden de aprehensión y solicitan el desahogo de una prueba pericial o de inspección judicial; atendiendo a las reglas que las rigen en el medio de control de la constitucionalidad, su desahogo sería contrario a las características principales del sistema, consistente en la oralidad, contradicción e igualdad entre las partes.

Con base en esta explicación, podríamos válidamente sostener que en el desarrollo del juicio de amparo, el juez de control de constitucionalidad debe cuidar que no se vulnere el principio de inmediación, ya que el órgano de control constitucional no puede valorar ni emitir pronunciamiento en el proceso penal, únicamente debe verificar la actuación del juzgador de origen, ello a efecto de no contraponer el principio de inmediación.

De ahí la trascendencia de no poder desahogar probanzas contrarias a los principios del sistema penal oral, porque los medios de prueba deben llevarse ante el juez del proceso, quien es el único facultado para su desahogo y concerniente valoración.

Efectivamente, en amparo únicamente se analizará la actuación del juez en el proceso penal, con los datos de prueba, hechos y manifestaciones que le hicieron del conocimiento, es decir, su actuar exclusivamente se circunscribe a lo que es materia del medio extraordinario, y no puede verse afectado por haber conocido previamente en esa sede, algún aspecto concerniente al expediente, como puede ser la carpeta de investigación, la orden de aprehensión, entre otros, ya que se insiste, sólo podrá analizar la materia del juicio de amparo, es decir, lo resuelto por el juez de control, sin que dicha instancia sea una nueva oportunidad para ofrecer o desahogar pruebas.

Ello, ya que la lógica de los juicios orales supone que las actuaciones que determinan el sentido de una sentencia sean realizadas ante el juez de la causa, a la vista de todas las partes interesadas; proponiendo que el juzgador imparcial al procedimiento debe estar presente en todas las audiencias, de forma que pueda tomar conocimiento directo de lo que aporten las partes y de esa manera se allegue los elementos necesarios para emitir su sentencia.

Con lo anterior, se lograría salvaguardar el derecho de toda persona acusada penalmente de ser escuchada en audiencia pública, de manera expedita y por un juez imparcial, al no conocer de todas las etapas del proceso penal, garantizando el debido proceso que hace posible salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia.

En consecuencia, el hecho de no permitir que el mismo juez conozca de todo el proceso penal fue con el fin de que al momento de resolver lo hiciera de manera imparcial al no haber conocido de los hechos y datos de prueba que previamente fueran expuestos por las partes, es decir, para que únicamente pueda emitir su determinación con las pruebas y consideración que en la audiencia correspondiente se desahoguen.

Desde esa óptica, no se podría hablar de una vulneración al principio de inmediación en sede constitucional, ya que se encuentra vedada la posibilidad al juzgador de amparo de allegarse y desahogar pruebas, cuando éstas vulneren algún principio que rige el proceso penal, como lo prescribe el artículo 75 de la ley de la materia.⁸

Incluso, el Máximo Tribunal del país ha emitido criterios en esa línea de pensamiento, como la jurisprudencia 1a./J. 64/2011 (9a.), que dice:

ORDEN DE APREHENSIÓN O AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL JUEZ DE DISTRITO PARA RESOLVER SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD NO ADMITIRÁ NI TOMARÁ EN CONSIDERACIÓN DATOS QUE NO SE HUBIESEN TOMADO EN CUENTA POR EL JUEZ DE GARANTÍA PARA SU EMISIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA). Conforme a lo establecido por el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, el juez de garantía está impedido para revisar la carpeta de investigación antes de dictar sus resoluciones, salvo que exista una controversia entre los intervinientes respecto al contenido de dicha carpeta; sin embargo, no puede considerarse que dicha limitante resulte extensiva para el juez de amparo tratándose del proceso penal acusatorio, para que éste pueda tener acceso a dicha carpeta de investigación, ya que esa facultad deriva de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 78 de la Ley de Amparo que dispone que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad para comprobar los hechos que

8 Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el juez de distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

El Órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

motivaron o fueron objeto de la resolución reclamada, de ahí que sólo en el caso de que el juez de garantía hubiere tenido acceso a la carpeta de investigación, es que el juez federal podrá imponerse de la misma, pero solamente respecto de los datos que aquél haya tenido en cuenta a fin de dilucidar la controversia. Ello es así, porque de llegar a considerarse datos en que no se hubiera fundado la petición de una orden de aprehensión o que se hayan desahogado en la audiencia de vinculación a proceso, se vulneraría lo dispuesto por el último párrafo de la fracción V del apartado A del artículo 20 constitucional, en el sentido de que las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; y con ello, el principio de contradicción que rige el proceso penal acusatorio, que permite el equilibrio entre las partes y conduce a un pleno análisis judicial de la contienda.⁹

En ese sentido, es verdad que el nuevo sistema de justicia penal propone una serie de cambios de gran envergadura, y que corresponde a todos los participantes, entiéndase jueces, ministerios públicos, litigantes e incluso la propia sociedad su participación activa, para lograr la consolidación.

Desde este espíritu, el juicio de amparo no puede ser un obstáculo para el fin pretendido, por el contrario, debe ir en el mismo sentido de la exigencia que el cambio requiere, para encontrar una armonización en el manera de impartir justicia.

El legislador ha buscado la forma, gracias a las reformas de 2016 a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que se complementen el juicio de amparo y el nuevo sistema penal, pero no debemos perder de vista que los procesos legislativos se gestan de acuerdo a las necesidades sociales y que lleva un tiempo considerable realizar los cambios a las normas para continuar consolidando el sistema, por lo que, en un afán de que ello acontezca, corresponde a los operadores jurídicos que día a día verifican los casos, realizar una interpretación conforme y sistemática de todas las disposiciones que integran el sistema jurídico, para que, en ejercicio de su función, el sistema de justicia penal pueda prosperar.

En este punto tiene mucha relevancia la tarea que realice el juzgador y que deberá partir de la base de que el sistema jurídico es uno solo, y tomar en cuenta las finalidades del nuevo sistema de justicia penal, para que considere, en un ejercicio interpretativo, una armonía entre el juicio de amparo y el sistema penal oral, respetando, desde luego, los principios que rigen cada uno, pero, sobre todo, proteger los derechos fundamentales de todo gobernado, sin importar la calidad con la que cuente en el proceso criminal, ya sea de víctima u ofendido, o de imputado o indiciado, tal cual ha delineado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9 Cuyos datos de registro son: página 993, Libro I, octubre de 2011, Tomo 2, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Cartas a una joven desencantada con la democracia

Autor: José Woldenberg.

Publicado por: Ed. Ensayo sexto piso. México, 2017.

El expresidente del otrora Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, hace una reflexión acerca del malestar con la democracia en nuestra sociedad y cómo las promesas de los políticos son incumplidas, lo que mina la confianza con el electorado. El autor da una explicación sobre el momento en que la no participación se convierte en una decisión ciudadana y política, pero eso ocasiona que otras personas elijan a los gobernantes, con consecuencias en la representación.

Con este texto, José Woldenberg abre un debate con las nuevas generaciones, a fin de que no vivan la democracia como algo ajeno e irrelevante en su actuar diario, y da argumentos para que millones de personas despolitizadas puedan participar activamente como ciudadanos, lo que generaría un cambio social.



Los Constituyentes del 17

Publicado por: Fondo de Cultura Económica (FCE) y Secretaría de la Función Pública. Los constituyentes del 17. México, 2017. Consultado en línea (15/01/2018) en: www.fondodeculturaeconomica.com/obra/constituyentesdel17

Tomando como referencia los festejos del primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917-, esta obra analiza el desarrollo del proceso histórico que se vivía en México en esos años. Si bien, el texto permite reflexionar acerca del devenir de las sesiones del Congreso Constituyente, también posibilita una revisión de las biografías de quienes revisaron y aprobaron nuestra Carta Magna.



En el marco del centenario de la Carta Magna esta obra electrónica pretende, mediante un extenso trabajo de investigación, dar cuenta del complejo y determinante proceso que la vio nacer. No solamente es una minuciosa investigación sobre los personajes que conforman el Congreso Constituyente de 1916-1917, también es el recuento de un proceso que reconfiguró a todo un país y determinó un rumbo político e histórico que aún sigue en construcción. Los textos aquí presentados pueden ser leídos como una semblanza histórica del constitucionalismo mexicano, pero también pueden entenderse como un conjunto de textos biográficos que iluminan el contexto en el que los sentimientos patrióticos y las ideas políticas de cada uno de los miembros de esa asamblea constituyente tuvieron cabida. La Constitución de 1917, además de ser el documento político más importante surgido en México durante el siglo XX, también representa el ejemplo de una buena organización política y social que juzgó necesaria y urgente una renovación del gobierno y un documento que garantiza la protección de los derechos individuales. Así, aquí se podrá conocer el proceso de elección, la profesión, el estado de procedencia y las propuestas de los constituyentes, pero también podrá darse una idea general de las sesiones ordinarias.



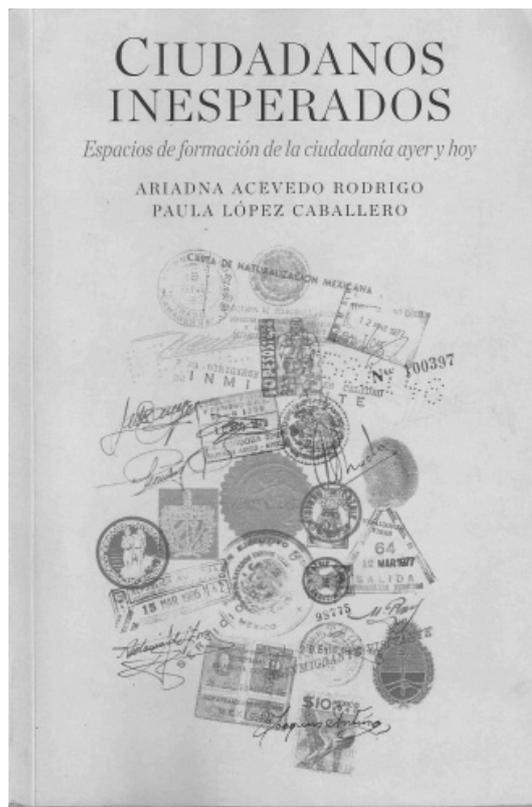
Ciudadanos inesperados: espacios de formación de la ciudadanía ayer y hoy

Autor: Ariadna Acevedo Rodrigo y Paula López Caballero (Coords).

Publicado por: Centro de Estudios Históricos. El Colegio de México y Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. (CINVESTAV). México, 2012. 336 p.

El texto aborda el amplio tema de la ciudadanía desde diferentes perspectivas disciplinarias: histórica, antropológica, sociológica y educativa. De manera analítica busca superar las opiniones que sugieren la ausencia o fracaso de la democracia al analizar la función del ciudadano frente a sus responsabilidades.

Entre sus páginas se aborda la participación ciudadana de diferentes grupos sociales, desde alcaldes indígenas en Oaxaca de 1857 hasta estudiantes universitarios de la Ciudad de México en el siglo XXI. En suma, este texto ofrece un análisis de las prácticas ciudadanas, alejadas de formulaciones teóricas y más cercanas a la realidad social, en especial, de la defensa de sus derechos.





EL RACISMO JUDICIAL EN MÉXICO

Análisis de sentencias
y representación de la diversidad

DESDE EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL, LOS derechos de los pueblos indígenas han sido poco reformados, ejemplo de ello son los catorce años que pasaron para adecuar el artículo 2 constitucional a los nuevos tiempos de la igualdad de género. Sin embargo, valdría la pena preguntarse ¿con esos nuevos derechos, cómo actúan los jueces, magistrados y/o ministros, e incluso los mismos ciudadanos? A lo que este libro: "El racismo judicial en México. Análisis de sentencias y representación de la diversidad" ofrece una respuesta multidisciplinaria.

Francisco López Bárcenas en la nota introductoria "*Develando las conductas judiciales sobre los indígenas*", señala versa sobre el comportamiento de los jueces cuando tienen que resolver casos en los que se ven involucrados indígenas y en los que Yuri Escalante actuó como perito antropólogo.

El racismo judicial en México.

Análisis de sentencias y representación de la diversidad

Por Yuri Escalante Betancourt. 2015. Pp. 216. México, D.F.: Juan Pablo Editor. ISBN: 9786077112952.

Roselia Bustillo Marín*

Enrique Inti García Sánchez**

En la *“Introducción: Averiguación previa”* el autor se pregunta si ¿las doctrinas racistas y las prácticas discriminatorias por fin han sido expulsadas del sistema judicial mexicano, alcanzando un régimen de libertades y garantías para todos los ciudadanos?, a ello responde que a partir del estudio de casos, el principio de diversidad sociocultural como un valor universal, en los hechos no siempre se aplica o se entiende de una manera sesgada, y las resoluciones se basan en apreciaciones que inferiorizan la cultura y minimizan los derechos (López en: Escalante, 2015, p. 20 y 21).

El objetivo principal del texto, es conocer cómo imaginan y cómo juzgan los órganos judiciales mexicanos la presencia de instituciones y prácticas indígenas a partir de que se ha aprobado un conjunto de reformas constitucionales y penales que reconocen derechos a los pueblos indígenas. Sin embargo, en esta reseña más allá de los resultados en materia penal, destacamos la metodología aplicada que puede ser útil a otras ramas del derecho, como la electoral.

* Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

** Asesor del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

En esta introducción el autor describe el marco conceptual del libro, en donde precisa que los casos que se analizan están relacionados con los “delitos de lesa cultura” pues el bien jurídico dañado resulta ser casi siempre la legalidad hegemónica y no la persona, derecho o bien de un tercero; también resalta que el “campo jurídico” entendido como el conjunto de relaciones entre sujetos que ocupan posiciones jerarquizadas, intenta romper con la idea formalista del derecho.

El autor precisa que no basta con reformar el *corpus* legislativo, transformar las instituciones o cambiar al personal del aparato judicial para modificar las representaciones y el *habitus* legal, sino que es necesario crear una nueva cultura jurídica, que surja de las mismas relaciones y oposiciones que mantienen los actores sociales, pues mientras los que se apropian del campo jurídico no incluyan a los diferentes y su visión del mundo, continuará imponiéndose una forma particular de concebir y regular el orden.

Dentro del marco conceptual, el autor señala la diferencia entre racismo y racia-lismo, entendiendo por el primero las prácticas y actitudes concretas que bajo la presunción de superioridad son dirigidas a miembros de un grupo inferiorizado, en tanto que el racia-lismo se refiere a doctrinas, teorías e ideas que justifican dicha supremacía racial, es decir, una es la praxis y otra la teoría, lo que finalmente es una fobia a la diferencia, incluso desde un discurso incluyente (los aceptamos sólo si son iguales a nosotros).

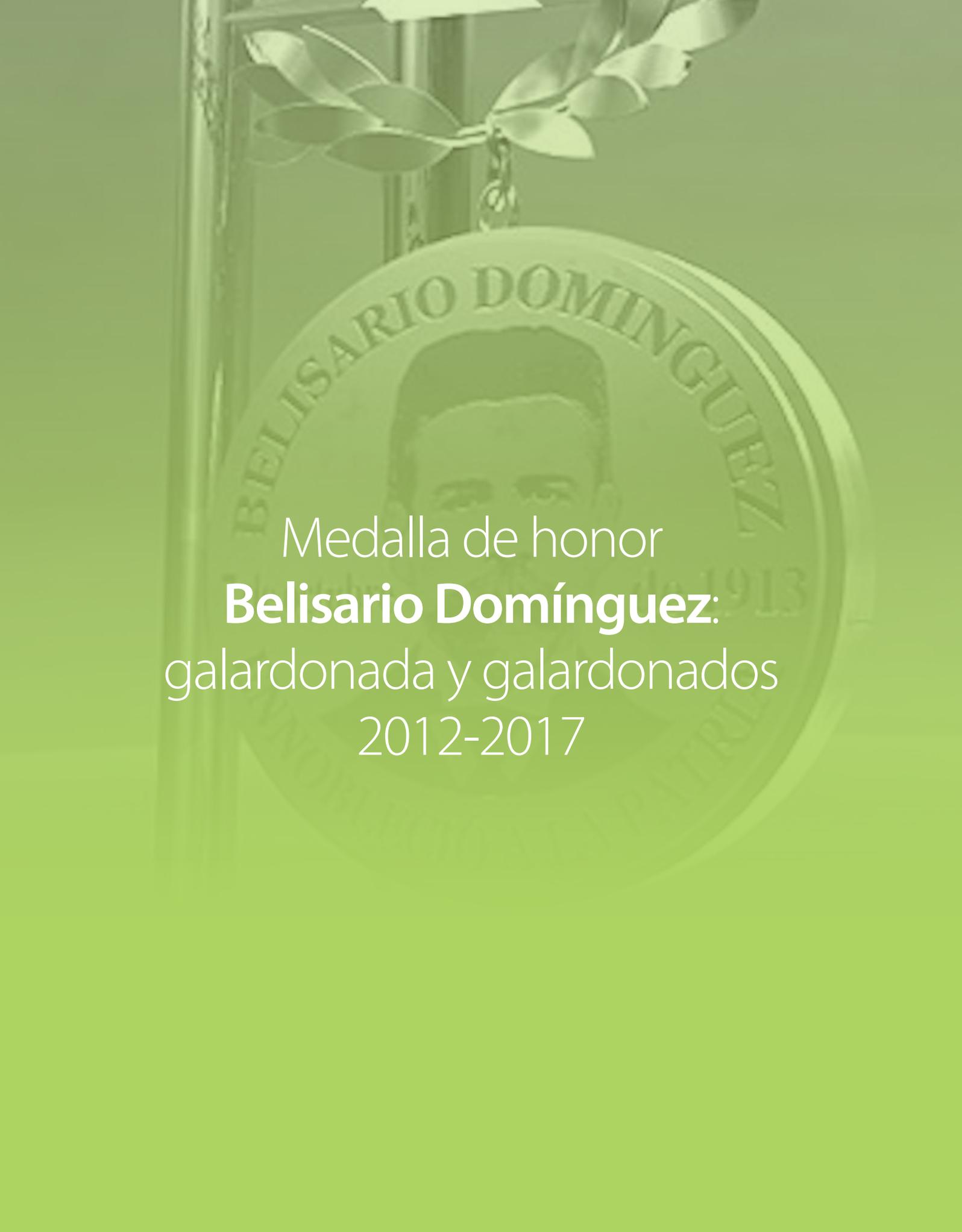
En este apartado concluye que la investigación consiste en un intento de revertir la antropología tradicional, que estudia a los subordinados, para enfocarse ahora en los que ejercen el poder y controlan las instituciones del Estado, en este caso, los operadores del derecho y los agentes del Estado que interpretan y aplican la norma. Se trata de una especie de etnografía de los juzgados y de una descripción densa de los expedientes judiciales, en especial la sentencia judicial, o veredicto que condensa la razón y la verdad del orden normativo, es decir, los valores y dogmas consagrados por la cultura jurídica mexicana.

En esos términos el autor procede al estudio en siete capítulos, que se denominan “la sombra del pluralismo jurídico”, “homicidios por brujería y aquelarre legal”, “de eso que llaman la omisión bienintencionada”, “¿policías o polizontes de la ley?”, “costumbres explosivas versus psicosis judicial”, “mucho cultura pero poca agricultura” y “distrito federal y nueva york: la expansión de sistemas normativos”, concluyendo con un Veredicto.

En dicho veredicto, resalta que no existe peor racismo que el racialismo normalizado e institucionalizado, pues si nos hemos acostumbrado a que los pueblos indígenas no tengan dominio de un territorio, a que no tengan legitimidad sus órganos de gobierno, a que no tengan validez las normas que ejercen o aplican sus integrantes, es porque se ha naturalizado y hegemonizado la norma positiva que niega las alteridades.

Concluye que el velo de la diosa justicia no corresponde a la imagen que proyecta, ya que al analizar las sentencias en materia indígena, encontramos que ésta no es ciega, sino que de reojo voltea al pasado racializante.

Llama la atención, que el libro no contempla la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, así como los nuevos criterios de control de constitucionalidad y convencionalidad. Por otro lado, creemos que metodológicamente este libro resulta aplicable a otros espacios como el electoral, donde recientemente se ha modificado la ley y la jurisprudencia pasando de “usos y costumbres” a “sistemas normativos internos”, y en los que se han presentado casos referentes a similares temáticas que se abordan en este libro como puede ser la edad mínima para ejercer su derecho al voto, la participación de las mujeres indígenas, el tequio o trabajo comunitario, el analfabetismo, etcétera.



Medalla de honor
Belisario Domínguez:
galardonada y galardonados
2012-2017



Galardonado 2012

Ernesto de la Peña Muñoz

N

ACIÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL 21 DE noviembre de 1927, fue humanista, políglota y polígrafo.

Mexicano reconocido y hombre del siglo XX, fue uno de los más grandes ciudadanos que, de forma pedagógica y humilde, pero con un profundo saber, difundió y comunicó la riqueza de las letras y la música universal, así como la cultura.

Hombre de sabiduría deslumbrante y humildad sorprendente, destacó en el conocimiento de la literatura, el arte de la lingüística, la filosofía y la música, se le reconoce por su sobresaliente contribución al enriquecimiento, construcción, análisis y divulgación de la cultura del académico.

Don Ernesto de la Peña fue un gran democratizador de la cultura y demostró que ésta no puede, ni debe ser ajena al pueblo de México y al común de los mexicanos, sino todo lo contrario para ser un México más libre, justo y democrático.

En el ámbito de la cultura y las letras, Don Ernesto de la Peña fue reconocido como una de las mentes más nobles y poderosas de nuestra patria. Egresó de la carrera de Letras Clásicas en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Estudió filosofía de la ciencia, árabe, sánscrito y lingüística indoeuropea, estudió lenguas occidentales y orientales. Su incansable deseo de aprender, lo llevó a conocer 33 idiomas, de los que hablaba español, inglés, francés, italiano y alemán.

Fue ensayista, poeta, crítico y divulgador en grado excepcional. Poseía una inigualable curiosidad intelectual por entender la actividad cultural desde un pensamiento humanista que procuraba constantemente poner al ser humano como el eje de la creación artística y científica, pero también ubicaba al hombre como centro de la política.

Ernesto de la Peña, se desempeñó como traductor oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también contribuyó como tal, en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y en el Tribunal Fiscal de la Federación. Como escritor colaboró con varios diarios y revistas y fue nombrado director del Centro de Estudios de Ciencias y Humanidades de la Fundación Telmex.

Fue comentarista de la compañía y teatro de la Opera Metropolitan Opera House, formó parte del Consejo de la Opera del Instituto Nacional de Bellas Artes. Perteneció a la Academia Mexicana de la Lengua y de la Real Academia Española. Miembro del Consejo Consultivo del Archivo General de la Nación.

Por más de 20 años fue locutor de programas de radio donde compartió sus principales inquietudes sobre filosofía, teología, mitología, pensamiento religioso y cultura en general.

En el año de 1993, fue elegido para ocupar la silla XI de la Academia Mexicana de la Lengua. Entre otros reconocimientos meritorios, recibió el premio "Javier Villarutia" en el año de 1988; el "Premio Nacional de Ciencias y Artes" de Lingüística y Literatura en el año 2003; el "Premio Alfonso Reyes" en 2008; se le otorgó la "Medalla de Oro" por Bellas Artes en el año 2007; el Premio Nacional de Comunicación "José Pagés Llergo" en 2009; en el año 2012 le fue otorgado el XXVI Premio Internacional Menéndez Pelayo, en el Colegio de México y la "Medalla Mozart" por la Embajada de Austria en México.

Cuenta entre su obra publicada, con libros tales como: Las estratagemas de Dios, Domés, 1988; Las máquinas espirituales, Diana, 1991; Ensayo: El centro sin orillas, Conaculta, 1997; La rosa transfigurada, FCE, 1999; Castillos para Homero, DGP-Conaculta, 2009; Novela: El indeleble caso de Borelli, Siglo XXI, La Letra Herida, 1991; Poesía: Mineralogía para intrusos, Conaculta, Luzazul, 1993; Palabras para el desencuentro, Conaculta, Práctica Mortal, 2005.

Ernesto de la Peña falleció el pasado 10 de septiembre de 2012, dejando un vacío no sólo en las letras y la academia mexicana, también en la humanidad.

Galardonado 2013

Manuel Gómez Morín



N

ACIÓ EN EL ANTIGUO MINERAL DE BATOPILAS, ubicado en lo más recóndito de la Sierra Tarahumara, en el Estado de Chihuahua, el 27 de febrero de 1897.

Su madre viuda se trasladó a Parral alrededor de 1901, de ahí partieron para la ciudad de Chihuahua en donde vivieron por un corto tiempo. Posteriormente, madre e hijo migraron a León, Guanajuato. Ahí en el Colegio el "Sagrado Corazón", Manuel terminó sus estudios primarios que había iniciado en los colegios "Progreso" de Parral, Chihuahua, y "Palmore" de la Ciudad de Chihuahua. Cursó los primeros años de preparatoria en la escuela de "María Inmaculada" que había fundado el ilustre obispo de León, Guanajuato, Emeterio Valverde y Téllez.

A finales de 1913, se fueron madre e hijo a la Ciudad de México en donde ingresó a la Escuela Nacional Preparatoria y terminó su bachillerato.

Estudió durante los años de la Revolución Mexicana la licenciatura en derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de México; donde fue discípulo de Antonio Caso. Obtuvo el título de Abogado en 1918, a la edad de 21 años. Fue titular de las clases de Derecho Político y de Derecho Constitucional, materias que empezó a impartir antes de titularse. Perteneció a la generación conocida como 1915, fundó la Sociedad de Conferencias y Conciertos con Alfonso Caso, Vicente Lombardo Toledano, Antonio Castro Leal, Jesús Moreno Baca, Teófilo Olea y Leyva y Alberto Vásquez del Mercado, grupo que años después sería conocido bajo el nombre de los Siete Sabios.

Constructor de instituciones para el Estado Mexicano: El funcionario público

Entre 1919 y 1922, trabajó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los cargos de Oficial Mayor, Subsecretario y Agente Financiero de México en Nueva York, donde su labor consistió en renegociar la deuda mexicana mediante bonos de descuento del pago de impuestos de Estados Unidos a México por la explotación del petróleo con banqueros estadounidenses, el gobierno Federal de los Estados Unidos y el de México. Esta situación sería determinante años después, para su nombramiento como Rector de la Universidad, pues, tanto su trabajo en la Secretaría, como por la actividad profesional-consultor legal y financiero de varias empresas privadas mexicanas y extranjeras principalmente españolas y norteamericanas- lo colocaría en una posición inmejorable para conseguir el apoyo económico que la Universidad necesitaría en la crisis durante la rectoría de Gómez Morín.

Paralelamente trabajó en la redacción de la Ley de Liquidación de los Antiguos Bancos de Emisión e intervino en la reforma de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, en la creación del Departamento Técnico Fiscal, así como en el primer intento para establecer el Impuesto sobre la Renta.

En 1925 fue designado primer presidente del Consejo de Administración del Banco de México, institución que ayudó a crear y consolidar. En 1926, creó la Ley de Crédito Agrícola y la Ley del Banco Nacional de Crédito Agrícola. Manuel Gómez Morín permanecería en el cargo hasta 1929.

El 10 de marzo de 1929 Manuel Gómez Morín, encabezando el Banco de México, fundó con otros reconocidos personajes de la época la Escuela Bancaria de México, que impartía la capacitación a los funcionarios del banco.

Defensor de la Autonomía Universitaria y de la educación de calidad: El Rector

En 1933 la Universidad Nacional obtuvo su autonomía plena, tras años de exigencia por parte de la comunidad universitaria. Don Manuel Gómez Morín apoyó públicamente la autonomía



desde sus años como universitario al presentarse en 1917 junto con sus compañeros, Alberto Vásquez del Mercado, Teófilo Olea y Leyva, Vicente Lombardo Toledano, Alfonso Caso y Antonio Castro Leal, en el Salón Verde de la Cámara de Diputados para pedir a los legisladores su voto en contra de la iniciativa que aprobaba la incorporación del Departamento Universitario al Ministerio de Gobernación.

Tras la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, el 23 de octubre de 1933, Manuel Gómez Morín, es nombrado rector por aclamación. Este nombramiento es ratificado por el primer Consejo Universitario autónomo, en el ejercicio de la nueva prerrogativa que le concedía la Ley.

Con la autonomía, también vinieron los inconvenientes y las nuevas responsabilidades. La concesión de autonomía del gobierno mexicano para la Universidad Nacional se otorgó bajo la condición de que la institución debía demostrar que podía sobrevivir sin subsidios del Estado durante un año, contando solamente con la propiedad de los edificios que ya ocupaba, además de un fondo único de diez millones para su operación y subsistencia con los intereses que generara esta suma.

El papel que jugaría Manuel Gómez Morín en esta etapa de la Universidad sería de gran importancia para la consolidación de la institución. Bajo el lema de “austeridad y trabajo” el rector Gómez Morín, en conjunto con los universitarios se solidarizaron aportando en algunos casos sus salarios completos o reducciones importantes, y los alumnos, ex alumnos, profesionistas, trabajadores y padres de familia en todo el país, se unieron a la causa haciendo donativos en dinero y/o en especie como parte de los esfuerzos por lograr mayor financiamiento.

En su afán por hacerse de recursos financieros para la Universidad, Don Manuel llevó a cabo diversas acciones, entre ellas, la rifa de un automóvil, la obtención de una edición especial de timbres postales para la Universidad y donativos de distintos grupos de la sociedad, incluso se logró que el entonces embajador de Estados Unidos en México dejara un fideicomiso de 50 mil pesos para la adquisición de libros para la institución.

Al encabezar a la Universidad, Manuel Gómez Morín se empeñó en mantener la distancia entre la comunidad universitaria frente al gobierno; defendió la libertad de cátedra y se dedicó con el mayor empeño a reestructurar la institución con eficiencia administrativa. Por su parte, el Consejo Universitario definió el régimen interior de la Universidad, reglamentó formas y condiciones de integración y funcionamiento de las academias de profesores y alumnos, así como, el manejo de la economía general de la Universidad.

Por su labor al frente de la Universidad, El Consejo Universitario le otorgó en 1934 el grado de Doctor Honoris Causa y en 1936 la Academia de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España, le concedió el Premio Peña y Peña.

Defensor de la justicia y la verdad: El Político

El 15 de septiembre de 1939 Manuel Gómez Morín fundó el Partido Acción Nacional, junto con Efraín González Luna, Roberto Cossío y Cosío, Juan Landerreche Obregón, Daniel Kuri Breña, Juan José Páramo Castro, Bernardo Ponce, Carlos Ramírez Zetina, desempeñándose como presidente de dicho instituto político desde 1939 hasta 1949.

Por medio de este partido político, Gómez Morín intentaría formar una alternativa moderna que, no solo sería crítica objetiva a los valores de la Revolución Mexicana, sino que –con sus aportaciones- lucharía por su perfeccionamiento, como bien lo describiera el galardonado con la Medalla Belisario Domínguez del Senado de la República en el año 2011, Carlos Castillo Peraza:

<<Desde el ensayo “1915”, don Manuel vio con claridad que la Revolución expresaba a México y que los ideales del movimiento de 1910 eran valiosos (...); que habrían de encarnarse en actitudes, obras e instituciones que les permitieran acceder a una etapa constructiva; que debían inscribirse en una visión doctrinal más amplia y proveedora de mayor profundidad, y al mismo tiempo ejecutarse con calidad técnica, con sentido tan moral como práctico>>.

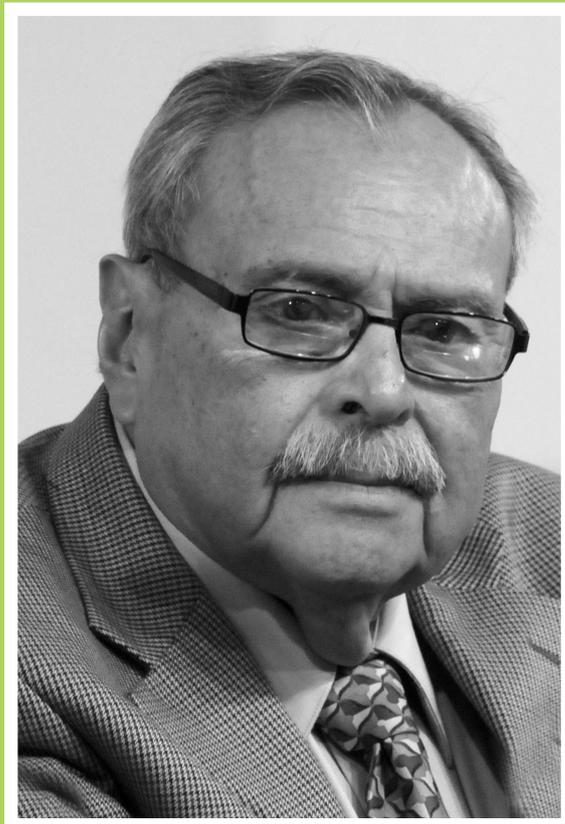
Manuel Gómez Morín visualizó un sistema político basado en los valores de justicia, verdad y libertad; un sistema de instituciones que contribuye –con propuestas innovadoras- a la vida nacional; basadas en la inteligencia y la razón, en el reconocimiento de que el fin último debe ser el interés nacional; y en la idea de que la lucha principal en la política no debe ser el poder por el poder mismo, sino el ejercicio de éste para servir a la gente.

Manuel Gómez Morín concibió, desde entonces, una política de resultados; donde todas las libertades pueden ser gozadas de manera plena. Gómez Morín fue un creador de instituciones, un defensor –como Belisario Domínguez- de los valores supremos de justicia, libertad y solidaridad.

Manuel Gómez Morín falleció el 19 de abril de 1972 en la Ciudad de México. En su velorio se dieron cita personajes de la vida política mexicana, miembros de la comunidad universitaria, funcionarios públicos representantes del Banco de México, el presidente de los banqueros del país en ese momento. José María Cuarón, y miembros del gobierno representantes del entonces Presidente Luis Echeverría. Su cuerpo fue trasladado a la Rotonda de los Hombres Ilustres, el 27 de febrero de 2004.

Galardonado 2014

Eraclio Zepeda Ramos



N

ACIÓ EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS, EL 24 de marzo de 1937. Sus padres fueron don Eraclio Zepeda Lara y doña Esperanza Ramos Calcáneo. Estudió primaria y parte de la secundaria en Chiapas.

A los 10 años dirigió el periódico Alma Infantil en su Escuela Tipo Camilo Pintado, de Tuxtla Gutiérrez, donde publicó poemas, relatos y una entrevista a la actriz Amanda del Llano. En la Universidad Militarizada Latinoamericana de la Ciudad de México, estudió dos bachilleratos: de ciencias físico matemáticas y de humanidades, obteniendo el grado de Teniente de Infantería del Ejército Mexicano. Allí mereció su primer premio literario en un concurso escolar de cuento y fundó un círculo de estudios marxistas con Jaime Labastida, Jaime Augusto Shelley y Nils Castro.

Fue profesor de la Escuela Preparatoria de San Cristóbal de Las Casas, en 1958, Ciudad donde inició su amistad con artistas y promotores de

la cultura indígena del Centro Coordinador Tzeltal-Tzotzil del Instituto Nacional Indigenista “La Cabaña”; como la escritora Rosario Castellanos, el lingüista Carlo Antonio Castro, el pintor Carlos Jurado y el director teatral Marco Antonio Montero. En esa Ciudad escribió sus primeros cuentos. Posteriormente, se trasladó a la ciudad de Jalapa donde hizo estudios de antropología social en la Universidad Veracruzana, formación que profundizó y sistematizó su visión del mundo indígena de Chiapas.

En la editorial de esa Universidad, en la colección Ficción, dirigida por Sergio Galindo, se editó su libro *Benzulul*, considerado por la crítica literaria como un clásico en el género del cuento, volumen que se ha mantenido en circulación hasta hoy en prestigeadas colecciones editoriales y que ha sido traducido a varias lenguas.

En 1961 viajó a Cuba para impartir la materia de sociología en la Universidad de Santiago de Cuba, donde además se alistó miliciano para resistir la invasión de Bahía de Cochinos y fue designado responsable de la Compañía Especial de Combate. En 1962 fue profesor de literatura hispanoamericana en la Escuela de Instructores de Arte de la Habana y de nuevo fue movilizado, al frente de su compañía, ante la Crisis del Caribe. En 1963 viajó a la República Popular China, junto con su esposa, la poeta chiapaneca Elva Macías. Ambos trabajaron como profesores de literatura hispanoamericana y de español en el Instituto de Lenguas Extranjeras de Pekín, hoy Universidad de Estudios Extranjeros.

En 1964 viajó de Pekín a Moscú en el tren Transiberiano para acreditarse como corresponsal de *La voz de México*, periódico del Partido Comunista Mexicano, 1964-1967. En la antigua Unión Soviética, además de sus tareas periodísticas, se interesó por estudiar el desarrollo de las culturas nacionales de sus 15 repúblicas. En Moscú hizo amistad con Pablo Neruda, Miguel Ángel Asturias y Francisco Coloane y con hispanistas rusos como José Grigulievich y Yuri Daskievich; colaboró en el periódico *Novedades de Moscú* y fue autor del ensayo “Fray Bartolomé de Las Casas en Chiapas”, en el volumen colectivo *Bartolomé de Las Casas, Hacia la historia de la Conquista de América*, editado por la Academia de Ciencias de la URSS, Coordinado por I. P. Grigulievich, Editorial Ciencia, Moscú, 1966. Editado también en separata.

Recorrió por interés personal en diferentes viajes, la ruta de Marco Polo, conocida también como la Ruta de la Seda. Ha publicado cuento, novela, poesía, teatro, crónica y libros para niños. En mucha de su narrativa está presente Chiapas: el mundo de los indios y su interrelación con los ladinos; los héroes civiles y culturales de su historia o sencillos y profundos personajes de la vida cotidiana. Asimismo ha escrito cuentos situados en ciudades cosmopolitas de México y otros países.

Sus novelas constituyen un gran mural de hechos y personajes protagonistas de la historia de Chiapas en el contexto de los acontecimientos sociales de México y del mundo. Sus novelas: *Las grandes lluvias*, *Tocar el fuego*, *Sobre esta tierra* y *Viento del siglo*, editadas

por el Fondo de Cultura Económica, se sostienen en su profundo conocimiento histórico regional, en el sentido épico, en el humor y en la estilización del lenguaje coloquial, mismo que ha cultivado como narrador oral. La narración oral lo sitúa al lado de grandes conversadores ante el público como Juan José Arreola y Juan de la Cabada. Muestra destacada de esa expresión es la serie *Viejas historias vueltas a contar* por Eraclio Zepeda, 60 relatos, de 5 minutos sobre la Revolución, la Reforma y la Independencia en Chiapas, grabados para televisión y radio y transmitidos por el Sistema Estatal de Televisión, en el año 2010 y 2011, con gran éxito de audiencia. Sus libros tienen constantes reediciones y han sido traducidos al italiano, francés, ruso, alemán, polaco, tzeltal y otras lenguas.

Dos de sus libros para niños: *Un tango para hilvanando* y *Ratón-que-vuela*, y su libro de cuentos *Horas de vuelo*, figuran en bibliotecas escolares de la SEP. Por su obra literaria ha recibido numerosos premios y reconocimientos como el Premio Nacional de Cuento del INBA 1974; el homenaje Medio Siglo de Eraclio Zepeda, INBA-UNAM, 1987, con la participación de 16 escritores; la Medalla Conmemorativa del INI; el Premio Villaurrutia, 1982, el Premio Chiapas 1983 y el Premio Nacional de Ciencias y Artes en la rama de Lingüística y Literatura 2014; su libro *Horas de vuelo* figuró también en la lista de Honor del Consejo Internacional de Libros para jóvenes (IBBY, por sus siglas en inglés) como uno de los cinco libros más creativos para jóvenes en 2004; En 2005 la Casa de América, en Madrid, programó La semana de Eraclio Zepeda, en la que se destacaron las diversas facetas de su trayectoria.

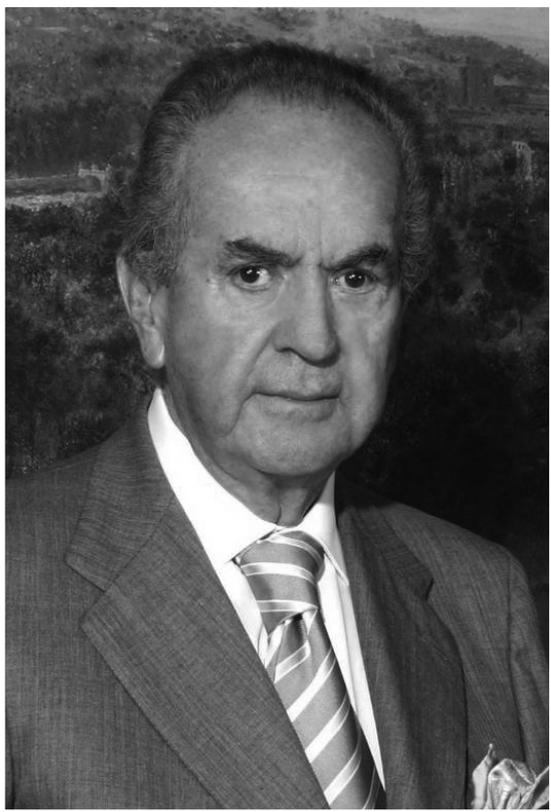
Su obra figura en las más representativas antologías de cuentos mexicanos en México, Francia, Rusia, Alemania, Bulgaria y otros países y en México en las colecciones *Material de Lectura* y de *Voz Viva de México*, de la UNAM; en *Lecturas Mexicanas* Primera y Cuarta series del CNCA; en las colecciones *Letras Mexicanas* y *Colección Popular del Fondo de Cultura Económica*. Participó en el ciclo *Protagonistas de la Literatura Mexicana del INBA*, el 25 de marzo de 2011. Se han hecho numerosas semblanzas y entrevistas televisivas suyas como *Momentos de la creación*, *La palabra empeñada*, de Claudio Isaac, producida por TV UNAM y en *Historias de vida*, del Canal 11. Ha representado a México en encuentros internacionales de escritores como “*Les Belles étrangères*”, Festival de Literatura Mexicana en París, 1991; “*El cuento, Memoria de los pueblos*”, en Montreuil-Seine, Saint-Denis, Francia; en el III Festival Internacional del Libro de Aventuras y Viajes de Saint-Maló, Francia; el Festival Europhalia de Bélgica, dedicado a México, entre otros.

Fue invitado por el gobierno Chileno para acompañar el traslado de los restos de Pablo Neruda a Isla Negra en 1992. Como promotor cultural fundó y encabezó la Dirección de Cultura del estado de Chiapas 1974-76; fue miembro de la dirección colectiva de la revista *Cambio*, junto con Juan Rulfo, Julio Cortázar, José Revueltas, Onelio Jorge Cardoso, Miguel Donoso Pareja y Pedro Orgambide, Editorial Extem-

poráneos, México, 1974-1976; fue director nacional de Promoción Cultural de FONAPAS, en 1979; fundó y dirigió el Festival Internacional de Cultura del Caribe, entre 1988 y 1992; fue Director General de Radio UNAM, en 1993 y Embajador de México ante la UNESCO en el año 2000.

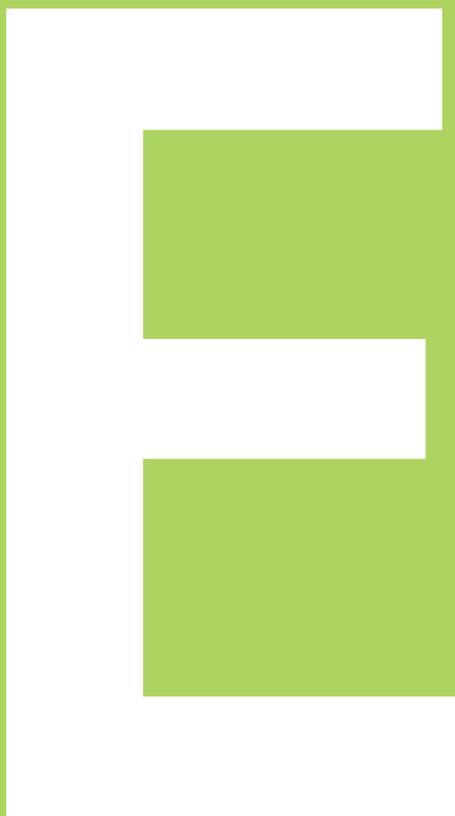
Actualmente, imparte en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas la materia Historia de la Cultura en Chiapas en la Facultad de Artes y Gestión Cultural. Ha sido invitado a ferias de libro en México, Argentina, Guatemala, El Salvador, Puerto Rico, República Dominicana, Ecuador, Colombia, Estados Unidos y en otros países. Ha incursionado en el cine como actor, en Reed, México Insurgente, de Paul Leduc y Campanas Rojas, de Serguei Bondarchuk, en el papel de Francisco Villa, en ambas producciones. Es miembro emérito del Sistema Nacional de Creadores, miembro correspondiente de Chiapas de la Academia Mexicana de la Lengua, miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, de la Sociedad General de Escritores de México SOGEM y miembro distinguido del Seminario de Cultura Mexicana. Como hombre de letras y promotor de la cultura, su presencia es convocada y reconocida en todo el país.

Desde muy joven militó en el Partido Obrero Campesino y desde los 19 años en el Partido Comunista Mexicano, fue miembro fundador del Partido Socialista Unificado de México, del Partido Mexicano Socialista y del Partido de la Revolución Democrática. Fue Secretario General de Gobierno del estado de Chiapas. Actualmente, está dedicado a escribir su obra. Hijo y nieto de Eraclio Zepeda –su abuelo fue congresista y combatiente chiapaneco contra la invasión francesa; su padre, militar revolucionario a las órdenes del gobernador Carlos Vidal, asesinado en Huitzilac; y él mismo, destacada personalidad literaria y social– su nombre ha estado ligado al desarrollo cultural y social de Chiapas en los últimos ciento cincuenta años.



Galardonado 2015

Alberto Baillères González



ES UN MEXICANO EJEMPLAR, QUE HA promovido con éxito –a través del emprendedurismo, la empresa y la filantropía– la actividad económica, la generación de empleos, la salud, la educación y la cultura. Eminente filántropo, comprometido con la comunidad, Alberto Baillères es un destacado promotor de la educación y la cultura. Hombre de empresa, visionario, cuya contribución a nuestro país se distingue por su infatigable apuesta por México –a través de la formación y consolidación de empresas competitivas, pero también de profesionistas capacitados–, Don Alberto es un líder nato, formador e impulsor de la competitividad, un mexicano que ha dedicado su existir al desarrollo y crecimiento de nuestra Patria.

Su espíritu de empresa y profundo amor por México le vienen de su padre, Don Raúl Baillères Chávez, quien por su carácter inquieto y alma rebelde, dejó su natal Silao, Guanajuato, en el año de 1914 con apenas 19 años, para

migrar a la Ciudad de México en busca de mejores oportunidades, llevando consigo únicamente su talento y sus ganas de salir adelante.

En el año de 1967, Don Raúl fallece dejando un grupo sumamente exitoso que incluía 15 empresas, entre mineras, aseguradoras, bancos, una inmobiliaria, una fábrica de malta, una empresa refresquera, una compañía de químicos y una tienda departamental. Además, legó la creación del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Economista graduado en 1957 con Mención Honorífica, Don Alberto inició su carrera profesional cuando aún estudiaba. Trabajó en el Banco de Comercio, ingresó a la Cervecería Moctezuma como vendedor y posteriormente fue Director de Palacio de Hierro.

En 1964, con tan sólo 27 años, y debido a la trágica muerte de su hermano mayor Raúl, el joven Alberto renunció a su sueño de ir al extranjero para estudiar un posgrado y asumió la Dirección General de la compañía cervecera Moctezuma.

Tres años después, con apenas 30 años de edad, Don Alberto asumió con decisión y arrojo la Presidencia del grupo empresarial, tras la muerte de su señor padre. Dice el profesor de la UAM, Jorge Orozco: el joven Alberto “pudo dejar la responsabilidad en manos de algún socio de su padre mientras ganaba experiencia. Pero no lo hizo”.



Galardonado 2016

Gonzalo Miguel
Rivas Cámara

V

ERACRUZANO DE NACIMIENTO, FUE UN ciudadano ejemplar; un héroe anónimo que –como millones de mexicanos a diario– demostró dar lo mejor de sí, incluida su propia vida, para enaltecer los valores más sublimes de nuestra patria mexicana: la entereza, el carácter valiente y la solidaridad.

Bernardo de Balbuena escribió que la Grandeza Mexicana descansa en la gallardía, nobleza, virtud, lealtad, e hidalguía de nuestra gente. Gonzalo Rivas es un auténtico representante de esta grandeza. Ingeniero de profesión, hombre de familia, ciudadano de a pie, fue un hidalgo en cuya vida descansó la responsabilidad de salvar a otros y trascender él mismo esta vida, por su valentía y solidaridad.

Gonzalo Rivas era, como lo describió Luis González de Alba: “un trabajador honesto y humilde, que evitó una masacre de proporciones incalculables”.

Así han surgido y se han destacado los héroes en la historia de la humanidad.

“En México, como en todas partes, –afirma Guillermo Sheridan– el héroe es objeto de una fascinación tan incomprensible como inescrutables son sus motivos: alguien que no duda, en una circunstancia extrema, en arriesgar la propia vida por amor impersonal a la vida de otros. Unos otros que –en la imaginación del héroe– son una extensión de él mismo. Llámese compasión, consiliencia o solidaridad, el héroe se mira en los otros y, ante el riesgo del propio sacrificio, no duda en salvarse salvando”.

En vísperas de la hecatombe mundial que se vislumbraba en los años treinta del siglo XX por la amenaza de la Alemania Nazi, surgió un héroe, Sir Winston Churchill, que advirtió con auténtica valentía y templanza –desde la tribuna del Parlamento– el avance de Hitler y sus tropas, las cuales hundirían a Europa en el fuego y destruirían al mundo. La visión y arrojo de este héroe lo convertirían en jefe del Almirantazgo británico, desde donde dirigió a Gran Bretaña –con auténtico liderazgo– hacia el triunfo de los Aliados en la Segunda Guerra Mundial.

Ante las catástrofes y ante la vida misma, decía el valiente Churchill, “el precio de la grandeza es la responsabilidad”. Y así lo entendió Gonzalo Rivas; quien, ante la amenaza del fuego y del desastre que advertían las llamas en la gasolinera de Chilpancingo, no dudó en arrojar a su suerte y defender con su vida misma la de otros seres humanos.

Parafraseando a Héctor Aguilar Camín, el hecho heroico es simple: Las llamas del incendio en la gasolinera hacían correr a todos. Sin embargo; un héroe, hasta entonces anónimo, corrió hacia ellas para apagarlas y murió en el intento.

Dice Aguilar Camín: Las circunstancias del incendio son lamentables en todas sus versiones. Que alguien haya prendido fuego a una gasolinera poniendo en riesgo la vida de cientos de personas que estaban detenidas con sus automóviles en la caseta de cobro cercana no tiene justificación bajo ningún supuesto político o moral.

Pero eso es lo que sucedió: el incendio intencional de una gasolinera cuya propagación ponía en riesgo la vida de muchos. El acto simple e irrefutable de Gonzalo Rivas fue correr a apagar el incendio mientras todos los demás huían de él.

Este es el acto de valor y de heroísmo puro y duro que muchos juzgamos dignos de la Medalla Belisario Domínguez.

¿Por qué? Por la extrema virtud que supone el hecho de arriesgar la vida para salvar la de otros. Otros a los que Gonzalo Rivas ni siquiera conocía. (...)

Gonzalo Rivas habla de la existencia heroica de otro México, el México que está dispuesto a correr riesgos por los demás, el México anónimo y solidario que habita esa otra cara de la moneda mexicana: la cara del temple, del valor, de la solidaridad.”

El poeta Terencio afirmaba: “Hombre soy, nada de lo que es humano me es ajeno”. Y así actuó Gonzalo Rivas en Chilpancingo aquel día, el 12 de diciembre de 2011, durante la tragedia



ocurrida en la gasolinera. Actuó sin algún dejo de egoísmo. Todo lo contrario, corriendo con espíritu noble y auténticamente humano hacia el fuego, para apagar las llamas y evitar una tragedia.

Mientras todos corrían para ponerse a salvo del fuego, Gonzalo Rivas tomó un extintor y roció la bomba para evitar que las llamas se propagaran. Sin embargo, no se percató que había una garrafa llena de gasolina, la cual se derritió por el fuego y explotó, quemándolo. De acuerdo con el reporte médico, Gonzalo tenía quemaduras de tercer grado en el 35 por ciento del cuerpo y falleció la madrugada del domingo 1º de enero de 2012. Agonizó veinte días.

Como señala Guillermo Sheridan: “Gonzalo Miguel Rivas Cámara no se detuvo a calcular riesgos ni a sopesar alternativas. Erradicó su instinto de supervivencia y puso en su sitio un impulso moral que, en un instante de insondable lucidez, lo llevó a hacer una transacción de vida con la muerte: la muerte suya por la vida de los prójimos”.

Parafraseando al gran escritor mexicano Octavio Paz, nuestra historia está llena de frases y episodios que revelan la grandeza de nuestros héroes ante el dolor o el peligro.

Por este acto heroico y de un gran valor cívico, el Senado de la República de terminó que el ciudadano Gonzalo Miguel Rivas Cámara sea reconocido post mortem con la Medalla Belisario Domínguez.

Se trata de reconocer, con este galardón –con toda seguridad, la más importante presea que otorga el Estado Mexicano a los ciudadanos que por su ciencia o su virtud en grado eminente contribuyen al engrandecimiento de la patria o de la humanidad– a un ciudadano de a pie, y no solamente a figuras destacadas de los ámbitos público y privado.

Se trata de reconocer el acto heroico de un ciudadano que perdió la vida para salvar la vida de otros. Es también un reconocimiento a los cuerpos heroicos e instituciones nobles de la república, como el Heroico Cuerpo de Bomberos o la Armada de México, en particular la Marina, porque Gonzalo Rivas en un momento de su vida fue integrante de esta valiosa institución de nuestro país.

Refiriéndose a los héroes anónimos, los ciudadanos responsables e ilustres de nuestra patria, Pablo Hiriart señala:

“Jesús García, una de las tantas personas ilustres que ha dado Sonora al país, ofrendó su vida para salvar al pueblo de Nacozari de la embestida de un tren cargado con explosivos. Se le recuerda como lo que fue: un héroe.

En tiempos recientes, el 12 de diciembre de 2011, otro patriota, veracruzano de nacimiento y guerrerense por adopción, también murió envuelto en llamas para salvar la vida de cientos de personas que se encontraban varadas por la toma de la carretera México-Acapulco.

Se trata de Gonzalo Rivas, a quien nuestro estimado colega Luis González de Alba ha propuesto de manera reiterada para ser galardonado, post mortem, con la medalla Belisario Domínguez.”

En palabras del periodista José Cárdenas, “la entrega de la Medalla Belisario Domínguez es de gran importancia simbólica como premio a cualquier ciudadano por servicios notables a la mexicanidad”.

Y precisamente fue Luis González de Alba, periodista e intelectual destacado, quien propuso en vida otorgarle a Gonzalo Rivas la presea más importante que otorga el Estado Mexicano, por conducto del Senado de la República: la Medalla Belisario Domínguez.

González de Alba expone en sus motivos para proponer a Gonzalo Rivas como merecedor del más alto reconocimiento que se entrega a un mexicano –la Belisario Domínguez– que lo hecho por ese trabajador fue un acto de elevada heroicidad.

Mientras otros empleados ponían a salvo sus vidas –afirma González de Alba–, en riesgo por la explosión de los tanques subterráneos de esa gasolinera y la de enfrente, Gonzalo Rivas no dudó en apagar el fuego, y lo consiguió.

Parfraseando a Pablo Hiriart, se trata de que la República reconozca el mérito –para orgullo de su familia y de todo el país– de quien, con su cuerpo y su vida, sofocó una catástrofe.

Como bien ha expresado Héctor Aguilar Camín, el otorgar la Medalla Belisario Domínguez a Gonzalo Rivas, sería un acto heroico, extremo, de solidaridad.

La Medalla Belisario Domínguez podría ser entregada esta vez al héroe conocido de una epopeya anónima; y sería –por lo tanto– un digno y merecido reconocimiento al valor y solidaridad que teje todos los días la vida buena de México.

Así como Shakespeare afirmó en Hamlet: “No todo está podrido en Dinamarca”, si este acto heroico y solidario de Gonzalo Rivas fue posible, no todo está perdido en México. Pues es muestra que, todavía, existen –para fortuna de nuestra noble patria– mexicanos temerarios y valientes, mexicanos que como Belisario Domínguez y Gonzalo Rivas, ofrendaron su propia vida en beneficio de la libertad y la humanidad. La entrega de la Medalla Belisario Domínguez coincidirá, este año, con los festejos del Día de la Armada.

¡Y qué mejor manera de honrar a esos héroes anónimos, ciudadanos de a pie, en nuestro país y de festejar el Día de la Armada de México, el cual se celebra el próximo 23 de noviembre, que entregando, un día después –el 24 de noviembre en la Casona de Xicoténcatl–, la Medalla Belisario Domínguez a uno de sus más heroicos integrantes; Gonzalo Rivas Cámara!

Premiar a Gonzalo Rivas es reconocer un acto de heroísmo puro que no debemos soslayar.

Es tiempo de honrar el gran sacrificio que hacen ciudadanos de a pie como Gonzalo Rivas, que ofrendan su vida para salvar la de otros. Este merecido reconocimiento es también un homenaje a su familia, particularmente su esposa y sus hijas, quienes siempre lo recordarán como un héroe. Como señaló Héctor de Mauleón: “En estos días, un héroe de la talla de Rivas no merece ser olvidado”.



Galardonada 2017

Julia Carabias Lillo

N

ACIÓ EN LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1954. Realizó sus estudios de licenciatura y posgrado (1973-1981) en Biología en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Ha impartido cursos desde 1977 en la Facultad de Ciencias, así como en otras instituciones académicas, en materia de ecología, manejo de recursos naturales, restauración ambiental, conservación de ecosistemas y políticas públicas.

Sus investigaciones se han publicado en más de una centena de textos entre libros, capítulos de libros y artículos en los temas de regeneración de selvas tropicales, restauración ambiental, manejo de recursos naturales, ecología y sistemas productivos, cuentas patrimoniales, cambio global, pobreza y medio ambiente, manejo del agua, conservación de ecosistemas y política ambiental. Sobre esta base ha producido numerosos artículos científicos y ha sido coautora. Algunos de ellos son: Ecología y Auto-

suficiencia Alimentaria; La producción Rural en México: Alternativas Ecológicas; For Earth's Sake; Manejo de Recursos Naturales y Pobreza Rural; Agua, Medio Ambiente y Sociedad; Cambio Climático; Cien casos de éxito de la conservación del patrimonio natural; Usumacinta: bases para el manejo integral.

Ha presentado trabajos e impartido conferencias en congresos y múltiples foros tanto nacionales como internacionales. Entre 1984 y 1994, coordinó el Programa de Investigación y Desarrollo Rural de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales (PAIR), programa interinstitucional donde participaron la UNAM, el gobierno federal y cuatro gobiernos estatales; organizaciones rurales; e iniciativa privada, dirigido a comunidades campesinas en extrema pobreza en cuatro regiones de México, cuyo objetivo fue la búsqueda de alternativas de uso de los recursos naturales que mejoren las condiciones de vida de la población sin detrimento para el medio ambiente.

Fue miembro de la Comisión sobre los Países en Desarrollo y el Cambio Global, que produjo el reporte de For Earth's Sake, para la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Brasil durante 1992. Asimismo, fue miembro del Panel de Alto Nivel sobre Sustentabilidad Global del Secretario General de Naciones Unidas, el cual preparó el reporte Gente Resiliente, Planeta Resiliente: un futuro que vale la pena elegir, preparad para la Cumbre de Desarrollo Sustentable a celebrarse en Río de Janeiro en junio 2012.

Forma parte de varios consejos directivos y académicos de organismos nacionales e internacionales.

En febrero de 1994 fue nombrada Presidente del Instituto Nacional de Ecología, organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. En diciembre de 1994 fue invitada por el C. Presidente de la República. Dr. Ernesto Zedillo, a formar parte de su Gabinete como Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de la cual fue Titular del Ramo hasta 2000. Desde 2001 se reincorporó a las actividades académicas en la UNAM.

Fue miembro de la Comisión sobre los Países en Desarrollo y el Cambio Global y presidente del Panel Técnico Científico del Fondo Mundial Ambiental (GEF). En 2000 recibió el Premio Getty otorgado por Word Wildlife Fund; en 2004 el Premio Internacional Cosmos 2004, en 2005 el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente le otorgó el Premio "Campeones de la Tierra" y en 2011 el reconocimiento "Naturaleza, Territorio y Sociedad: Alexander Von Humboldt" otorgado por la Universidad de Guadalajara.



ISSN 2395-8138



9 772395 813008



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República