



PLURALIDAD Y CONSENSO

Salud y seguridad social **Reformas estructurales** Desarrollo sostenible **Paquete económico 2016** Reforma de telecomunicaciones **¿Reordenar la Constitución?** Sistema Nacional Anticorrupción **Revolución de emprendedores** Transformar el sistema educativo **Voto desde el extranjero** Datos relevantes de pobreza multidimensional por entidad federativa

PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del
Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta

Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason

Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz

Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

Secretario

Junta Ejecutiva

Gerardo Esquivel Hernández

Coordinador Ejecutivo de Investigación

Juan Carlos Amador Hernández

Director General de Difusión y Publicaciones

María de los Ángeles Mascott Sánchez

Directora General de Análisis Legislativo

Alejandro Encinas Nájera

Director General de Investigación Estratégica

Noel Pérez Benítez

Director General de Finanzas

*Se agradece a los miembros del Consejo Editorial
y al personal del Instituto Belisario Domínguez,
su participación en el proceso de dictamen y revisión
de los textos que integran el número 26 de la revista
PluralidadyConsenso.*

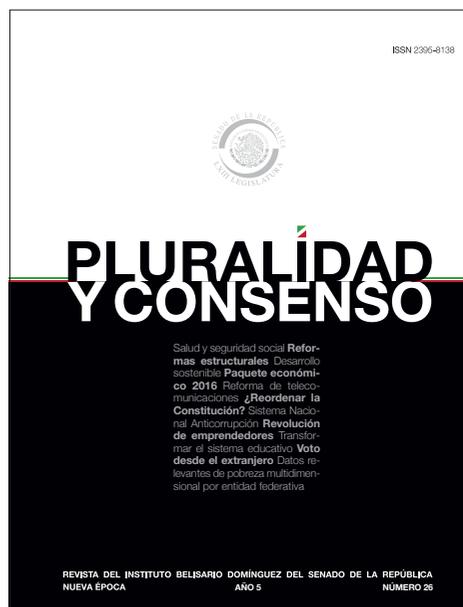
PluralidadyConsenso, Año 5, No. 26, octubre-diciembre 2015 es una publicación trimestral del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, www.senado.gob.mx/ibd/; pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx
Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.
Impresa en D3 Ediciones, S.A de C.V, Super Avenida Lomas Verdes, No. 2560. Int. 306, 3er piso, Lomas Verdes, Naucalpan, CP 53120, el 30 de noviembre de 2015 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro



Publicación a cargo de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones

Juan Carlos Amador Hernández

Director de PluralidadyConsenso

Juan Pablo Arroyo Ortiz

Consejo Editorial

Enrique Cabrero Mendoza

Julia Isabel Flores Dávila

Luis Foncerrada Pascal

Arturo Garita Alonso

Pablo Marentes González

José Luis Medina Aguiar

Sara María Ochoa León

Bernardo Olmedo Carranza

José de Jesús Orozco Henríquez

Pedro Salazar Ugarte

Diego Valadés

Rosamaría Villarello Reza

Diseño original

José Luis Trueba Lara

Diseño, cuidado editorial y formación

Diseño3/León García Dávila, Alejandra Gallardo

Cao Romero, Yvette Bautista Olivares

Coordinación editorial

Magda Olalde Martínez

Índice

POLÍTICA Y SOCIEDAD

03 **DECISIONES LEGISLATIVAS RECIENTES EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL**

Dr. Jesuswaldo Martínez Soria
Dra. Gabriela Cabestany Ruiz

27 **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y LOS RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

Mtra. Viviana Mondragón Lazo

55 **LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LOS RETOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

Mtro. Roberto Castellanos Cereceda
Lic. Susana Ramírez Hernández
Mtro. Ernesto David Orozco Rivera

ECONOMÍA Y FINANZAS

87 **LA REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN Y SU IMPACTO EN LA COMPETENCIA**

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
Lic. César Giles Navarro

113 **PAQUETE ECONÓMICO 2016: EFECTOS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Mtro. Noel Pérez Benítez
Mtro. Mario Iván Domínguez Rivas
Lic. Víctor Ortega Olvera
Lic. Luis Eduardo Ramírez Carbajal

LOS SENADORES ESCRIBEN

133 **¿REORDENAR LA CONSTITUCIÓN?**

Sen. Enrique Burgos García

137 **CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA Y SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz

145 **IMPULSAMOS DESDE EL SENADO UNA 'REVOLUCIÓN DE EMPRENDEDORES' PARA REDOBLAR EL PASO EN LA TRANSFORMACIÓN DE MÉXICO**

Sen. Roberto Albores Gleason

ARTÍCULOS INVITADOS

151 **SIETE PRIORIDADES PARA TRANSFORMAR EL SISTEMA EDUCATIVO**

Mtro. Aurelio Nuño Mayer
Secretario de Educación Pública

163 **SUFRAGIO Y CREDENCIAL PARA VOTAR EN EL EXTRANJERO**

Mtro. Enrique Andrade González
Consejero Electoral

INDICADORES DE POBREZA

179 **DATOS RELEVANTES DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Dirección General de Finanzas

RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

184



LOS SISTEMAS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL en México presentan deficiencias relacionadas con la fragmentación, cobertura, calidad de los servicios, ejercicio del gasto, entre otras. Con la reforma hacendaria de 2013 se introdujeron tres medidas en materia de salud y seguridad social: la reforma a la Ley General de Salud y las propuestas de pensión universal y seguro de desempleo. Para mejorar la situación actual de la protección social es necesaria la discusión y aprobación de las iniciativas pendientes, junto con algunas correcciones a su diseño. A pesar de que la posible instrumentación de las medidas planteadas se considera un avance para la protección social de la población, resulta necesaria una reforma integral y de fondo en el sistema de seguridad social dada su situación actual y los retos futuros en la materia.

Decisiones legislativas recientes en materia de salud y seguridad social

Jesúsvaldo Martínez Soria*

Gabriela Cabestany Ruiz**

1. Los sistemas mexicanos de salud y seguridad social

1.1 Consideraciones sobre los sistemas de salud y seguridad social

El Sistema Nacional de Salud se encuentra funcional e institucionalmente relacionado con el sistema de seguridad social (Aguilera, 2010; CEEY, 2012; Lomelí, 2007; Narro et al., 2010; Valencia et al., 2012).

La estructura institucional de los servicios de salud y seguridad social está conformada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), los servicios médicos de los trabajadores de PEMEX, y las instituciones de seguridad creadas en algunas entidades paraestatales y estados.¹ Todas estas instituciones prestan atención a los beneficiarios que pertenecen al mercado laboral formal y constituyen también el sistema de seguridad social contributiva.² La población no asegurada recibe atención en salud por parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Existe también la provisión de servicios de salud por parte del sector privado, que atiende a grupos de la población que participan en esta modalidad de forma voluntaria (ver figura 1).

* Doctor en Economía aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como investigador titular “C” adscrito a la DGIE DEL IBD.

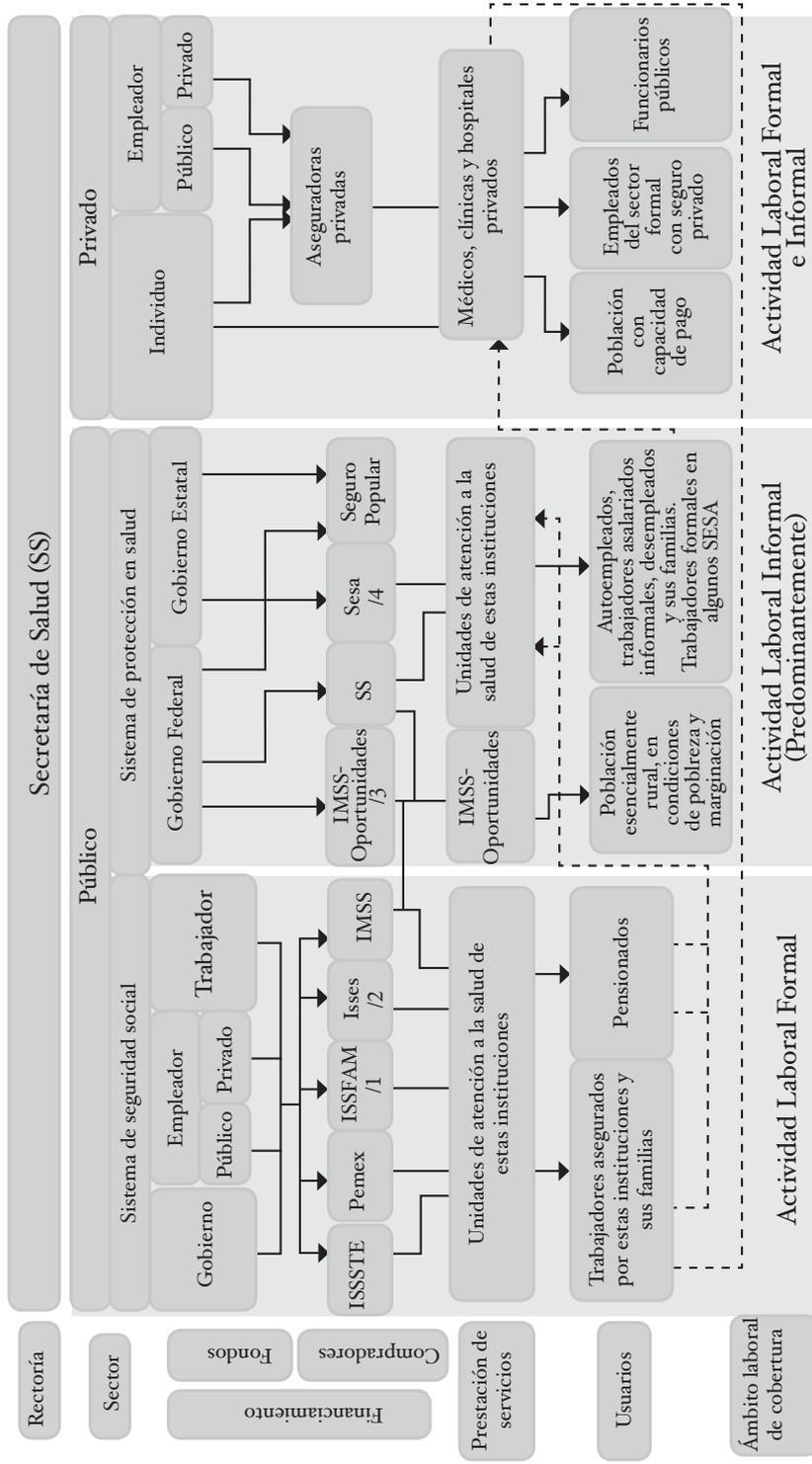
** Doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es investigadora titular “B” adscrita a la DGIE del IBD.

¹ En el sistema de seguridad social se encuentran instituciones propias de los gobiernos estatales, como el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (ISSSTECAM), el Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco (ISSET), el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Gobierno y Municipio del Estado de Baja California (ISSSTECALI), etcétera.

Estos órganos, bajo condiciones particulares de afiliación, brindan a sus derechohabientes seguros de prestaciones médicas con características heterogéneas.

² Se ha llamado contributivos a los esquemas de seguridad social que tienen una forma de financiamiento tripartita donde el trabajador, el patrón y el gobierno, aportan recursos para su financiamiento. Los sistemas no contributivos por el contrario, son aquellos en los que los beneficios recibidos por los usuarios no están ligados a aportaciones o contribuciones hechas por ellos. Más adelante se profundiza sobre algunas de las características de estas dos modalidades.

Figura 1 Estructura del Sistema Nacional de Salud y de las instituciones de seguridad social en México



Notas:

/1 Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas

/2 Instituciones de Seguridad Social Estatales.

/3 El IMSS-Oportunidades (ahora Prospera), como comprador, puede recurrir a la provisión de servicios de salud de primer y segundo nivel de atención, prestados por el IMSS y a la provisión de servicios de atención de tercer nivel prestados por la Secretaría de Salud.

/4 Sistemas Estatales de Salud.

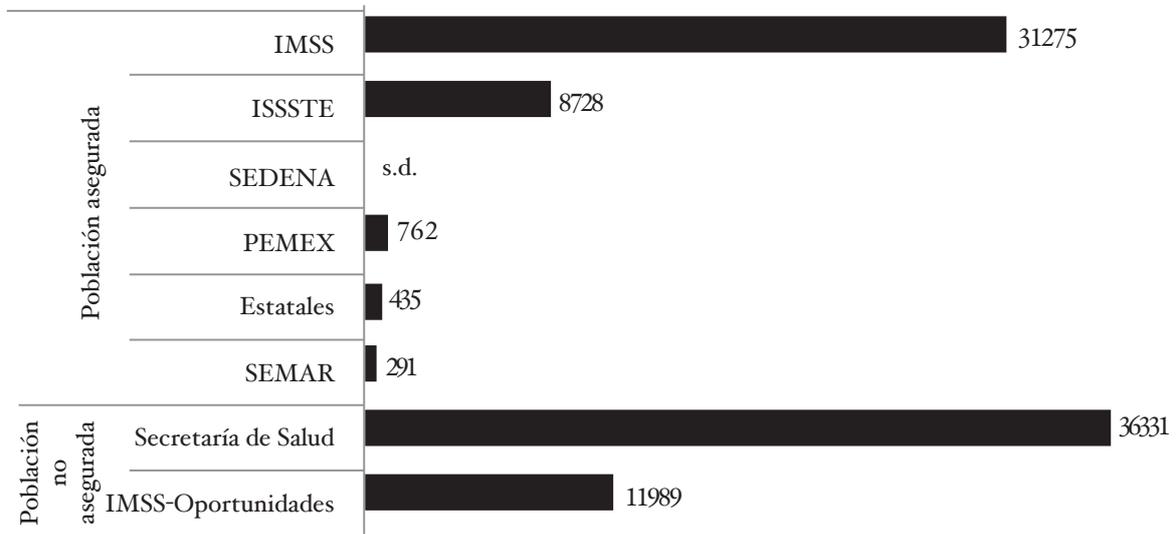
Fuente: elaboración propia, con base en Gómez Dantés et al., (2011) y Nuñez (coord.) (2012).

Entre estas instituciones, el IMSS y el ISSSTE son las que brindan atención a la mayor proporción de personas aseguradas. A su vez, mediante el SPSS

se brinda atención a un número importante de usuarios que están fuera de la seguridad social contributiva.

Gráfica 1

Cobertura de servicios de salud, 2013 (miles de personas)



Nota: Población que demandó servicios médicos al menos una vez al año.

El Informe de Gobierno de la Presidencia de la República incluye, además, información correspondiente a la población usuaria de servicios de salud brindados por unidades médicas de universidades: 274 mil personas.

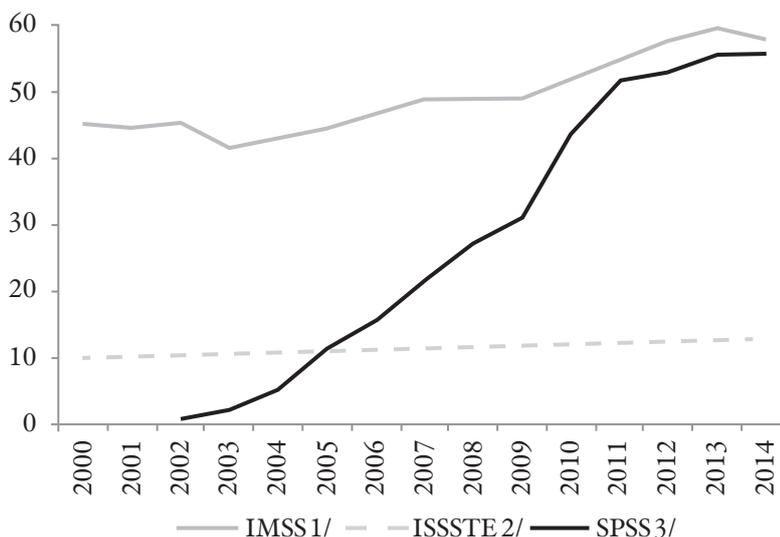
Fuente: elaboración propia con información del Segundo informe de Gobierno, 2013-2014, Presidencia de la República, anexo estadístico p. 150.

El gasto asociado al SPSS, que atiende a las personas sin acceso a las instituciones de la seguridad social, ha aumentado en más de 40% en los últimos años,

principalmente por la expansión de la cobertura en salud mediante el Seguro Popular (Narro et al., 2010; Knaul et al., 2012).

Gráfica 2

Evolución del número de derechohabientes del IMSS, del ISSSTE y del Seguro Popular
(Millones de personas)

**Notas:**

La población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE incluye a asegurados y pensionados, así como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos de las instituciones, las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares (promedio del número de miembros por familia).

1/ Hasta 2009 la cifra total de derechohabientes correspondiente al IMSS no incluye a los jubilados del IMSS como patrón, ni a sus familiares.

2/ La información de 2014 corresponde a la estimación para el mes de diciembre en el caso del ISSSTE y son cifras al mes de junio para el caso del IMSS.

3/ Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) desde su etapa de pilotaje que operó como programa. La información de 2014, reportada por la Secretaría de Salud, corresponde al mes de junio.

Fuente: elaboración propia con información del Segundo informe de Gobierno, 2013-2014, Presidencia de la República, anexo estadístico p. 150.

Lo anterior constituye un avance en términos de la protección brindada a los grupos más vulnerables, sin embargo, el esquema del SPSS no resuelve las desigualdades inherentes a la fragmentación del sistema, en tanto que existen diferencias en la can-

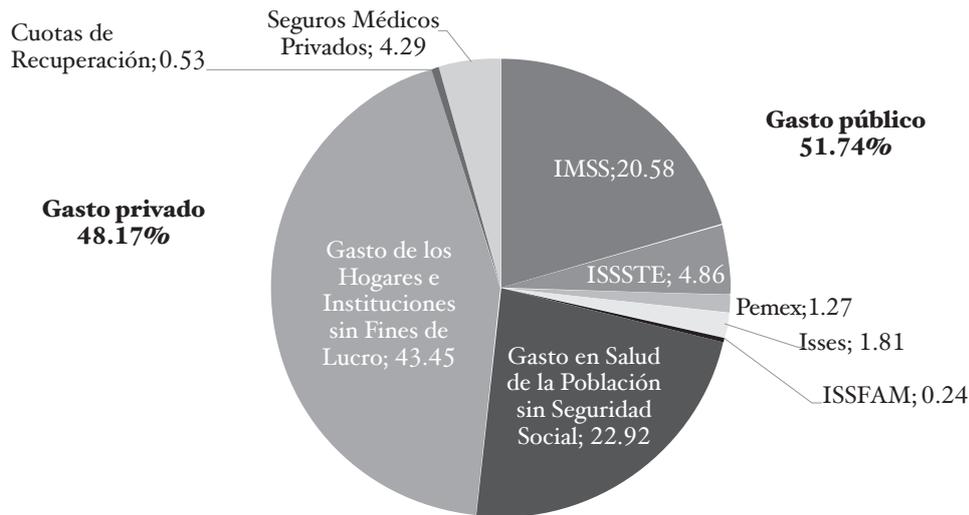
tidad y calidad de las prestaciones que reciben los usuarios del Seguro Popular frente a los afiliados a instituciones como el IMSS o el ISSSTE, por ejemplo. Martínez y Murayama (2015) resaltan que todavía predomina el gasto destinado a los distintos sistemas

de seguridad social que ofrecen cobertura a la población asegurada, lo que constituye una característica de regresividad puesto que se asignan mayores recursos para la protección de grupos poblacionales con mayores niveles de ingreso.

Existen otros problemas asociados al gasto en salud y seguridad social. A pesar de que, en el caso de salud éste ha aumentado, el presupuesto que se destina es bajo en comparación con el de los demás países de la OCDE y de algunos países latinoamericanos.³ El aumento en el gasto público, tampoco ha contribuido a reducir disparidades existentes en los indicadores de salud (BM, 2005; Lomelí, 2007; Narro et al., 2010; OCDE, 2012).

Gráfica 3

Distribución del gasto en salud en México, 2013



Nota: Las cuotas de recuperación corresponden al importe que cubre el usuario de servicios médicos cuyo costo no está cubierto en su totalidad por el sistema de salud al que está afiliado. Las instituciones sin fines de lucro son entidades sociales separadas institucionalmente del gobierno, creadas para producir bienes y servicios, cuyo estatuto jurídico no les permite obtener ganancias.

Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Salud (2015). Información estadística disponible en: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie.html

³ Respecto al gasto total en salud como proporción del PIB, Martínez y Murayama (2015), muestran por ejemplo que mientras países como Canadá o Costa Rica alcanzan tasas cercanas al 11%, en México apenas se supera el 6%.

En la literatura (Durán, 2012; Martínez y Murayama, 2015) se señala que además de la fragmentación, la duplicidad de funciones en sistema de salud y el de seguridad social y la regresividad en el gasto, existen otras carencias que sería pertinente atender. Entre ellas destacan la debilidad en los criterios de planeación de la oferta de servicios de salud y seguridad social sin responder a las características demográficas y epidemiológicas del país, las deficiencias en la atención (ligadas con problemas organizativos, de calidad e infraestructura), la falta de una visión preventiva, la permanencia de grupos de la población sin cobertura, la inexistencia de un piso mínimo de seguridad social y de un paquete básico de servicios de salud de calidad, la alta participación del sector privado sin regulaciones rigurosas, la insuficiencia del gasto público y la baja capacidad de la hacienda pública para hacerle frente, el elevado gasto privado y de bolsillo, la existencia de sistemas de información desarticulados, la inadecuada inversión en infraestructura, y los desequilibrios en la dotación y calidad de recursos humanos.

⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1991 p. 9) la ha definido como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

⁵ El catálogo de derechos sociales reconocidos en la Constitución se ha ido ampliando con el tiempo hasta la última reforma de 2011 donde se incluyen los derechos a: la igualdad y la no discriminación, la protección de la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, un medio ambiente adecuado, y la alimentación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

1.2 Los sistemas de salud y seguridad social en México desde el punto de vista de los derechos

La seguridad social ha sido reconocida como un derecho en el ámbito internacional.⁴ En el caso europeo, este reconocimiento se dio como consecuencia de un proceso histórico que llevó a los países a la consolidación de los Estados de Bienestar entre 1930 y 1960, mientras que en América Latina no se ha logrado crear un sistema articulado para garantizar la protección social (Gomes, 2015).

En nuestro país la Constitución de 1917 representó un avance en términos de reconocimiento de los derechos sociales mediante su inclusión como derechos de carácter universal,⁵ sin embargo, hasta el momento no se encuentra enunciado de manera explícita el derecho a la seguridad social como derecho fundamental sino únicamente como un derecho de los trabajadores asalariados y sus familias. En la literatura (Valencia et al., 2012) se reconoce que a raíz de los otros derechos sociales reconocidos, se generó un entramado desarticulado de protección social en conjunto

con su legislación específica, sin embargo, una característica esencial de la seguridad social en México es que desde sus orígenes ha estado condicionada a la situación laboral de las personas. La estrecha vinculación de la seguridad social con la situación laboral dio como resultado el sistema altamente fragmentado con el que contamos en la actualidad.

Los esquemas de seguridad social que están ligados a la condición laboral se han caracterizado en general por tener una forma de financiamiento tripartita, es decir, donde el trabajador, el patrón y el gobierno aportan recursos, en montos determinados por la normatividad correspondiente a cada sistema, para la constitución de los fondos y el otorgamiento de las prestaciones y seguros. En esta modalidad, para tener acceso a los beneficios de la seguridad social, los empleados deben ceder una parte proporcional de su salario (contribución) de manera periódica, por lo que el esquema ha sido llamado contributivo.

En años recientes, con el surgimiento de numerosos programas sociales, se ha brindado protección social a segmentos de la población que no pertenecen al mercado laboral formal. El gasto público para brindar protección a dichos grupos ha crecido de manera sostenida desde 1995 y en especial durante la última década (Scott, 2005). La protección bajo esta modalidad ha sido denominada como no contributiva porque los beneficios recibidos no están ligados a las aportaciones o contribuciones de los beneficiarios. Esta característica es compartida por programas como Progres/Oportunidades/Prospera/Seguro Popular (SP)/Sistema de Protección Social en Salud (en los niveles más bajos de ingreso), 70 y más, Estancias infantiles, entre otros.

La estructura actual de la protección social en México, constituida tanto por los esquemas contributivos como los no contributivos, se caracteriza por acentuar las desigualdades que en nuestro país se manifiestan en términos regionales, de ingreso, de género, entre otras (Durán, 2012; Lomelí, 2007; Narro et al., 2010).

Quienes se encuentran protegidos por los esquemas no contributivos están en desventaja frente a quienes pertenecen a los esquemas contributivos (y por tanto al mercado de trabajo formal). Asimismo, como señala

Scott (2005), al interior del esquema contributivo existen también “desigualdades verticales” referentes a las diferencias en los beneficios que reciben los trabajadores de las diferentes instituciones de la seguridad social,⁶ y “desigualdades horizontales”, que consisten en las diferencias en los beneficios que reciben los trabajadores dentro de una misma institución de la seguridad social.⁷ Además de la existencia de desigualdades reforzadas por las características de fragmentación del sistema, cabe remarcar que al menos un tercio de la población no está cubierta por programas de protección social de ningún tipo.⁸

De estas características se desprende la dificultad de hacer exigible el derecho a la seguridad social para toda la población a pesar de los derechos formalmente reconocidos (Valencia et al., 2012).

⁶ Los beneficios definidos para el retiro de los trabajadores de Pemex, por ejemplo, son mayores a los del IMSS o ISSSTE

⁷ Un ejemplo de lo anterior consiste en los montos pensionarios que son notablemente diferenciados y jerarquizados de acuerdo a los salarios que los trabajadores hayan generado en su vida laboral, lo que provoca una estratificación y desigualdad notables (Valencia et al., 2012).

⁸ De acuerdo con los reportes de Medición de la Pobreza del CONEVAL (2015), en 2014 el 58.5 % de la población (70.1 millones de personas) presentó carencia por acceso a la seguridad social. Respecto a los logros en protección social atribuidos al Seguro Popular, existen diferentes posiciones en el debate académico. Desde algunas posturas se argumenta que mediante este programa se han hecho avances significativos en términos de cobertura e inequidad en el sistema de salud (Knaul et al., 2012). Desde otras posiciones se ha señalado que si bien este programa ha significado un esfuerzo en la ampliación de cobertura, ha añadido un escalón más a un sistema de protección inequitativo y estratificado (Lomelí, 2007).

2. El componente social de la reforma hacendaria de 2013

2.1 Antecedentes

El enfoque social de algunas medidas de política consideradas en la reforma hacendaria de 2013 busca realizar mejoras en materia de seguridad social. En el tema de salud, se busca lograr mejoras administrativas en las instituciones encargadas de coordinar y proveer asistencia médica del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Con el seguro de desempleo se busca atender la posible reducción o desaparición de los ingresos de las familias ante la pérdida del trabajo, y a través de la propuesta de pensión universal, se pretende proteger a las personas de edad avanzada cuya condición dificulta la obtención de los medios de subsistencia para una vida digna (ver figura 2).

Figura 2

Iniciativas en torno a la salud y la seguridad social presentadas en el marco de la reforma hacendaria de 2013

Medida	Denominación Iniciativa/Dictamen/Minuta/Ley	Objetivo	Estatus
Reforma a la Ley General de Salud	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de la Ley General de Salud	Precisar mecanismos encaminados a garantizar la viabilidad financiera del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2014
Pensión universal	Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4to., 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal.	<p>Crear y ajustar diversos marcos normativos encaminados a establecerlos términos y condiciones para el otorgamiento de la pensión universal y el seguro de desempleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger los derechos de las personas adultas mayores • Proteger los derechos de las personas desempleadas 	Aprobadas en Cámara de Diputados y pendientes para discusión en comisiones de la Cámara de Senadores
Seguro de desempleo	Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, adicionan y derogan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social Universal/ Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo.		

Fuente: elaboración propia con información de Presidencia de la República (2013a; 2013b) y *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2014)

2.2 Sistema Nacional de Salud

Según el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de la Ley General de Salud (DOF, 2014), las modificaciones realizadas se basan en la necesidad de garantizar el derecho a la salud para la población no afiliada a las instituciones de seguridad social. Se busca mejorar la instrumentación

del SPSS en términos de financiamiento mediante una mayor eficiencia y un mejor uso de los recursos (financieros y en especie) que se canalizan a las entidades federativas que prestan servicios de salud a la población abierta. Mediante las modificaciones legislativas realizadas, se redefine el papel de algunos de los actores del SPSS, como se detalla a continuación.

De acuerdo con la reforma, la **Secretaría de Salud** tiene las funciones de:

- Regir y articular el SPSS mediante la definición del marco organizacional en los ámbitos federal y local, y le corresponde establecer los términos de los convenios que suscriban las entidades federativas entre sí y con las instituciones del Sistema Nacional de Salud.
- Hacer efectivos los beneficios que otorga la Ley a los beneficiarios del SPSS. Con tal fin, realiza las transferencias de recursos monetarios o en especie a las entidades federativas mediante los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS).
- Mejorar la transparencia, supervisión, control y fiscalización de los recursos del sistema. En dicho sentido, le corresponde realizar acciones como evaluar el desempeño de los REPSS, definir las bases para la compensación económica por prestación de los servicios de salud y diseñar y administrar instrumentos para evaluar la capacidad de pago de los beneficiarios.

Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS) tienen las funciones de:

- Conducir la política en materia de salud en las entidades federativas.
- Identificar e incorporar a los usuarios.
- Administrar los recursos recibidos tanto por la federación como por las cuotas de los usuarios.

Al respecto les corresponde también realizar la rendición de cuentas de los recursos recibidos mediante la comprobación del gasto. En la Ley se establece un delito específico en materia de desvío de recursos.

- Fungir como enlace con la Secretaría de Salud

El Consejo Nacional de Salud:

- Funge como el mecanismo de coordinación de acciones con las entidades federativas en materia de salud. Las modificaciones legales contemplan la desaparición del anterior Consejo Nacional de Protección en Salud, con la finalidad de evitar la duplicidad de funciones.

A las entidades federativas les corresponde:

- Proveer los servicios de salud
- Aportar cuotas solidarias para financiar el SPSS

A los beneficiarios les corresponde:

- Aportar cuotas solidarias para financiar el SPSS

Los congresos locales son los encargados de:

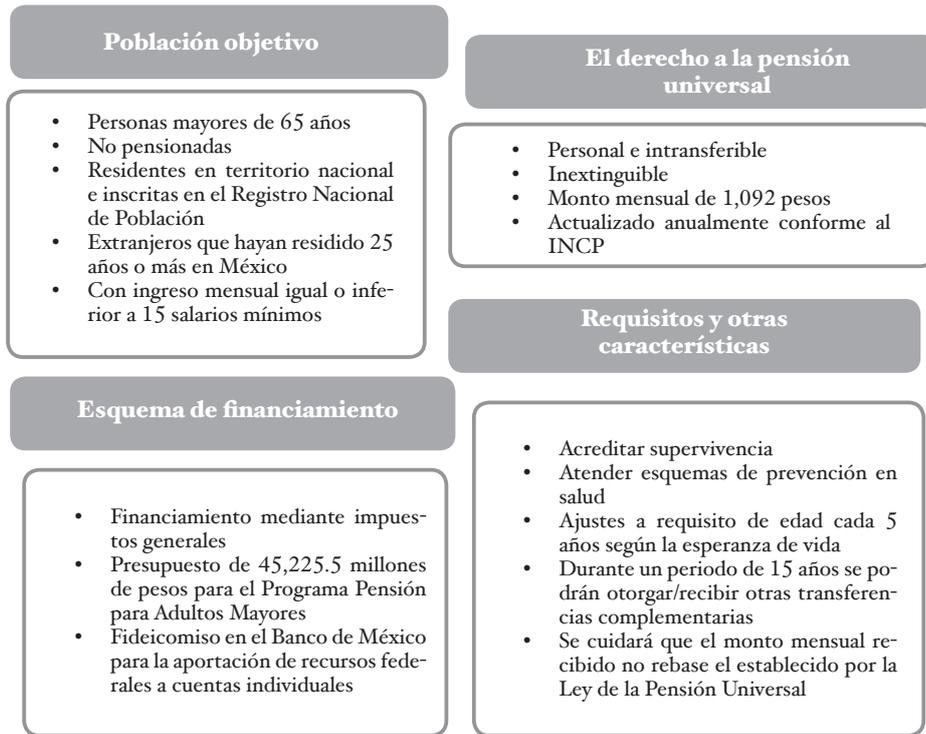
- Fiscalizar las cuentas públicas de las entidades federativas.

2.3 Pensión universal

El esquema considerado de pensión universal consiste en otorgar un monto mensual a las personas de 65 años en adelante que no estén pensionadas y tengan un ingreso mensual igual o menor a los 15 salarios mínimos, entre otras características (ver figura 3).

Figura 3

Principales características de la pensión universal propuesta por el Poder Ejecutivo



Fuente: elaboración propia con información de Presidencia de la República (2013a; 2013b).

Con la iniciativa de pensión universal, el Poder Ejecutivo pretende reforzar la red de protección social y dar mayor seguridad económica a los mayores de edad que no cuentan con los medios de subsistencia necesarios para apoyar sus gastos básicos de manutención y alcanzar una vida digna.

2.4 Seguro de desempleo

Según las iniciativas que se presentan en la figura 2, de ser aprobado el seguro de desempleo,⁹ serán cubiertos por la prestación tanto los trabajadores afiliados al régimen obligatorio del IMSS, como los trabajadores de entidades federativas y municipios cubiertos por convenios de incorporación celebrados con la misma institución; sin importar las razones por las que se haya finalizado la relación laboral. Los trabajadores con contrato de tiempo indeterminado necesitarán contar con 104 cotizaciones semanales en un periodo menor o igual a 36 meses mientras que los

⁹ Una descripción más detallada de la propuesta puede verse en el reporte 5 de Temas Estratégicos “Debate actual sobre el seguro de desempleo” elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/reporte/reporte5.pdf>

trabajadores por tiempo u obra determinada requerirían 26 cotizaciones semanales en un periodo menor o igual a 12 meses.

Se estipula además un periodo de carencia de 45 días naturales consecutivos y se plantean otras condiciones entre las que destacan las de cumplir con los requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), declarar bajo protesta de decir verdad que no realizan alguna actividad por cuenta propia y no percibir ingresos por concepto de jubilación o pensión.

2.5 Consideraciones particulares sobre la reforma a la Ley General de Salud

En el tema de salud, la reforma aprobada en 2014, propicia una reorganización más horizontal del sistema y la separación de las funciones de prestación de los servicios de salud y financiamiento en las diferentes instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud. También se aclaran los mecanismos de financiamiento del sistema, se propone una consolidación de los dispositivos de seguimiento, rendición de cuentas y sanciones en el SPSS, y se atiende la problemática de la portabilidad de servicios en el marco del SPSS.

Si bien esta reforma puede representar mejoras para la población no afiliada a las instituciones de seguridad social al intentar mejorar la instrumentación del SPSS, no está encaminada hacia la superación de la fragmentación que conlleva inequidades e ineficiencia en el uso de los recursos del Sistema Nacional de Salud, por lo que su alcance es limitado.

2.6 Consideraciones particulares sobre la propuesta de pensión universal

La reflexión en torno a las pensiones es de gran relevancia en un contexto de progresivo envejecimiento de la población. En México las características de fragmentación del sistema de seguridad social, documentadas en la literatura (Aguilera, 2010; CEEY, 2012; Lomelí, 2007; Narro et al., 2010; Valencia et al., 2012), se manifiestan a su vez en el sistema de pensiones. En años recientes, ha habido en el país más de 100 planes de pensiones en el sector público federal donde existen regímenes de beneficio definido (BD), de contribución definida (CD) y especiales¹⁰ (ver cuadro 1).

¹⁰ Los planes de pensiones de contribución definida (CD) son aquellos donde las contribuciones que los afiliados deben realizar se encuentran predeterminadas. Estas contribuciones junto con sus rendimientos formarán el fondo a partir del cual se otorgarán los beneficios. Los planes de beneficio definido (BD), por el contrario, comprometen los beneficios que obtendrá el trabajador con base en variables diferentes a las contribuciones, por ejemplo el salario o el número de años trabajados. Los regímenes especiales combinan diferentes características de las otras dos modalidades.

Cuadro 1

Regímenes de pensiones en México, 2012 (Unidades)

Estratos	Beneficio Definido (a)	Contribución Definida (b)	Especiales (c)	Total (d)=(a)+(b)+(c)
Total	74	14	17	105
Poder Ejecutivo	37	8	0	45
Institutos de Seguridad Social	4	3	0	7
Entidades en Paraestatales	2	1	0	3
Sociedades Nacionales de Crédito	6	4	0	10
Entidades en Proceso de Liquidación	11	0	0	11
Otras Instituciones con Obligaciones Laborales ¹⁾	14	0	0	14
Organismos Autónomos	34	6	17	57
Universidades Públicas Estatales	33	5	17	55
Banco de México	1	1	0	2
Poder Judicial	3	0	0	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	2	0	0	2
Consejo de la Judicatura Federal	1	0	0	1

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1) En el estrato de otras instituciones con obligaciones laborales, la SHCP incorporó a: Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e inversión del Sector Rural, Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FIRA), Fideicomiso para construcciones militares (FICOMI), El Colegio de México, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En la literatura (Villagómez, 2015; Villagómez y Ramírez, 2013) se han señalado algunas características de este sistema:

- Baja cobertura. A pesar de la gran cantidad de planes de pensiones, la cobertura de la población en general es baja. La población cubierta representa únicamente a la mitad de la PEA en el país.
- Cambio demográfico. México vive un importante proceso de cambio en su estructura demográfica y se espera un progresivo envejecimiento de su población. La población con 65 años de edad o más está tendiendo a crecer a tasas mayores que la de la población en general, lo que acentuará la dificultad de brindar protección a este grupo vulnerable.
- Modalidades “no contributivas” de pensiones. El problema de la baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivas se ha atendido mediante la introducción de programas de transferencias que han permitido a los adultos mayores mantener un nivel básico de consumo. Estos esquemas han sido producto de decisiones parciales y desarticuladas y han conducido a duplicidades y al uso ineficiente de los recursos.

- Bajas tasas de reemplazo. Los sistemas actuales presentan bajas tasas de reemplazo, resultado de factores como las bajas contribuciones y la baja densidad de cotización. Por estas características muchos trabajadores no lograrán cubrir el requisito mínimo de semanas cotizadas para tener derecho a una pensión mínima garantizada.
- Baja capacidad de ahorro de los trabajadores. El bajo nivel de ingreso de la mayor parte de los trabajadores limita su capacidad para ahorrar para su retiro de manera adecuada. Más de la mitad de los hogares mexicanos no podrá mantener su consumo actual en el futuro.

De lo anterior se desprende la relevancia de contar con una pensión universal, sin embargo, es necesario que dicha medida cuente con un diseño adecuado que permita garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo y que evite características poco deseables como las duplicidades, el uso ineficiente de los recursos públicos y los incentivos a la informalidad en el mercado laboral.

En este sentido, se señalan las deficiencias en el diseño de la iniciativa que se discute actualmente en el Legislativo. Se considera que el diseño no ha atendido de manera adecuada las posibles duplicidades entre esta pensión y otros programas sociales, por ejemplo los ofrecidos por los gobiernos estatales en distintas entidades federativas. Preocupa también que en la propuesta no exista un esfuerzo por vincular a la pensión universal con las pensiones de carácter contributivo. El diseño adecuado de un “pilar cero” de pensiones no contributivas que garanticen un ingreso mínimo a la población adulta mayor es fundamental, pero debería contemplar la integración adecuada de este pilar con otros asociados a las aportaciones hechas por los trabajadores cubiertos por alguna de las modalidades contributivas.

¹¹ Una discusión más profunda en torno a los seguros de desempleo en el mundo y a la propuesta mexicana, se aborda en el reporte 5 de Temas estratégicos “Debate actual sobre el seguro de desempleo” del Instituto Belisario Domínguez y en algunos otros documentos de investigación (Calderón, 2015; Martínez, 2015; Samaniego, 2015).

2.7 Consideraciones particulares sobre la propuesta de Seguro de desempleo¹¹

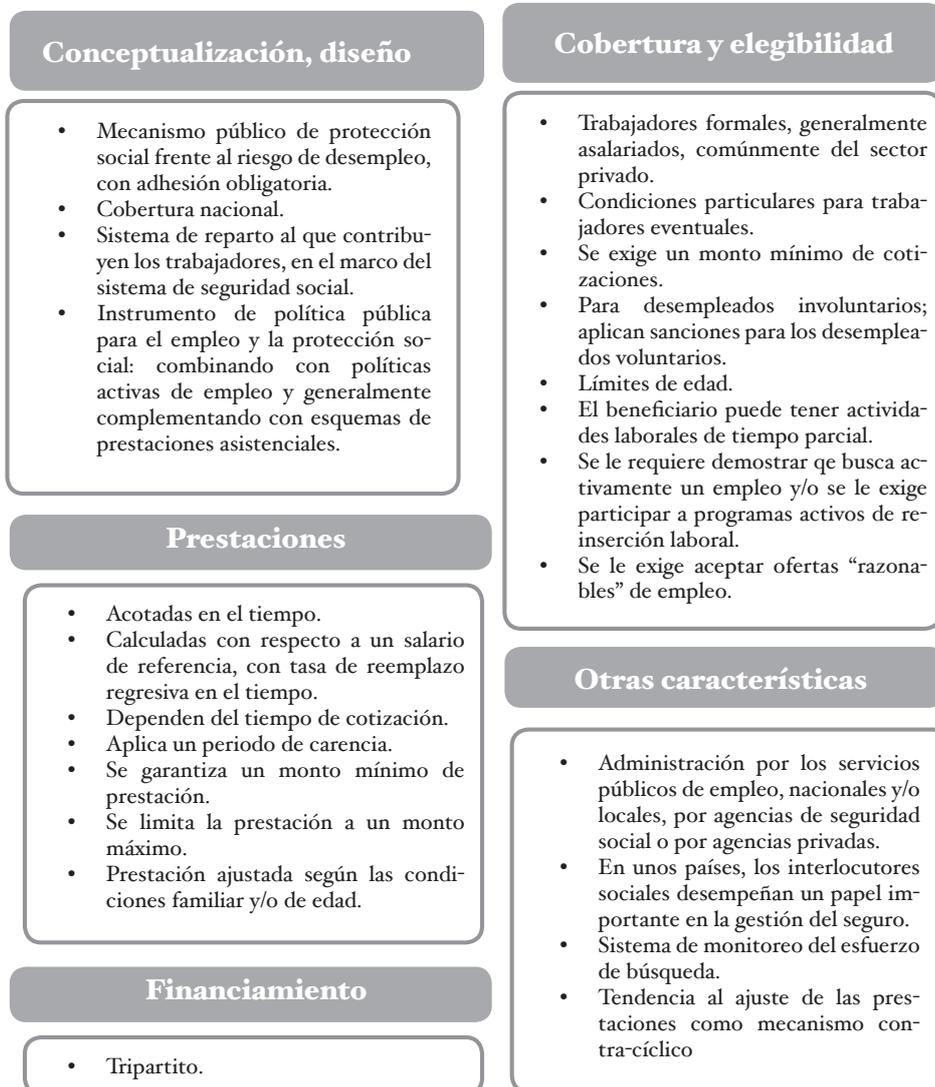
En el contexto internacional los seguros de desempleo han sido implementados esencialmente en países desarrollados, como mecanismos

de cobertura colectiva de los riesgos de cesación involuntaria del empleo, generalmente enfocados hacia el trabajador asalariado formal. Su diseño

ha tenido diferencias importantes, sin embargo se pueden destacar algunas características comunes (ver figura 4).

Figura 4

Características más comunes de los seguros de desempleo a nivel internacional



Fuente: elaboración propia.

En el ámbito internacional, los seguros de desempleo presentan las siguientes características:

Cobertura y criterios de elegibilidad

- Adhesión obligatoria. La incorporación al sistema de seguridad social que ofrece el seguro de desempleo es obligatoria en la mayoría de los países.
- Categorías de trabajadores inelegibles. De acuerdo con Wu (2000), es común que el seguro no cubra a los empleados del sector público, lo que coincide con los criterios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los trabajadores por cuenta propia tampoco suelen ser elegibles, lo que se justifica por la dificultad de probar su situación de desempleo. A menudo, también se excluyen del régimen general a los trabajadores temporales. La OIT considera conveniente establecer límites de edad en la cobertura del seguro.
- Cotización durante un periodo mínimo. La OIT recomienda (Wu, 2000) que el periodo mínimo de cotización sea de 26 semanas en las 52 semanas anteriores a la pérdida del empleo, pero existe heterogeneidad entre países. En Francia, un desempleado puede acceder a prestaciones con 4 meses de cotización mientras que en otros países se exige un tiempo de cotización mínimo equivalente a un año.
- Desempleo involuntario. Para evitar que el seguro se utilice como financiamiento habitual de manutención (Diez y Bucheli, 2002) no se otorga la prestación si se deja voluntariamente el empleo. En algunos países, la sanción por haber dejado en forma voluntaria el empleo o por

haber incurrido en una falta es la inelegibilidad total, en otros países es la no elegibilidad inicial y en muchos casos se aplica la suspensión por unas semanas del derecho a prestación o se pagan con una tasa de reemplazo menor (Venn, 2012).

- Capacidad y disponibilidad para trabajar. En varios países, resulta posible ser elegible al seguro y trabajar de tiempo parcial.
- Búsqueda activa de empleo y participación a programas activos de reinserción laboral. El grado de exigencia con respecto a la demostración de esfuerzos de búsqueda activa de empleo es muy variable entre los países (Venn, 2012).
- Aceptación de ofertas *razonables* de empleo. La definición de un empleo *apropiado* varía de un país a otro, pero en algunos países se tienen restricciones para rechazar una oferta laboral o negarse a participar en programas activos de reinserción laboral, lo que puede generar la suspensión definitiva de la prestación.

Prestaciones

- Remuneraciones. Las remuneraciones que otorga el seguro son calculados en función del salario previo y pueden depender del tiempo cotizado.
- Remuneraciones parcialmente sustitutivas del ingreso perdido, temporales y con tasas de reemplazo decrecientes. Existe un amplio consenso de que las prestaciones de desempleo deben ser acotadas en el tiempo y reemplazar parcialmente la remuneración perdida, a fin de evitar efectos disuasivos para trabajar y crear empleos. El tiempo máximo de cobertura pro-

puesto para el SD en México coincide con la duración máxima recomendada por la OIT: 26 semanas. En 2010, en la Unión Europea, la duración de los beneficios del seguro de desempleo varió entre 21 semanas y un tiempo no limitado (Esser et al., 2013).

- La OIT recomendó (Wu, 2000) que la prestación por desempleo sea equivalente a no menos del 45% de los ingresos anteriores a la pérdida del empleo, del salario mínimo o de un nivel que proporcione un ingreso mínimo indispensable para cubrir los gastos esenciales. Las tasas de reemplazo usualmente observadas son de 50 a 60% de los ingresos previos. En la Unión Europea, en 2010 la tasa neta de sustitución varió entre 12 y 92% (Esser et al., 2013).
- La OIT también sugiere que las prestaciones sean decrecientes en la duración efectiva del desempleo. Gran parte de los seguros de desempleo en el mundo tienen un diseño de este tipo. En varios países, el período de cobro de la prestación depende de la edad del desempleado y en otros se otorgan beneficios adicionales a los desempleados con dependientes económicos.
- Período de carencia. La OIT recomienda establecer un período inicial de desempleo, de siete días, durante el cual el trabajador no pueda acceder a la prestación de desempleo. Muchos seguros de desempleo incluyen este criterio para evitar que trabajadores y empleadores lo usen para cubrir despidos temporales en situación de disminución de la actividad económica.

Financiamiento

- Financiamiento tripartita. El financiamiento que involucra al Estado, patrones y trabajadores constituye el modelo más generalizado. (European Commission, 2011).
- Cotizaciones laborales. Las cotizaciones suelen ser proporcionales a los salarios pagados y abonarse a un fondo colectivo.

Otras características

- Sistema de monitoreo del esfuerzo de búsqueda. Generalmente, los controles se llevan a cabo a través de un sistema de intermediación laboral, con criterios estrictos según el país (Venn, 2012).
- Reformas. Las reformas a los regímenes de seguro de desempleo se han orientado a consolidar su sostenibilidad financiera, mediante la instauración de criterios de elegibilidad más estrictos, a la vez que se ha buscado reforzar los seguros como herramientas contra-cíclicas. En especial, se han establecido sistemas de modulación de la duración de la indemnización en función del ciclo económico. También se han consolidado las prestaciones asistenciales y las medidas de políticas activas de empleo.

Tomando en cuenta las características de los seguros de desempleo en el ámbito internacional y las particularidades del mercado laboral mexicano, en la literatura (Calderón, 2015; Martínez, 2015; Samaniego, 2015) se han señalado las siguientes limitaciones de la propuesta de seguro de desempleo para México que actualmente se discute en el Legislativo:

- Requisitos de elegibilidad muy restrictivos. Los periodos de cotización y de carencia que se esti-

pulan en la iniciativa son largos y dejarían fuera de la prestación a una importante proporción de trabajadores formales.

- Riesgos de regresividad e ineffectividad. El seguro no está diseñado para cubrir a la población más vulnerable puesto que solo cubriría a un sector de los asalariados formales sin considerar al amplio sector de la población que se encuentra en situación de informalidad.
- Rivalidad en el ejercicio de los derechos del trabajador. El financiamiento del seguro provendría de tres fuentes principales: subcuenta mixta, fondo solidario y las aportaciones adicionales del Gobierno Federal. La aportación patronal provendrá de una reasignación de la cotización patronal al fondo de vivienda, que se reducirá del 5 al 2% del salario base de cotización (SBC). Lo anterior es problemático porque el seguro de desempleo permitiría mantener el consumo del trabajador que queda desempleado pero vulnerando la capacidad para ejercer el derecho a la vivienda.
- Problemas de *riesgo moral*. La propuesta que se discute no se restringe al desempleo sea involuntario. Lo anterior podría implicar la generación de incentivos para perder intencionalmente el empleo o para reducir el esfuerzo en la búsqueda de empleo.
- Falta de articulación con políticas activas de empleo. El buen desempeño de los seguros de desempleo está relacionado con su articulación con las políticas activas de empleo. En este caso no se observa vinculación alguna de la propuesta de seguro de desempleo con programas de capacitación, readiestramiento, asesoría en la búsqueda de empleo y servicios de colocación.

Conclusiones

Los sistemas de salud y seguridad social presentan limitaciones que han conducido a su “fracaso histórico” porque no han sido capaces de proteger a la población más vulnerable (Scott, 2005), ni han cumplido con la función de proteger el ingreso, elemento fundamental en cualquier esquema de seguridad social según la literatura económica (Stiglitz, 2003).

Las debilidades más importantes de estos esquemas tienen que ver con la excesiva fragmentación, duplicidad de funciones entre las distintas instituciones, la deficiente calidad de los servicios provistos, la baja cobertura y la permanencia de grupos de la población sin ningún tipo de protección, el uso poco eficiente de los recursos públicos, las características de regresividad presentes en el ejercicio del gasto, la alta participación del sector privado sin regulaciones adecuadas, la insuficiencia del gasto público y la baja capacidad de la hacienda pública para hacer frente a las necesidades de protección social, la existencia de sistemas de información desarticulados, y los desequilibrios en la dotación y calidad de recursos humanos, financieros y materiales en las entidades federativas, por señalar las más relevantes.

Además de subsanar las debilidades ya señaladas, sería conveniente que una reforma a los sistemas de salud y seguridad social contemplara las amenazas provenientes del entorno socioeconómico y tecnológico que vivirá el país en los próximos años. Preocupan de manera particular las transiciones demográfica y epidemiológica que afectarán las necesidades de protección social, la acelerada evolución tecnológica del sector salud y el consecuente incremento de los costos de atención, la baja recaudación fiscal y la incertidum-

bre en la evolución de los recursos para financiar los servicios asociados a la seguridad social, la creciente influencia de los grupos de interés en las definiciones de las políticas de salud y seguridad social y su posible resistencia ante reformas institucionales y la percepción negativa de la población sobre el funcionamiento de las instituciones públicas que brindan servicios relacionados con la seguridad social.

A pesar de que se considera como un acierto el haber incorporado un enfoque social en la reforma hacendaria de 2013 con propuestas como las del seguro de desempleo, la pensión universal y las modificaciones a la Ley General de Salud, y de que se proponen algunas mejoras puntuales en su diseño, la situación actual de la seguridad social requiere una reforma integral del sistema que pueda asegurar la cobertura universal y que permita desligar la protección

social de la situación laboral de las personas. Al respecto, en la literatura se sugiere el establecimiento de un “piso mínimo” de seguridad social para todos los ciudadanos cuya viabilidad financiera podría lograrse mediante impuestos generales al consumo (Antón y Hernández, 2010, 2011; CEEY, 2012; Hemming, 2013; Levy, 2008).

Para lograr una reforma de tal magnitud, sería conveniente aprovechar algunas oportunidades existentes tales como, los estudios y propuestas recientes para transitar hacia la creación de un sistema universal, los avances en la discusión sobre la regulación para la separación de las funciones financieras y de prestación de servicios, la regulación de la compra de medicamentos, el fortalecimiento de programas de prevención, detección y tratamiento oportuno de enfermedades crónicas. ■

Fuentes de consulta

- Aguilera, N. (2010). *Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud*. Los grandes problemas de México, El Colegio de México.
- Antón, A. y Hernández, F. (2010). *VAT collection and social security contributions: is there a link?*, Inter-American Development Bank.
- _____. (2011). *Financing universal social security in Mexico*. Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial BM (2005). *México: panorama de la protección social en Generación de ingresos y protección social para los pobres*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Brandt, N. (2011). *Informality in Mexico*. OECD Economics Department Working Papers, No. 896, OECD Publishing.
- Calderón, A. (2015). “¿Por qué la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal en México requiere complementarse con adecuaciones a las normas de despido vigentes?”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), (2012). El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social, México.
- Diez de Medina, R. y Bucheli, M. (2002). *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de las opciones de diseños*. CEPAL, Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.198.
- Durán, A. L. (2012). “Modelo institucional de atención a la salud en México” en Cordera R. y Murayama C. (coord.), México en *Los determinantes sociales de la salud en México*. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Esser, I. et al., (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion.
- European Commission. (2011). *European Employment Observatory Review Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit C1.
- Gómez Dantés, O. et al., (2011). “Sistema de salud de México”, *Salud Pública de México*, vol. 53, no. 2, p. 220-232. Recuperado de http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo_e4.php?id=002625
- Gomes, C. (2015). “Tendencias y reformas recientes de la seguridad social en el ámbito internacional”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Hemming, R. (2013). The cyclical characteristics of universal social insurance, Inter-American Development Bank.
- Knaul, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M. & Frenk, J. (2012). *The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico*. The Lancet, 380(9849), 1259-1279.
- Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*. Brookings Institution Press, 2008.
- Lomelí, L. (2015). “La reforma inconclusa de la seguridad social”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Lomelí, V. (2007). “Los sistemas públicos de salud en México: necesidad social y viabilidad económica de transitar de la segmentación a la cobertura universal”. *Revista de Seguridad Social*, 48.
- Martínez, S. J. y Croguennec, A. G. (2014). “Debate actual sobre el seguro de desempleo”, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, núm. 5, pp. 1-12.

- Martínez, J. (2015). “Apuntes sobre el debate acerca del seguro de desempleo”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Martínez, J. y Murayama C. (2015). “El sistema de atención a la salud en México” en Murayama C. y Ruesga S. (coord.), México en *México, hacia un sistema nacional de salud*. En proceso de publicación.
- Narro, J., Moctezuma, D. y Orozco, L. (2010). *Hacia un nuevo modelo de seguridad social*, Economía, UNAM, vol. 7.
- Núñez, O. (coord.) (2012). Propuesta de un sistema nacional de servicios de salud. Componente de Salud de una propuesta de Seguridad Social Universal, Documento elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud (CEESES) del Hospital Infantil de México Federico Gómez (HIMFG) para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México DF (México). Octubre. Recuperado de <http://www.calidad-insp.mx/doctos/LtUvjmSm2Z1UNZVyxY9XZh9G7UCXIQ.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), (2012). *Getting it right*, una agenda estratégica para las reformas en México. OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (1991). *Administración de la seguridad social*.
- Samaniego, N. (2015). Análisis y perspectivas de la iniciativa de ley en materia del seguro de desempleo, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Scott, J. (2005). “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”. *Bienestar y política social* vol. 1, num. 1, pp. 59-82.
- Scott, J. (2015). “Seguridad social en México: fragmentación, desigualdad y oportunidades de reforma”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Stiglitz, J.E. (2003). *La seguridad social en La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor.
- Valencia, E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. CEPAL, 2012.
- Vaquero, G. A. (2002). “Incentivos y Desincentivos a la Búsqueda de Empleo. Consejo Económico y Social”. Colección Estudios. Número 126. Primera edición. Octubre. Madrid. España.
- Venn, D. (2012). *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing.
- Villagómez, A. y Ramírez, D. (2013). Más allá de las Pensiones Contributivas: México en Más allá de las Pensiones Contributivas, Rafael Rofman, Ignacio Apella & Evelyn Vezza, editores, Banco Mundial.
- Villagómez, A. (2015). “Situación actual del sistema de pensiones”, en Martínez J. (coord.), México en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. En proceso de publicación.
- Wu, J. (2000). *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*. International Labour Organization. Research and Library Services Division. Legislative Council Secretariat.

Consultas en línea

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), (2015). Reporte de medición de la pobreza. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx
- Secretaría de Salud (2015). Sistema Nacional de Salud. Boletín de Información Estadística 2013, México DF (México). Información estadística. Recuperado de http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/publicaciones/p_bie.html

Leyes y normativas

Diario Oficial de la Federación (DOF), (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los Títulos Tercero Bis y Décimo Octavo de la Ley General de Salud. 4 de junio de 2014. Presidencia de la República. (2013a). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad social universal.

Presidencia de la República. (2013b). Decreto por el que se expiden la Ley de la pensión universal y la Ley del Seguro de Desempleo, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal.



AS LLAMADAS REFORMAS ESTRUCTURALES, aprobadas en los años recientes por el Congreso de la Unión, representan en su aplicación un reto importante para el Estado mexicano pero en especial para los gobiernos locales. Por ello, el presente artículo busca presentar algunos aspectos del impacto positivo de éstas en los gobiernos estatales y municipales; así como identificar las asignaturas pendientes y las áreas de oportunidad que representan las reformas para estos órdenes de gobierno.

Las 13 reformas estructurales que hasta ahora se han aprobado, en su mayoría, tienen su origen en iniciativas del Gobierno Federal, que en un primer momento fueron impulsadas por un instrumento de acuerdo entre las tres fuerzas políticas más importantes del país, que fue el Pacto por México y, posteriormente, por la construcción de consensos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Muchos de los análisis sobre la situación del país coincidían en la necesidad de impulsar reformas que transformaran de raíz los obstáculos del crecimiento y desarrollo, uno de los aportes importantes fue,

Las reformas estructurales y los retos para su implementación

Viviana Mondragón Lazo*

sin duda, el documento *Getting It Right*, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el que se sugerían algunas líneas estratégicas que podrían instrumentarse para el impulso de las reformas estructurales en México, a partir de un análisis interno y de la experiencia de otros países (que también forman parte de este organismo).

Dicha herramienta proponía, entre otras medidas, “[...] construir un sistema fiscal ágil y robusto que proporcione una base financiera sólida para enfrentar las necesidades de gasto y los retos económicos y sociales, ayudando a reducir las desigualdades; un sistema educativo de vanguardia; un proceso presupuestario enfocado en resultados de largo plazo; un Estado de derecho más eficaz y más justo; un mercado laboral más dinámico e incluyente; un conjunto de incentivos que promuevan la competencia; un sistema nacional de innovación abierto y eficaz [...]” (OCDE, 2012), entre otras.

En ese contexto, es preciso reconocer que los gobiernos municipales mexicanos enfrentan un conjunto de nudos estructurales que les impiden potencializar su desarrollo. La distribución de competencias y recursos entre la Federación, los estados y los municipios es inequitativa y deja en una completa vulnerabilidad al orden de gobierno que está más cercano a la ciudadanía, siendo, por lo tanto, el que mayor sensibilidad tiene respecto de las problemáticas del país.

* Maestra en comunicación Política por la UNAM. Actualmente se desempeña como investigadora titular “C” adscrita a la DGDP del IBD.

En América Latina fue hasta después de la década de los 80 que diversos países de la región comenzaron a instrumentar reformas que buscaban una descentralización genuina que dotara a los gobiernos locales de un rol central en el desarrollo¹ (UCLG, 2011, p. 191). Por lo anterior, en el escenario del impulso de las reformas estructurales, se abre la oportunidad de fortalecer a los municipios y con ello propiciar que contribuyan de forma sustantiva al desarrollo nacional.

Por otro lado, según el Tercer Informe de Gobierno que presentó ante el Congreso de la Unión el Ejecutivo Federal, actualmente, son ya 13 las reformas estructurales aprobadas durante la primera mitad de este gobierno, las cuales, desde su perspectiva, comienzan a dar los primeros resultados. El gobierno las clasifica de la siguiente forma:

1. Las reformas que amplían los derechos de las personas: la Reforma Educativa; la nueva Ley de Amparo y el Código Nacional de Procedimientos Penales;
2. Las que fortalecen la productividad y competitividad de la economía: la Reforma Laboral, aprobada en el periodo de transición; la Financiera; la de Competencia Económica; la de Telecomunicaciones; la Hacendaria; la de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, y la Energética; y
3. Las que consolidan el régimen institucional: la Reforma Político-Electoral; la Reforma Anticorrupción, y la de Transparencia (Presidencia de la República, 2015, pp. 11-12).

A partir de esta clasificación y de los resultados que hasta el momento son oficiales, se realizará un análisis de estas reformas y de los retos que se deberán afrontar. Lo anterior con una estructura metodológica en la que primero se presentará el diagnóstico del que derivó la reforma, seguida de una presentación muy sintética del contenido de la misma a partir de la revisión del decreto vigente, la presentación de los datos más relevantes de los resultados que ha dejado y por último una reflexión respecto a los retos que su aplicación impliquen.

¹ El documento citado fue consultado en inglés, la traducción es propia de la autora de este artículo.

1. Reformas que amplían los derechos de los mexicanos

1.1 Reforma educativa

En el primer lugar de estas reformas se sitúa la reforma educativa, ésta es quizá una de las reformas más controvertidas; por un lado, fue producto de los acuerdos del Pacto por México y la primera que se logró a partir de ese instrumento de negociación; y, por otro, en su implementación ha enfrentado un conjunto de barreras que, tanto a nivel federal como local, ha sido un reto sortear.

Acorde con el estudio de la OCDE, se trataba de un “[...] reto de gran importancia considerando el perfil demográfico de México y el hecho de una gran parte de la población está siendo educada en la actualidad” (OCDE, 2012, p. 15).

Las reformas incluyeron cambios a la Constitución y a la Ley General de Educación, así como la expedición de dos nuevas leyes: la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa y la Ley del Servicio Profesional Docente.

El planteamiento central de la reforma es garantizar el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado al mejorar el nivel educativo y con ello elevar la productividad y competitividad del país.²

Se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa como un órgano autónomo del Estado mexicano, que se encargaría de la evaluación integral de la educación, así como la creación del Servicio Profesional Docente, como el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia de los profesores.

La reforma educativa ha sido una de las que ha generado mayores expectativas de los últimos años, por algunos ha sido calificada como un reforma estrictamente laboral del ámbito docente, aunque para otros es una reforma que permitirá la profesionalización de los docentes, lo cual, en el mediano y largo plazo, significará un cambio en el sistema educativo en su conjunto.

Desde la perspectiva gubernamental, con la reforma educativa, el Estado recuperó la rectoría de la educación y los maestros son promovidos con base en el mérito.

² Todos los contenidos referentes a las reformas mencionadas en el artículo fueron obtenidas de la revisión directa de los decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Según datos del Tercer Informe de Gobierno, se consolidó el Servicio Profesional Docente, pues en los concursos de Educación Básica y Media Superior, se registraron 246,927 postulantes y se evaluaron a 196,937 y en el último proceso de evaluación en Educación Básica, el 50.4% de los candidatos resultó idóneo para ocupar una plaza. Este porcentaje, es superior al 39.6% de hace apenas un año (Presidencia de la República, 2015, p.57).

La implementación de la reforma en el rubro del servicio profesional docente y de la evaluación educativa, ha tenido frenos importantes, especialmente en los estados en donde la disidencia magisterial tiene mayor presencia, especialmente en Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Chipas, sin duda, ese seguirá siendo un reto importante para los gobiernos de esos estados. Sin embargo, el reto principal en esta reforma es la correcta coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales, a fin de evitar situaciones controvertidos respecto del pago al personal docente.

De la reforma educativa, un acierto innegable en el ámbito local es la autonomía de gestión que a partir de su aplicación tendrán las escuelas.

1.2 Nueva Ley de Amparo y Código Nacional de Procedimientos Penales

Además de la reforma educativa, en el ámbito de la ampliación de los derechos a las personas, se consideran dos avances legislativos que significarán en el mediano y largo plazo una apuesta por el mejoramiento en la impartición de justicia: la expedición de la nueva Ley de Amparo y la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Se trata de un rubro de suma importancia para el Estado mexicano, por un lado destacar el avance progresivo en materia de respeto de los derechos humanos a nivel federal y la necesidad de replicar este avance a nivel local, en donde el respeto a los derechos humanos ha quedado cuestionado derivado de los recientes acontecimientos cometidos por autoridades estatales y municipales; así como el reto que implica la adopción del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en cada una de las entidades federativas.

Por lo que respecta a la nueva Ley de Amparo, la reforma aprobada da lugar a un nuevo enfoque del juicio de amparo, en el cual se reconocen los derechos humanos expresos en los tratados internacionales que México

ha suscrito, se contempla la agilización de los procesos con la utilización de las innovaciones tecnológicas y la inclusión de la firma electrónica.

Asimismo, se establece un renovado Sistema Jurisprudencial, con la creación de los Plenos de Circuito que se compondrán por los magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados de Circuito respectivo o, en su caso, por sus presidentes, de los cuales sus sesiones serán consideradas públicas y se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para sancionar a los servidores públicos que no lleven a cabo la ejecución de sentencias de amparo.

Incluye también la modificación al principio de relatividad de las sentencias, es decir, que se incluye un procedimiento de declaratoria general de invalidez (inconstitucionalidad) de una ley; la creación del amparo adhesivo, el cual implica que la parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse al amparo interpuesto por la otra parte, expresando las violaciones correspondientes. La adhesión al recurso seguirá el mismo curso que éste; así como la eliminación de la suspensión del acto reclamado en algunos casos relativos a situaciones de revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras y otros casos relativos a los bienes de dominio directo.

Respecto del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, se trata de un ordenamiento jurídico que garantiza que todos los ciudadanos puedan ser juzgados con los mismos procedimientos, sin importar el lugar del país en el que se encuentren, incluye el establecimiento de reglas y etapas que regirán cualquier procedimiento penal, ya sea del fuero federal o del fuero común (CESOP, 2014, p.13).

La expedición del nuevo Código forma parte de las reformas del sistema de justicia que comenzaron desde el año 2008, con las modificaciones constitucionales, las que integran parte de lo que conocemos como el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En particular, se prevé que con esta reforma se disminuirán los obstáculos técnicos de acceso a la justicia buscando generar protección jurídica igualitaria en todo el territorio, además de evitar la dispersión legislativa y la existencia de leyes contradictorias, generando homogeneidad en los criterios judiciales (CESOP, 2014, p. 14). Todos los agentes investigadores, defensores, jueces y peritos aplicarán las mismas reglas, sin importar la entidad federativa en la que se siga el proceso penal.

En el Tercer Informe de Gobierno se precisa que el Sistema Procesal Penal Acusatorio ha duplicado su cobertura, al operar ya de forma total o parcial en 31 entidades federativas, mientras que en el ámbito federal se proyecta que esté en vigor en 14 entidades, a finales de este año (Presidencia de la República, 2015, p. 20).

Particularmente, respecto del Código Nacional de Procedimientos Penales, en coordinación con los congresos estatales, hasta ahora se ha impulsado la modificación de 448 leyes locales. Ello ha permitido un avance del 90% en la armonización de las legislaciones estatales con el Código Nacional, además de que en los últimos 3 años se asignó un presupuesto de casi 10 mil millones de pesos (Presidencia de la República, 2015, pp. 20-21).

En este rubro los avances han sido significativos, sin embargo, sus resultados están en proceso debido justamente al proceso de transición. En principio, el aspecto presupuestal ha sido un desafío importante, ya que se ha requerido un esfuerzo de coordinación y, en segundo término, la capacitación y actualización de todos aquellos actores que intervienen en el proceso penal. En el ámbito municipal su impacto es menor, debido a que este orden de gobierno no tiene competencias directas en la materia.

2. Reformas que fortalecen la productividad y competitividad de la economía

La necesidad de impulsar estas reformas fue una discusión que se prolongó en el país por más de dos décadas. México fue considerado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como un país con una vocación reformista gradual, a pesar de que, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, ese proceso pareció interrumpirse, para ser retomado a finales del 2012 (Rhenals, 2003, p. 77).

En este aspecto el reporte de la OCDE establece de forma clara que en materia económica y de redistribución del ingreso las reformas eran prioritarias, a fin de eliminar obstáculos específicos para conseguir un periodo prolongado de rápida expansión económica y, en particular, un aumento de la productividad (OCDE, 2012, p. 11).

Por lo anterior, en este apartado se consideran las reformas que por su contenido tendrán un impacto importante en el desarrollo económico del país: la energética, la de telecomunicaciones, las enfocadas en la competencia económica, la competitividad y productividad del país, la financiera, la hacendaria y la laboral.

2.1 Reforma energética

El diagnóstico en materia económica era el que requería la mayor atención al inicio de la actual gestión, la mayoría de los análisis coincidían en que México enfrentaba un disminución de sus capacidades en materia de competitividad a nivel internacional, en parte por las amplias limitaciones por las restricciones sobre la inversión extranjera y privada, como sucede en la producción y distribución de energía donde, en cada caso, una sola empresa estatal domina la industria.

“El reto de la inversión resulta crucial para el éxito de las políticas energéticas de México a mediano plazo. Sin la inversión necesaria, el sector energético no desencadenará su potencial para el crecimiento y la creación de empleos. PEMEX ya afronta un desafío hoy mientras lucha por aumentar las inversiones tan sólo para mantener sus niveles actuales de producción de petróleo” (OCDE, 2012, p. 238).

La reforma energética consistió en la modificación de la Constitución, así como de diversas leyes y expedición de otras; su objetivo era, en términos de lo expuesto por el Gobierno Federal, garantizar el abasto, a precios competitivos, de energéticos como el petróleo, la luz y el gas natural. Al mismo tiempo, modernizar este importante sector para detonar la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos. La reforma energética, coinciden la mayoría de los analistas, es el cambio económico estructural más importante de las últimas décadas en México.

Entre otros aspectos, la reforma energética considera que: empresas nacionales e internacionales podrán invertir en la exploración y extracción de petróleo y gas, así como en la generación de energía eléctrica. Transforma a Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) en empresas productivas del Estado que competirán con otros actores económicos, buscando así abaratar el costo de los energéticos para la industria y la población en general. Se crea, además, el Fondo

Mexicano del Petróleo para la Estabilización del Desarrollo, como un instrumento que permitirá aprovechar de la mejor forma los ingresos que se generen en ese rubro.

Derivado de esta reforma, se prevé, el incremento en la producción de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018 y 10 mil 400 millones en 2025. La producción de petróleo, que actualmente es de 2.5 millones de barriles diarios, se podrá incrementar a 3 millones de barriles diarios en los próximos 5 años. Un efecto adicional es que de manera inmediata se fomentará la competitividad de la industria al obtener gas y electricidad más baratos para las empresas (Secretaría de Energía, 2015, p. 12).

Se espera que el impacto de la reforma se traduzca en un incremento de 1 punto porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) adicional en 2018 y 2 puntos hacia 2025. Se creará medio millón de empleos formales adicionales al 2018 y al 2025, se habrán creado 2.5 millones en total gracias a las inversiones en exploración y extracción de petróleo, así como en generación, transmisión y distribución de electricidad, y el procesamiento y abastecimiento de los hidrocarburos y sus derivados (Presidencia de la República, 2014, p. 1).

En los meses recientes se concluyó con la Ronda Cero, en la que se le asignó a PEMEX un 83% de las reservas probadas y probables del país, y 21% de los recursos prospectivos (Presidencia de la República, 2015, p. 87), de esa forma se dio inicio a las convocatorias de la Ronda Uno, en la que se prevé la participación de empresas del sector privado, tanto nacionales o extranjeras (Presidencia de la República, 2015, p. 87).

Con el inicio de la Ronda Uno, la cual ha pasado ya por sus dos primeras convocatorias, se prevé una inversión de alrededor de 62,500 mdd en gasoductos, además, se espera la creación de 212,000 empleos entre directos e indirectos. En la Ronda Uno se licitarán 169 bloques, de los cuales 109 corresponden a áreas de exploración y 60 a campos de extracción.

Los datos del Tercer Informe de Gobierno revelan que en cuanto al sector eléctrico, también comienzan a observarse resultados positivos que ya están beneficiando a los hogares y empresas del país.

Las tarifas eléctricas han tenido la siguiente reducción: en el sector industrial se observó una disminución entre el 28 y el 38%; para el sec-

tor comercial, la reducción es de entre el 12 y el 24%; para el sector doméstico de alto consumo (tarifa DAC), disminuyó 11.9%; por último, las tarifas eléctricas del sector doméstico de bajo consumo que cada año subían 4%, en 2015 no sólo no aumentaron, sino que tuvieron una reducción del 2%, respecto a diciembre de 2014 (Presidencia de la República, 2015, p. 89).

La reducción en las tarifas eléctricas se logró porque la CFE, en 2014, sustituyó combustibles caros y contaminantes (combustóleo y diésel) por fuentes de energía de menor costo y más amigables con el medio ambiente. En 2014, la CFE incrementó la generación de energía hidroeléctrica en 40% con respecto al 2013. De la misma manera, en 2014, la CFE consumió 6% más gas natural que en 2013, para generar energía eléctrica. Entre 2012 y 2014, la CFE logró reducir en 43% su consumo de combustóleo, pasando de 201,000 barriles diarios en 2012 a 111,000 barriles diarios en 2014 (Presidencia de la República, 2015, p. 89).

Así mismo, en todo el país se desarrollarán diversos proyectos de gran calado que significarán la creación de empleos y el desarrollo económico local.

Es importante destacar que con la reformas se atenderá un tema tan relevante y sustantivo como lo es el aprovechamiento de recursos energéticos sustentables.

2.2 Reforma financiera

En toda América Latina las micro, pequeñas y medianas empresas son un elemento esencial del desarrollo económico, son las que mayor empleo generan y las que detonan el crecimiento económico sostenido.

En México este proceso es similar, las PYMES son una parte vital de la economía mexicana, representan el 99.8% de todas las empresas, agrupan el 72.3% del empleo, más que en la mayoría de las economías de la OCDE (OCDE, 2012, p. 198).

Mejorar el acceso de las PYMES al financiamiento y generar una mayor cantidad de empresas medianas con capacidad de innovar y convertirse en compañías internacionales era uno de los retos al comienzo del actual gobierno.

De igual forma, “[...] el crédito interno al sector privado como porcentaje del PIB permanece bajo en México comparado con el promedio de

la OCDE y también otros países de América Latina y el Caribe, en 2010, en estos últimos representó el 44% del PIB, pero sólo el 25% en México.” (OCDE, 2012, p. 198), esto refleja de manera notoria el limitado acceso de las PYMES al financiamiento.

La reforma financiera incluyó la modificación de 34 ordenamientos legales que estaban encaminados a otorgar más crédito y más barato en México. La reforma está basada en cuatro pilares fundamentales: 1) fomentar mayor competencia; 2) impulsar el financiamiento a través de la Banca de Desarrollo; 3) establecer las condiciones para que las instituciones financieras privadas puedan prestar más; y 4) brindar mayor solidez al sistema financiero.

Los resultados que se presentan en el Tercer Informe de Gobierno establecen que el crédito, que al cierre del año 2012 representaba el 25.7% del PIB, al cierre del 2014 ya representaba 29.2%. El crédito se está volviendo más barato, particularmente para las pequeñas y medianas empresas, las tasas de interés han disminuido en promedio de 8 puntos porcentuales y en el crédito a las personas, ha disminuido en promedio 9 puntos porcentuales las tasas de interés (Presidencia de la República, 2015, pp. 83-84).

El ahorro financiero interno creció de 2012 de un 55.8% del PIB a un 61.9% al cierre de 2014, lo cual implica una mayor competencia en el sistema financiero. Las tasas de interés de créditos personales se redujeron hasta 9% misma que permitió la renegociación y refinanciamiento de 11,313 hipotecas en 2014 (Presidencia de la República, 2015, p. 84).

La reforma implicó que se creara el Buró de Entidades Financieras, el cual debía concentrar la información de la evaluación de los servicios que prestan los bancos a los usuarios, los últimos datos revelan que dicho instrumento cuenta actualmente con información sobre 4,340 bancos y otras instituciones financieras.

La oferta de financiamiento para los productores del campo a tasas de interés menores al 10%, con garantías naturales como la cosecha. Al cierre de 2014 la Banca de Desarrollo alcanzó un saldo de crédito directo e inducido al sector privado de 1,201,499 mdp lo que representa un crecimiento anual real de 15.1%. De igual forma, el financiamiento otorgado por parte de Nacional Financiera a MIPYMES proveedoras del sector

público durante el 2014, alcanzando un total de 18,603 mdp (Presidencia de la República, 2015, p. 84).

La reforma financiera tiene una vocación enfocada al desarrollo económico, y en virtud de que las micro, pequeñas y medianas empresas operan siempre a nivel local, este es un beneficio indudable para las localidades del país.

2.3 Reforma hacendaria

En materia tributaria, las reformas impulsadas hasta finales de la década de los 90 en los países de América Latina fueron profundas y tuvieron como rasgos comunes la búsqueda de la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de la recaudación (Lora, 2012, p. 10).

“En las últimas dos décadas la región de Latinoamérica ha aumentado su nivel de descentralización fiscal. Según datos del porcentaje de recursos que se transfieren de los gobiernos centrales a los subnacionales, la descentralización ha crecido en un 13% en 1985 a 19% en el año 2005 (...)” (UCLG, 2011, p.191). Sin embargo, en México las reformas en materia hacendaria y fiscal no avanzaron hasta iniciado el periodo actual de gobierno, por lo que incrementar la recaudación tributaria era una asignatura pendiente que debía concentrarse en la ampliación de las bases tributarias del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta para personas físicas y morales, eliminando algunos gastos fiscales y fortaleciendo la administración tributaria.

El informe *Getting It Right* establecía que México necesitaba una amplia reforma fiscal que contemplara la acumulación de reservas, incrementara los ingresos tributarios y aumentara la eficiencia del gasto público; así como la disminución de la informalidad y el impulso de un federalismo fiscal progresivo (OCDE, 2012, p. 63).

La reforma hacendaria consistió en el impulso de diversas modificaciones que formaban parte del Paquete Económico 2014: la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2014, reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, a la de Contabilidad Gubernamental, a la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del IVA, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Federal de Derechos, al Código Fiscal de la Federación y la expedición de una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta. De igual

forma, se derogó la Ley del IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única) y del IDE (Impuesto por Depósitos en Efectivo).

En síntesis los aspectos relevantes de la reforma son: ampliar la base recaudatoria, la formalización de las actividades económicas, homologar algunas tributaciones, la eliminación de algunos impuestos, así como una nueva distribución de los ingresos públicos. De manera especial destaca que hubo un cambio de paradigma, de tal forma que las finanzas públicas dependieran cada vez menos de los ingresos petroleros.

En particular la parte más relevante de esta amplia reforma, fueron los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal.

Los cambios más relevantes en este rubro fueron: sustituir el Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación e incorporar en la fórmula de distribución variables de recaudación local, a fin de estimular el cobro eficiente de impuestos y derechos para fortalecer las haciendas públicas locales.

La distribución del Fondo General de Participaciones hacia los municipios deberá atender criterios que fomenten la actividad económica y estimulen la recaudación, así como cambios en la forma de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). La nueva fórmula incluye componentes relacionados con las carencias de la población y la eficacia en la reducción de la pobreza extrema.

Se abrió la posibilidad de destinar los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a la modernización de los sistemas de recaudación locales.

Los estados se obligan a transferir las participaciones a los ejecutores del gasto en un plazo máximo de cinco días naturales.

Se creó el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), con el propósito de tener un adecuado control administrativo de la nómina de los maestros transferidos a los estados. También se creó el Fondo de Estabilización de los recursos que corresponden a las entidades federativas por concepto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI).

Por último, y en materia de desarrollo local, se incluyó al presidente de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) como invitado permanente a las reuniones de los funcionarios fiscales para fortalecer la presencia de los municipios.

Los resultados de los dos primeros años de la implementación de esta reforma ya pueden ser medidos, los ingresos tributarios del Estado mexicano se han fortalecido de manera significativa. En 2014, la recaudación tributaria se ubicó en su nivel máximo histórico al situarse en 10.5% del Producto Interno Bruto (PIB). Al mes de junio de 2015 continúa la tendencia a la alza, con un crecimiento de 28.8% real respecto al mismo periodo de 2014 (Presidencia de la República, 2015, p. 76).

En el ámbito local destaca que en 2014 se entregaron a las entidades y municipios 584,904 millones de pesos por concepto de participaciones, un crecimiento real de 5.6% respecto al mismo periodo de 2013; y para el ejercicio fiscal de 2015, se estima que las transferencias federales a entidades federativas, por concepto del Ramo 28, asciendan a 607,130 millones de pesos. Las acciones en favor de las finanzas públicas locales también se reflejan en la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que entró en vigor el 27 de mayo de 2015 (Presidencia de la República, 2015, p. 77).

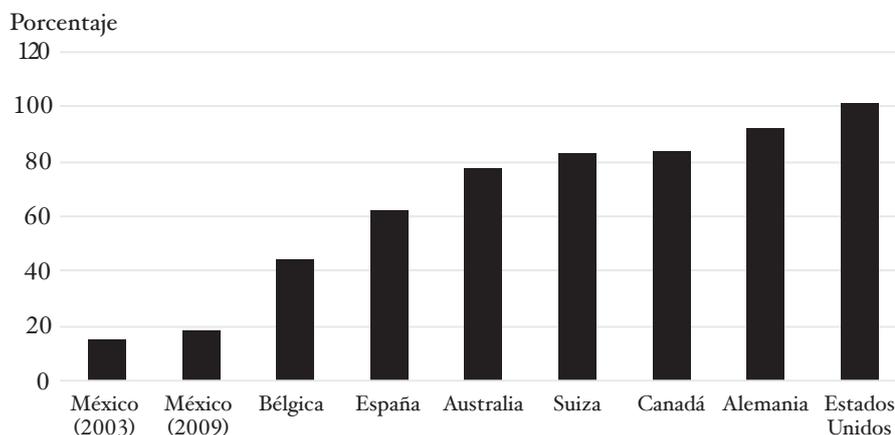
Las disparidades entre la descentralización de los recursos públicos en los países pertenecientes a la OCDE y, en particular, a los países de la región de América Latina son amplias. Sin duda que en México las reformas orientadas al federalismo fiscal podrían proporcionar mejores incentivos para estados y municipios, así como mejorar la coordinación política en todos los niveles de gobierno, los datos que proporciona la OCDE en este rubro son irrefutables.

Los estados y municipios dependen sobradamente de las transferencias federales, lo que reduce los incentivos para un gasto eficiente y una administración fiscal prudente a nivel subnacional. Las asignaciones de gastos entre los diversos niveles de gobierno están muy mal definidas y con frecuencia se traslapan, reduciendo así la eficiencia del gasto público. La información sobre el uso de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales es escasa; no hay informes homogéneos y estandarizados de los presupuestos subnacionales a pesar de que la ley establece que todos los

niveles de gobierno deben adoptar un marco de presupuestación basado en resultados. Esto reduce la transparencia y obstaculiza la evaluación de la actuación fiscal, lo cual resulta crucial para aumentar la responsabilidad de los gobiernos locales. (OCDE, 2012, pp. 77-78).

Gráfica 1

Ingreso subnacional como porcentaje del gasto, 2010



Fuente: Base de datos *OECD Fiscal Decentralisation 2012*.

2.4 Reforma en materia de telecomunicaciones

El sector de las telecomunicaciones a nivel internacional, es fundamental para el incremento de la productividad y la potenciación del crecimiento; por ello para que México eleve sus niveles de competitividad resultaba decisivo llevar a cabo reformas en esta materia. La ineficiencia en este sector supone costos importantes para la economía (OCDE, 2012, p. 183).

La reforma en esta materia fue producto de los acuerdos políticos del Pacto por México, incluyó modificaciones al texto constitucional, así como la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y de la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano; y las reformas a diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones.

La reforma tenía como objetivos principales:

1. Fortalecer los derechos vinculados con la libertad de expresión e información y establecer el derecho de acceso a las Tecnologías

de la Información y Comunicación (TIC) y a servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha.

2. Fomento a la competencia en televisión abierta y restringida, radio, telefonía fija y móvil, servicios de datos y telecomunicaciones.
3. Generar condiciones para incrementar la infraestructura y obligar a un uso más eficiente de ésta, para impactar en la caída de los precios y el aumento de la calidad de los servicios.

Para el logro de esos objetivos, la reforma planteaba atender cinco rubros: el derecho al acceso a las tecnologías de la información; contar con órganos reguladores autónomos; definir a las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general; crear tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones; así como establecer nuevas reglas para el otorgamiento de concesiones.

Los resultados de esta reforma son de lo más evidentes. Con su aplicación, se han atraído aproximadamente 6 mil millones de dólares en inversión extranjera directa. Únicamente durante el primer semestre del 2015, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) ha ejercido más de 33 mil millones de pesos de gasto de inversión, esto se traduce directamente en obras públicas, proyectos en infraestructura y servicios (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015, p. 21).

En el año 2014, según las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el crecimiento promedio anual del PIB de este sector resultó ser más del doble que el de la economía en su conjunto.

La reforma ha impactado positivamente en el bolsillo de los mexicanos y no sólo por la desaparición de cobros en las llamadas de larga distancia nacional. Según datos de inflación del Inegi de abril de 2014 a abril de 2015, los precios al consumidor de larga distancia internacional disminuyeron 40.7%; los del servicio de telefonía móvil cayeron en 13.4%; y los del servicio telefónico local fijo lo hicieron en 4.3% (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015, p. 2).

Hoy, los suscriptores de telefonía móvil pueden consultar su saldo de prepago sin costo alguno y conservar su vigencia durante todo un año y no sólo durante días o meses, como ocurría en el pasado; además, si existen fallas en el servicio o cobros indebidos, los usuarios tienen derecho a

bonificaciones por parte de los proveedores. La conexión móvil en todo el país (roaming o usuario visitante) ya se presta a todos los usuarios sin cargo adicional.

De acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), de diciembre de 2012 a septiembre de 2014, la penetración de la banda ancha inalámbrica prácticamente se duplicó al ubicarse en 44.3 suscriptores por cada 100 habitantes.

México avanzó 10 posiciones en el Índice de Disposición a la Conectividad del Foro Económico Mundial al pasar del lugar 79 en 2014, al 69 en 2015. Derivado de la reforma se desarrolló el programa México Conectado que ha permitido instalar 65 mil sitios públicos de Internet abierto para la ciudadanía (Presidencia de la República, 2015, p. 85).

Se han recibido reconocimientos por los resultados de México Conectado por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Para el final del sexenio se estableció la meta de llegar a 250,000 sitios públicos con cobertura de Internet abierto (WiFi).

Se puso en operación de la Red Nacional de Puntos México Conectado, conformada por 32 centros de inclusión digital, uno en cada entidad federativa. Al 30 de mayo de 2015 participaron cerca de 46,000 beneficiarios, de los cuales el 54% son mujeres (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015, p. 6).

El programa Internet en sitios públicos ha alcanzado la conectividad de 65,000 de estos sitios, beneficiando a más de 18 millones de personas ubicadas tanto en zonas urbanas, como en comunidades remotas y alejadas. Adicionalmente, 13,000 sitios más se encuentran en proceso de instalación (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015, p. 5).

Se ha avanzado en la entrega gratuita de televisores digitales en hogares de familias de escasos recursos inscritos en los padrones de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social. Al mes de mayo de 2015, se han entregado más de cuatro millones de televisores a igual número de hogares de escasos recursos en 730 municipios de 25 entidades federativas (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2015, p. 92).

El IFT determinó el cese de la transmisión de señales analógicas para 32 estaciones de televisión que se radiodifunden en Nuevo Laredo, Rey-

nosa y Matamoros, en el estado de Tamaulipas; Mexicali y Tecate, en el estado de Baja California, y Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua (Presidencia de la República, 2015, p. 84-85).

2.5 Reformas en materia de competencia económica, competitividad y productividad

El diagnóstico sobre la competencia, competitividad y productividad del país era el más alarmante al inicio del presente sexenio. La incursión de diversos poderes fácticos había frenado durante muchos años los cambios que permitirían elevar la productividad y competitividad de México.

Las prácticas monopólicas en diversos sectores de la economía afectaron durante muchos años a varios mercados de México, aumentando el costo de los negocios. En este rubro la OCDE recomendó que para impulsar la productividad México necesita modificar la estructura de los estímulos económicos, con miras a promover la competencia y la apertura, para ello se requiere corregir las deficiencias institucionales, fortalecer el Estado de derecho, desactivar los monopolios, invertir aún más en infraestructura física y tecnológica y en las habilidades de su capital (OCDE, 2012, pp. 22-23).

De este diagnóstico se desprenden tres necesidades: provocar la competencia económica en sectores donde privilegiara la acción de los monopolios, impulsar la productividad al interior de las fuerzas productivas y hacer al país más competitivo a nivel internacional.

Las reformas que se impulsaron para cambiar esta realidad incluyeron modificaciones constitucionales y la expedición de dos nuevas leyes.

1. La Reforma Constitucional en materia de competencia económica que fue parte del decreto en materia de telecomunicaciones y competencia económica.
2. La expedición de la Ley Federal de Competencia Económica.
3. La Expedición de la Ley para impulsar el incremento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía nacional.

Las reformas ocurrieron en diversos momentos pero, en esencia, todas tenían el mismo objetivo, potencializar el desarrollo económico en el país. Entre los aspectos más importantes de estas reformas, se encuentra la creación de la Comisión Federal de Competencia Económica como ór-

gano autónomo del Estado mexicano; implementar una política nacional de fomento económico para impulsar el crecimiento sostenido de la productividad y la competitividad; potenciar la inversión; promover cambios en la estructura productiva del país; fortalecer las cadenas productivas; elevar el contenido tecnológico y el valor agregado en la economía nacional, así como el desarrollo económico y el empleo formal.

En primer lugar, para impulsar la productividad México necesita modificar la estructura de los estímulos económicos, con miras a promover la competencia y la apertura, para ello se requiere corregir las deficiencias institucionales, fortalecer el Estado de derecho, desactivar los monopolios, invertir aún más en infraestructura física y tecnológica y en las habilidades de su capital.

En el Tercer Informe de Gobierno se da cuenta que entre 2013 y 2014, México avanzó 10 lugares en el indicador de Efectividad de la Política Antimonopolio del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Se alienta la competencia y la innovación, lo que hace posible que el consumidor reciba mejores bienes y servicios, a menores costos. En el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, México obtuvo una calificación de 4.34 (en una escala del 1 a 7).

Se conformó el Programa para Democratizar la Productividad que concentra la labor de más de 20 dependencias federales. Se diseñó un nuevo marco institucional, para coordinar los esfuerzos de fomento económico; de hecho ya entró en vigor la Ley para Impulsar el Crecimiento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional. Se puso en marcha la Comisión Nacional de Productividad (Presidencia de la República, 2015, pp. 79-80).

2.6 Reforma laboral

La reforma laboral fue presentada por el presidente Felipe Calderón en calidad de iniciativa preferente, a partir de lo cual el Congreso debió, por primera vez, llevar a cabo su proceso legislativo de forma acelerada.

El contenido de la reforma se resume en seis aspectos:

1. La flexibilidad laboral: diversos tipos de contratos, flexibilización de la jornada laboral, esquemas de trabajo basados en expectativas de productividad, diversos parámetros salariales como el pago por

- hora o la reformulación del concepto de prestaciones; así como la reglamentación de sistemas de subcontratación *outsourcing*.
2. Modificaciones en los esquemas de asociación de los trabajadores, para la democratización de su funcionamiento y la rendición de cuentas por parte de las organizaciones sindicales.
 3. La perspectiva de derechos humanos en el trabajo, impidiendo la discriminación de cualquier índole, cambiando la concepción de la participación de la mujer en el ámbito laboral, prohibiendo la contratación de trabajadores menores de 14 años y severas sanciones a quienes lo hagan; adaptando los espacios de trabajo para permitir la actividad de personas con discapacidad, entre otros.
 4. Nueva visión de las relaciones laborales con la introducción de conceptos y parámetros de la productividad.
 5. Regulación de categorías especiales de trabajo: trabajo en el campo, en las minas, el de tipo doméstico, trabajo en el extranjero, así como el que se desarrolla a distancia *teletrabajo*.
 6. Modificaciones en materia de prescripción, derecho laboral procesal, representación de los trabajadores y estructura de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Desde su aprobación, esta reforma ha dado resultados interesantes; según el informe de este año, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social ha colocado a más de tres millones quinientos mil personas en un empleo formal a través del Servicio Nacional de Empleo.³

Como primeros resultados de este esfuerzo, destaca que se encuentran incorporados 1,471 centros de trabajo al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, los cuales registran tasas de accidentes de trabajo 67.3% menores que la tasa nacional, en beneficio de más de 500,000 trabajadores.

Entre 2013 y 2014 se realizaron dos Ferias Nacionales de Empleo para personas con discapacidad y adultos mayores, logrando colocar a 6,872 personas en un empleo formal. En los primeros cuatro meses de este año, la Estrategia Abriendo Espacios brindó 260,078 atenciones a buscadores de empleo, logrando colocar a 113,841 personas con discapacidad y adultos mayores (Presidencia de la República, 2012, pp. 81-82).

³ Coloca la STPS a más de 3.5 millones de personas en un empleo formal http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/junio/boL_425b.html

En 2014 se logró la firma de 1,151 revisiones contractuales y salariales en las que se dio prioridad a los convenios de productividad que benefician a trabajadores y empleadores. La reforma permitió la flexibilización de modos de contratación, lo que se traduce en mayor número de empleos para personas de la tercera edad y con discapacidad (Presidencia de la República, 2015, p. 82).

Con la inclusión del concepto de “productividad” en la nueva Ley Federal del Trabajo, ha permitido que México se vuelva más atractivo para inversionistas. Los sindicatos ahora tienen que rendir cuentas, transparentar sus contratos colectivos y se modificaron los mecanismos de elección para sus dirigentes.

En materia laboral, los gobiernos locales tienen básicamente dos responsabilidades, por un lado deben acercar y gestionar los diversos programas de generación de empleo a la ciudadanía y, por otro, es precisa su colaboración en los procesos de capacitación para el trabajo y el emprendimiento.

3. Reformas que consolidan el régimen institucional

Según el estudio realizado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), sobre el financiamiento de los gobiernos locales, el fortalecimiento institucional de estos es una de las asignaturas pendientes en el proceso de desarrollo (UCLG, 2011, p. 229).

En el diagnóstico realizado por la OCDE se deja claro que un buen diseño de políticas públicas no basta para lograr los resultados deseados: la capacidad de implementación juega un rol crítico en el éxito de una reforma. Las reformas en materia político-electoral, de transparencia y anticorrupción son claves, pues se requiere promover esquemas que garanticen una acción más eficiente de los gobiernos, así como una rendición de cuentas a la ciudadanía son elementos fundamentales para facilitar el cambio, construir capacidad y proveer los incentivos correctos.

En México la falta de transparencia y la corrupción en todos los órdenes de gobierno se han convertido en grandes frenos para el desarrollo, por ello, las reformas que se abordan en este apartado han sido una contribución fundamental para el desarrollo del país a nivel local, que se verán en el largo plazo.

3.1 Reformas en materia político-electoral

En América Latina el proceso de democratización ha sido progresivo, “De acuerdo con el Índice de Democracia Electoral (IED) —cuyos valores varían entre 0 y 1— la región de América Latina pasó de 0.28 en 1977 a 0.93 en el año 2000”⁴ (UCLG, 2008, p. 192).

En ese sentido, estas reformas son tal vez las más significativas desde la perspectiva del ámbito local, pues los cambios en materia de reelección de las autoridades municipales significan un avance fundamental para contrarrestar las deficiencias estructurales que los gobiernos municipales han tenido en México y que han sido parte del freno del desarrollo nacional, así como para el fortalecimiento de la democracia local.

En este apartado se busca presentar un panorama general del impacto que tendrá para la vida política del país, los cambios derivados de la última reforma constitucional en materia político-electoral, especialmente en lo referente al federalismo y al fortalecimiento de la igualdad de género.

La reforma incluyó cambios en la Constitución, la expedición de una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Delitos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos; así como diversas modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral.

Los principales aspectos de la reforma político-electoral son: la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE), como la institución responsable de organizar las elecciones, incluso en el ámbito local; se aprobó la reelección inmediata de legisladores y de integrantes de los Ayuntamientos; se estableció el requisito de cubrir una cuota de género del 50% de las candidatas por partido político; se creó la figura de gobierno de coalición; se definieron nuevas causas de nulidad de las elecciones, entre otras medidas.

Además de lo político electoral, la reforma constitucional incluyó dos cambios sustanciales, uno en el ámbito de la procuración de justicia y, el otro, en materia de desarrollo social, se concede autonomía a dos órganos del Estado mexicano: la Fiscalía General de la República y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

La reforma político-electoral permitió que los procesos electorales de 2015 se realizaran bajo nuevas reglas. Por primera vez en la historia de

⁴ El documento citado fue consultado en inglés, la traducción es de la autora de este artículo.

nuestro país, hubo candidatos independientes en elecciones para gobernador, presidentes municipales, diputados federales y legisladores locales, hubo paridad de género en las candidaturas a puestos de elección popular; gracias a ello, la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura está compuesta en 42% por mujeres (Presidencia de la República, 2015, p. 12).

Sin embargo, un rubro a considerar es la reelección de las autoridades municipales, la cual entrará en vigor de forma paulatina, según se celebren las elecciones en cada entidad federativa.

La reelección de las autoridades municipales es uno de los cambios que permitirá revertir las problemáticas estructurales de los gobiernos municipales en México, pues con ello se dará continuidad a los proyectos de desarrollo local, permitirá la optimización de los recursos y el aprovechamiento del talento.

Sin duda, uno de los principales retos que se derivan de esta reforma es el tema de la rendición de cuentas que los integrantes de los ayuntamientos rindan a los ciudadanos, así como evitar que los recursos públicos sean utilizados con fines electorales en el nivel local. Por otro lado, será fundamental un esfuerzo de coordinación para la capacitación de los funcionarios municipales, a fin de dar un verdadero sentido de permanencia y continuidad a los gobiernos municipales.

La participación de las mujeres en la política definitivamente cambiará el ejercicio del poder en todos los órdenes de gobierno, por ello es de destacar la relevancia que tiene esta medida desde una perspectiva transversal y no sólo en el orden de gobierno municipal. Es preciso destacar que ese es un proceso que ha crecido de forma muy lenta a nivel internacional, los recientes estudios muestran que “Entre 1999 y 2002 ha habido 838 presidentas municipales en 16 países de América Latina, lo cual representa sólo el 5.3% del total [...]” (UCLG, 2008, p. 191).

3.2 Reformas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción

En materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción el país enfrenta tres retos principales: 1) evaluar el desempeño representa un reto cultural para el cual ni el servicio público ni los servidores públicos están completamente preparados; 2) el gobierno necesi-

ta construir un marco de sistemas de administración del desempeño; y 3) los directores operativos deberían tener mayor responsabilidad sobre el desempeño y estar facultados para ejercerla.

La mayoría de las recomendaciones que se han emitido al país por parte de los organismos internacionales han coincidido en que es necesario el impulso de medidas que garanticen la transparencia del gobierno, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y el combate eficaz a los casos de corrupción que se presenten en el servicio público. La OCDE emitió tres recomendaciones muy puntuales:

1. Reestructurar los mecanismos institucionales para prevenir y sancionar la corrupción, otorgando a la nueva comisión anticorrupción independencia real del poder político, un mandato claro y recursos suficientes.
2. Fortalecer sustancialmente el sistema de justicia para la persecución de delitos, de modo que pueda investigar, enjuiciar y sancionar a los funcionarios corruptos, así como a los individuos y las empresas que los corrompen.
3. Fortalecer el marco general de la integridad en el sector público para inculcar una cultura de integridad en la función pública, por ejemplo a través de la facilitación de la denuncia de corrupción y el combate de la impunidad (OCDE, 2012, p. 91).

Hasta ahora el Congreso de la Unión ha aprobado dos reformas constitucionales y expidió una nueva ley, las cuales constituyen los primeros pasos para la construcción de instituciones que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y combate a la corrupción.

La reforma constitucional en materia de transparencia estableció como derecho fundamental el derecho a la información y definió normas de transparencia para todos los órdenes de gobierno, los poderes y órganos autónomos del Estado mexicano; posteriormente, con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, definió a todos los sujetos obligados, se garantiza la máxima publicidad de la información pública, se fomenta la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

En tanto, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción creó el Sistema Nacional Anticorrupción, para mejorar los estándares del servicio público, se ocupará de fiscalizar, investigar, controlar, vigilar, sancionar, transparentar, rendir cuentas y procurar la participación ciudadana, con el fin de erradicar los hechos de corrupción.

El sistema estará integrado por siete instancias: la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía especializada en hechos de corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), un representante del Consejo de la Judicatura Federal y un representante de un Comité de Participación Ciudadana. Por su parte la Auditoría Superior de la Federación tendrá más facultades.

Los servidores públicos estarán obligados a presentar declaración patrimonial y de intereses y aquellos que incurran en enriquecimiento ilícito serán sujetos de extinción de dominio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y homólogos se transforman y amplían sus facultades, podrán imponer sanciones a servidores públicos federales, estatales y municipales, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, involucrados en faltas administrativas graves. El Tribunal podrá sancionar a particulares (personas físicas y morales) vinculados con actos de corrupción (inhabilitación de las empresas y reparación de daños). El Tribunal tendrá una sala superior y salas regionales, los magistrados serán ratificados por el Senado (por dos terceras partes).

En esta materia, el Gobierno Federal ha informado que se puso a disposición de la ciudadanía el registro de servidores públicos que intervienen en contrataciones públicas, así como el directorio de 13 proveedores y contratistas sancionados por el Gobierno de la República y los motivos de la inhabilitación (Presidencia de la República, 2015, pp. 12-13).

Esta reforma mandata que las entidades federativas deberán armonizar su legislación con la reforma, de tal forma que ello implique que tanto estados como municipios tengan nuevas obligaciones en la materia.

Conclusiones

La reflexión principal del presente artículo es la valoración de los retos que las llamadas reformas estructurales tendrán que enfrentar a fin de que sus resultados se vean reflejados en beneficio de la ciudadanía.

De las reformas enfocadas en el desarrollo económico, como la reforma hacendaria en primer lugar y la financiera y por otro lado las reformas energética, de telecomunicaciones, de competitividad y la laboral, presentan retos importantes para los gobiernos municipales, especialmente en el ámbito de la profesionalización de sus administraciones y el equilibrio entre el crecimiento económico y el desgaste ambiental.

Por lo que se refiere a las reformas que fortalecen el régimen institucional, la reforma política es sin duda, la que representa un cambio sustancial al permitir la reelección consecutiva misma que dará paso a la planeación municipal de mediano y largo plazo. En tanto que las reformas en materia de transparencia y combate a la corrupción representan un reto mayúsculo, pues implican un cambio total en la visión que culturalmente se tiene en México del servicio público.

Sin duda, las dos reformas estructurales con mayores retos a cubrir, son: la reforma hacendaria y la reforma político-electoral, ya que por un lado significa un avance importante en el proceso de descentralización económica, que si bien no es suficiente, sí implica que los municipios cuenten con mayores recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades, como el orden de gobierno más cercano a la gente.

Por otro lado, la reforma política abrió la puerta a la posibilidad de la reelección inmediata de las autoridades municipales, lo cual permitirá abrir paso a la continuidad en la planeación y los proyectos municipales, al aprovechamiento de los recursos y del capital humano.

Se identifican también las asignaturas pendientes que en el ámbito legislativo se tienen, para consolidar las reformas aprobadas y a fin de atender las problemáticas que son prioritarias para los órdenes de gobierno estatales y municipales.

En la lógica anterior es preciso destacar que, derivado de las reformas aprobadas, aún están pendientes algunas modificaciones legales, también conocidas como reformas secundarias, las cuales definirán el fun-

cionamiento de los cambios constitucionales que se aprobaron por el Congreso de la Unión en la LXII Legislatura, tal es el caso de las reformas secundarias en materia de disciplina financiera de estados y municipios, de transparencia y rendición de cuentas y en materia de combate a la corrupción.

De igual forma, es importante reflexionar sobre las reformas que por urgencia, deberán tener una amplia relevancia para la LXIII Legislatura, entre éstas se pueden destacar las reformas pendientes en materia de seguridad y justicia, la de zonas económicas

especiales y las que involucra el ordenamiento de las ciudades y el territorio, las cuales ya tienen un proceso legislativo iniciado; así como reformas que aún no han iniciado su andar legislativo, pero que para el contexto local son fundamentales, tal es el caso de las reformas en materia de derechos y gestión integral de agua, el desarrollo sustentable y del campo.

El Gobierno Federal, por tanto, debe evaluar sus avances y armonizar sus estrategias con las tendencias mundiales del desarrollo, a fin de dar continuidad y vigor a las reformas estructurales ya implementadas. ■

Fuentes de consulta

Consultas en línea

Centro de Estudios de Opinión Pública. (2014). “Reformas Estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (Políticas Interior y Social)”, en Reporte CESOP, México, Cámara de Diputados, Número 79, p. 48, septiembre, consultado el 9 de octubre de 2015 a las 19:00 horas. Recuperado de URL: file:///Users/TIKI/Downloads/Reporte-79-Reformas-estructurales-ploticainterior-social.pdf,

Lora, E. (2012). Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo (versión

actualizada), Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre, consultado el 9 de octubre de 2015 a las 21:00 horas. Recuperado de URL:<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/10450.pdf>, p. 74.

OCDE (2012). *Getting It Right*. Una agenda estratégica para las reformas en México, Paris, OECD Publishing, consultado el 11 de octubre de 2015 a las 17:00 horas. Recuperado de

URL:<http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>, p. 306.

- Presidencia de la República. (2014). “Beneficios de la Reforma Energética”, México, Sitio Web de la Presidencia de la República, consultado el 24 de octubre de 2015 a las 14:25 horas, Recuperado de
 URL: <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!-diez-beneficios>.
- Rhenals M., Remberto. (2003). “Las reformas estructurales en América Latina: Muchos más de los que se cree”, en *Revistas UNAL*, Antioquia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de Antioquia, junio, p. 93, consultado el 9 de octubre de 2015 a las 22:30 horas. Recuperado de
 URL: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/24977/25521>,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2015). “A dos años de la publicación de la reforma de telecomunicaciones, avances y beneficios para la población: SCT”, *Comunicado de Prensa 253*, 11/06/2015, consultado el 23 de octubre de 2015 a las 20:00 horas. Recuperado de
 URL: <http://www.sct.gob.mx/uploads/media/COMUNICADO-253-2015.pdf>.
- UCLG. (2008). *Descentralization and Local Democracy in the World. First Local Report by United Cities and Local Governments*, Barcelona, UCLG-The World Bank, consultado el 2 de noviembre de 2015, pp. 166-199. Recuperado de URL: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf,
- UCLG. (2011). *Local Governments Finance: The Challenges of the 21st Century*, Barcelona, UCLG, consultado el 1 de noviembre de 2015 a las 12:00 horas, pp. 189-229. URL: http://www.uclg.org/sites/default/files/gold_ii_en_0.pdf
- Leyes y normativas**
- Presidencia de la República. (2015) Tercer Informe de Gobierno, México, Talleres Gráficos de México, p. 616.
- Presidencia de la República. (2015). Tercer Informe de Gobierno. Resumen Ejecutivo, México, Talleres Gráficos de México, p. 126.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2015). Tercer Informe de Labores. 2014-2015, México, Talleres Gráficos de México, 132 pp.
- Secretaría de Energía. (2015). Tercer Informe de Labores. 2014-2015. México, Talleres Gráficos de México, 191 pp.



LAÑO 2015 MARCA UN HITO EN LA AGENDA de desarrollo internacional: concluye la vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se inicia una nueva etapa con la aprobación, en septiembre de 2015, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que entrarán en vigor en 2016. La Agenda de Desarrollo Post 2015, en la que se inscriben los ODS, tiene el propósito de focalizar los esfuerzos nacionales e internacionales para alcanzar un desarrollo integral en los próximos 15 años, dando continuidad a los esfuerzos iniciados con los ODM y ampliando su agenda en temas como la justicia, el Estado de Derecho, la desigualdad y la resiliencia urbana. En este contexto, el artículo aborda tres temas: a) ofrece un repaso de los avances y rezagos que tiene México en el cumplimiento de los ODM; b) hace una comparación entre los ODM y los ODS, así como un recuento de las principales observaciones críticas hechas a este instrumento de desarrollo internacional, y c) se enfoca sobre todo al análisis de algunos de los retos institucionales que enfrenta México para la implementación de los ODS.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los retos para su implementación

Roberto Castellanos Cereceda*
Susana Ramírez Hernández**
Ernesto David Orozco Rivera***

El pasado 27 de septiembre los 193 países que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobaron la Agenda de Desarrollo Post 2015 y como parte integrante de ella, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicha Agenda, integrada por 17 ODS y 169 metas específicas, dan seguimiento y amplían los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron fijados en el año 2000 y cuya vigencia concluye en 2015. La relevancia de los ODS, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2016 y cuyo horizonte de cumplimiento concluye en el año 2030, radica, entre otros aspectos, en que su implementación y seguimiento articulará la discusión global y la agenda internacional del desarrollo en los próximos lustros, incluyendo, en buena medida, las prioridades de acción e inversión de instituciones multilaterales. Como instrumento de deliberación pública y de políticas, los ODS son importantes para México, para las organizaciones ciudadanas, las empresas y las instituciones de Estado y de gobierno que, al haber aprobado los ODS, tendrán la responsabilidad de implementar sus metas y darles seguimiento.

Para el Senado de la República los ODS son especialmente relevantes no sólo por la facultad exclusiva que ese órgano del Estado mexicano tiene de analizar la política exterior (que le confiere el artículo 76° de la Constitución), sino también porque es de esperar que los ODS sean un referente para políticas de desarrollo en México en temas como crecimiento económico, desigualdad, Estado de derecho y rendición de cuentas, entre otros.

* Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales en la UNAM. Actualmente se desempeña como investigador titular "C" adscrito a la DGIE del IBD.

** Especialista en Desarrollo Social y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente es investigadora titular "A" adscrita a la DGIE del IBD.

*** Maestro en Estudios Internacionales por el Tecnológico de Monterrey. Actualmente es asesor de investigación en la DGIE del IBD.

El amplio consenso detrás de los ODS y sus metas (los *qués* del desarrollo) plantean importantes retos para su implementación y logro (los *cómos*). Los desafíos no solo tienen que ver con el enfoque integral y multidimensional de los ODS, con el énfasis en los derechos humanos, o los requerimientos financieros que supone su instrumentación. La implementación de los ODS implica también reconocer la diversidad de realidades del desarrollo en el mundo y al interior de los países, y la necesidad de diseñar mecanismos e instrumentos institucionales para dar seguimiento a su cumplimiento, articular de forma coordinada los esfuerzos de diferentes actores y organismos, y materializar los ODS en cada contexto nacional y subnacional. En este artículo buscamos, como principal objetivo, describir y analizar algunos de estos desafíos de orden institucional, en el contexto de México, y plantear cuál puede ser el papel del Senado para contribuir al cumplimiento de los ODS y la agenda que estos plantean.

1. Los ODM, antecedentes de los ODS

Los ODM, antecedente de los ODS, fueron establecidos en septiembre del año 2000, cuando los jefes de Estado y Gobierno de 189 países aprobaron la Declaración del Milenio. La suscripción de los ODM consolidó un gran número de los compromisos asumidos por separado en cumbres y conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante la década de 1990, y recibió un apoyo político sin precedentes por parte de la sociedad civil y de las principales instituciones internacionales de desarrollo (CINU, 2015). Dos años después de la Declaración del Milenio, en 2002, la ONU, con la asistencia del Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estableció 21 metas y 48 indicadores para

monitorear en cada país el avance y cumplimiento de los ODM hacia 2015. Para el monitoreo de los indicadores se estableció como punto de partida 1990 y 2015 como plazo final para alcanzar las metas. (Sistema de Información de los ODM, s.f.). Los ODM ofrecieron un marco de referencia para que los gobiernos nacionales orientaran sus políticas y para que la cooperación para el desarrollo canalizara sus recursos y acciones en temas y grupos sociales considerados prioritarios. También fueron útiles para articular una agenda de exigencia y rendición de cuentas de los gobiernos en el cumplimiento de los objetivos, con indicadores específicos de seguimiento.

Sin embargo, los ODM fueron también criticados por ser demasiado acotados, estar enfocados en problemas de desarrollo y umbrales de logro que prevalecen sobre todo en el África Subsahariana o regiones de Asia, y por no atender las causas de la pobreza, la desigualdad de género o considerar la naturaleza holística del desarrollo. Los ocho ODM no incluyeron temas importantes para el desarrollo, como los derechos humanos, la justicia o el Estado de derecho (Ford, 2015). Además, la ONU reconoce que si bien, al final del periodo, se registraron logros notables, aún existen enormes brechas entre regiones, países y al interior de algunos de ellos, que se tendrán que subsanar en la Agenda de Desarrollo Post 2015.

México no es ajeno a esta realidad de avances y rezagos en el cumplimiento de los ODS, especialmente cuando se observan las diferencias entre regiones y entidades federativas. En el Informe de Avances en el cumplimiento de los ODM 2015, el Gobierno federal reportó que de los 51 indicadores de seguimiento en los que México comprometió esfuerzos, 37 han sido cumplidos (72.5%); seis estarían por cumplirse al concluir 2015 (11.8%); cuatro reportan un progreso insuficiente (7.8%); en tres el progreso se encuentra

estancado o en deterioro (5.9%), y en un indicador se reporta que los datos han sido insuficientes (1.9%) (Presidencia de la República, 2015a).¹ La tabla 1 muestra con detalle la lista de los 51 indicadores y su grado de avance. A nivel de entidad federativa, según un índice agregado de avance en el cumplimiento de los ODS desarrollado por el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM (CTESIODM), destacan el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco, que encabezan los avances en el cumplimiento de los ODM, y prácticamente duplican los logros conseguidos por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, que son las entidades federativas con menor grado de progreso (Presidencia de la República, 2015a).

¹ En el mismo Informe de avances se ofrecen explicaciones más extensas sobre las causas de los rezagos en el cumplimiento de las metas e indicadores de los ODS.

Tabla 1

Avances en el cumplimiento de los indicadores de los ODM 2015

Indicador	Cumplido	A cumplirse en 2015	Avance insuficiente	Estancado o en deterioro	Datos insuficientes
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre					
1.1 Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (Paridad de Poder de Compra respecto al dólar)	✓				
1.2. Coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza)	✓				
1.3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población	✓				
1.4. Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada			✓		
1.5. Relación entre ocupación y población en edad de trabajar	✓				
1.6. Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1.25 dólares por día	✓				
1.7. Proporción de trabajadores por cuenta propia y los no remunerados	✓				
1.8. Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal	✓				

Indicador	Cumplido	A cumplirse en 2015	Avance insuficiente	Estancado o en deterioro	Datos insuficientes
1.9. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria		✓			
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal					
2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad)	✓				
2.2. Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria		✓			
2.3. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad	✓				
2.3.a. Tasa de alfabetización de las mujeres de 15 a 24 años de edad	✓				
2.3.b. Tasa de alfabetización de los hombres de 15 a 24 años de edad	✓				
Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer					
3.1.a. Razón entre niñas y niños en la enseñanza primaria	✓				
3.1.b. Razón entre niñas y niños en la enseñanza secundaria	✓				
3.1.c. Razón entre mujeres y hombres en la enseñanza media superior	✓				
3.1.d. Razón entre mujeres y hombres en la enseñanza superior	✓				
3.2. Proporción de mujeres en el total de asalariados en el sector no agropecuario	✓				
3.3.a. Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados	✓				
3.3.b. Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Senadores	✓				
Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años					
4.1. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años		✓			
4.2. Tasa de mortalidad infantil		✓			
4.3. Proporción de niños de un año de edad vacunados contra el sarampión	✓				
Objetivo 5. Mejorar la salud materna					
5.1. Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos)			✓		

Indicador	Cumplido	A cumplirse en 2015	Avance insuficiente	Estancado o en deterioro	Datos insuficientes
5.2. Proporción de partos con asistencia de personal sanitario capacitado	✓				
5.3. Prevalencia de uso de anticonceptivos en mujeres unidas en edad fértil	✓				
5.4. Tasa de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años	✓				
5.5. Promedio de consultas prenatales por embarazada atendida en las instituciones del Sistema Nacional de Salud	✓				
5.6. Necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos	✓				
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades					
6.1. Prevalencia del VIH en población adulta (15 a 49 años)	✓				
6.5. Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales		✓			
6.6. Tasa de incidencia asociada al paludismo (por 100 mil habitantes)	✓				
6.8. Proporción de tratamientos otorgados a casos confirmados de paludismo en menores de 5 años, para la prevención, control y eliminación de la transmisión del Plasmodium Vivax	✓				
6.9.a. Tasa de incidencia asociada a la tuberculosis (todas las formas) por 100 mil habitantes			✓		
6.9.b. Tasa de mortalidad por tuberculosis (todas las formas), defunciones por cada 100 mil habitantes		✓			
6.10. Proporción de casos nuevos de tuberculosis pulmonar que curan al terminar el tratamiento	✓				
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente					
7.1. Proporción de la superficie cubierta por bosques y selvas			✓		
7.2.a. Emisiones de dióxido de carbono per cápita (toneladas por persona)				✓	
7.2.b. Emisiones de dióxido de carbono total (millones de toneladas)				✓	

Indicador	Cumplido	A cumplirse en 2015	Avance insuficiente	Estancado o en deterioro	Datos insuficientes
7.2.c. Emisiones de dióxido de carbono total por PIB por Paridad de Poder de Compra (kilogramos por dólar)	✓				
7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (kilogramos ponderados por habitante)	✓				
7.5. Proporción del total de recursos hídricos utilizada				✓	
7.6. Proporción de áreas terrestres y marinas protegidas	✓				
7.7. Proporción de especies en peligro de extinción					✓
7.8. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua	✓				
7.9. Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados	✓				
7.10. Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias	✓				
Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo					
8.14. Número de suscripciones telefónicas fijas por cada 100 habitantes	✓				
8.15. Número de suscripciones a teléfonos celulares móviles por cada 100 habitantes	✓				
8.16. Número de usuarios de internet por cada 100 habitantes	✓				
Total	37	6	4	3	1

Nota: El orden de los indicadores es conforme al presentado en el Informe de Avances de los Objetivos de Desarrollo de Milenio en México 2015.

Fuente: elaboración propia con información de Presidencia de la República 2015.

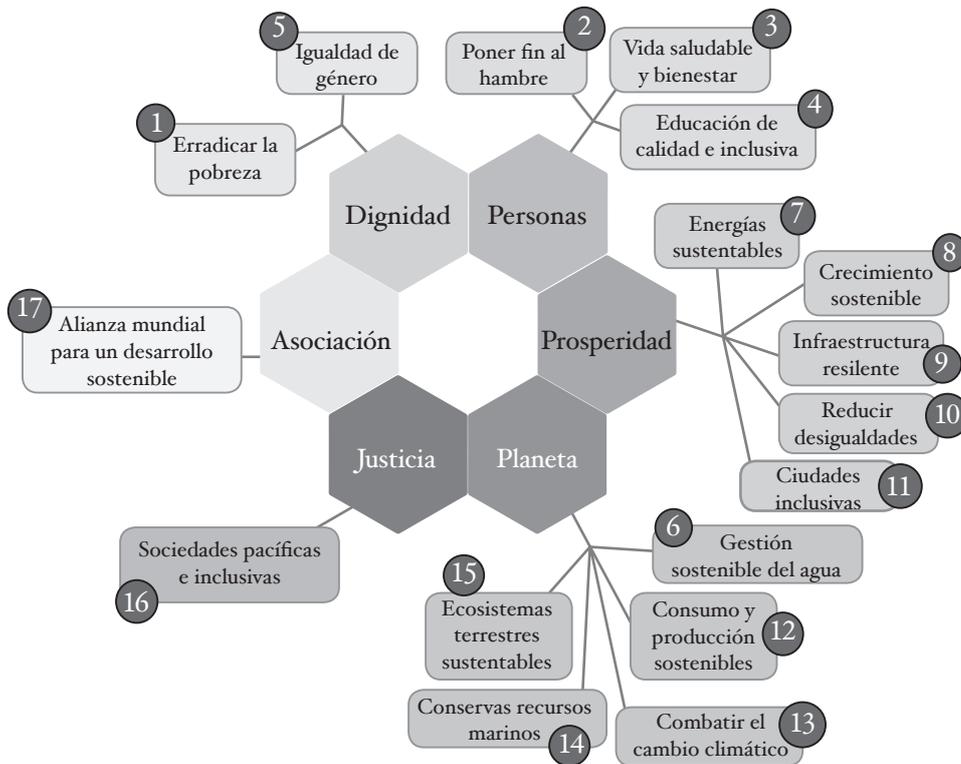
2. Los ODS y la Agenda de Desarrollo Post 2015: componentes y estructura

Desde junio de 2012, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable (Conferencia de Río+20), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, la ONU comenzó el proceso de consultas para generar un debate global sobre el contenido, forma y alcance que debía tener una nueva agenda de desarrollo posterior al 2015. Los Estados miembros acordaron iniciar un proceso intergubernamental inclusivo y transparente, abierto a todas las partes interesadas, para formular un conjunto de ODS, basados en los ODM, y en convergencia con las aspiraciones de establecer una Agenda de Desarrollo Post 2015 transformadora (SRE, 2015). Uno de los mayores retos de este proceso fue dar espacio a los miles de informes y aportaciones recibidos de parte de gobiernos, sociedad civil y el sector privado, para crear una agenda compartida por los 193 miembros de la ONU (Moreno, 2013). La nueva Agenda busca consolidar los logros alcanzados en los ODM, subsanar las insuficiencias detectadas y asimilar las lecciones aprendidas entre 2000 y 2015.

Entre 2013 y 2014, el Gobierno mexicano participó activamente en las negociaciones, consultas y debates organizados por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTA-ODS) (integrado por 70 países) que generó un informe final con la propuesta de ODS; dicho informe fue la base para integrar la Agenda de Desarrollo Post-2015. El informe del GTA-ODS, titulado: El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta, publicado en diciembre de 2014, propuso la adopción de “una agenda universal y transformadora para el desarrollo sostenible basada en derechos, en los que las personas y el planeta ocupan un lugar central”, y sugirió el establecimiento de un conjunto integrado de seis elementos esenciales para ayudar a enmarcar y fortalecer la agenda de desarrollo sostenible, y promover su instrumentación a nivel nacional en cada país. Esos elementos esenciales son: dignidad, personas, prosperidad, planeta, justicia y asociación (ver diagrama 1).

Diagrama 1

Los 17 ODS clasificados por elemento esencial.



Fuente: Elaboración propia con base en *Sustainable Development Knowledge Platform* (2015).

Los 17 ODS y sus 169 metas específicas fueron formalmente adoptados por los 193 Estados miembros de la ONU el pasado 27 de septiembre de 2015, en el marco del septuagésimo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2016 (*United Nations Sustainable Development Summit, 2015*). La nueva Agenda, reconoce la interrelación entre las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible, así como la necesidad de definir objetivos universalmente aplicables, teniendo en cuenta las diferentes realidades, prioridades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales. En el diagrama 1 se

synetizan los 17 ODS estructurados de acuerdo con los seis elementos esenciales establecidos en la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Considerando los elementos esenciales en que se estructuran los ODS, la tabla 2 muestra que los primeros cuatro elementos (dignidad, personas, planeta y asociación) comprenden objetivos y metas que fueron actualizados respecto de los ODM, puesto que ya estaban contemplados en estos —con algunas diferencias—. En tanto, los ejes de justicia y prosperidad son una de las principales novedades de este instrumento respecto de los ODM.

Tabla 2

Comparación entre los ODM y los ODS, articulados en los seis elementos prioritarios de la Agenda de Desarrollo 2015

ODM 2000-2015	Elementos prioritarios	ODS 2015-2030
1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	Dignidad Acabar con la pobreza y luchar contra las desigualdades	1: Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo 5: Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y niñas
2: Lograr la enseñanza primaria universal 4: Reducir la mortalidad infantil 5: Mejorar la salud materna 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Personas Garantizar una vida sana, el conocimiento y la inclusión de las mujeres y los niños.	2: Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible 3: Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y para todas las edades 4: Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje para todos
7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Planeta Proteger los ecosistemas para las generaciones actuales y futuras.	6: Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos 12: Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles 13: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos 14: Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos 15: Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres
8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Asociación Catalizar la solidaridad mundial para el desarrollo sostenible	17: Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible
No incluido	Justicia Promover sociedades seguras y pacíficas e instituciones sólidas	16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
No incluido	Prosperidad Desarrollar una economía sólida, inclusiva y transformadora	7: Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos 8: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos 9: Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación 10: Reducir las desigualdades en y entre los países 11: Conseguir que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Nota: Respecto del ODS número 13, la Agenda Post 2015 señala que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el foro para la negociación de una respuesta mundial al cambio climático, lo que sugiere que las metas, indicadores e incluso la ruta de acción y el seguimiento de este objetivo, estarán circunscritos a lo que los países determinen en el marco de dicha Convención.

Fuente: Elaboración propia con información de *The Guardian* (2015).

Una de las diferencias más importantes entre los ODM y los ODS es que los primeros fueron aprobados en 2000 por todos los Estados miembros de la ONU, pero su diseño, discusión y selección estuvo a cargo de un grupo de expertos en temas de desarrollo. En el caso de los ODS, la ONU llevó a cabo un extenso proceso de consulta y deliberación, el más amplio en su historia, para recoger las visiones, propuestas y planteamientos sobre la definición de un nuevo conjunto de objetivos globales de desarrollo. Además del GTA-ODS, que coordinó un amplio proceso de consultas, la ONU realizó una serie de conversaciones globales, que incluyeron 11 consultas temáticas, 83 consultas nacionales y encuestas a hogar. Otras herramientas fueron los portales Mi Mundo (*My World Survey*) y El Mundo que Queremos 2015 (*The World We Want 2015*), que recogieron las opiniones de las personas en cuanto a los temas que les gustaría ver incluidos en los ODS (Ford, 2015).

Otras diferencias destacables entre los ODM y los ODS son las siguientes (Coonrod, 2014; Boucher, 2015):

- Metas más ambiciosas. Las metas de los ODM buscaban reducir a la mitad la cantidad de personas viviendo en pobreza o padeciendo hambre, mientras que los ODS han planteado como meta llegar al cero estadístico.
- Metas universales. Los ODM fueron diseñados bajo la premisa de que los países donantes debían apoyar a los menos avanzados mediante la ayuda oficial para el desarrollo, es decir, bajo un esquema de financiamiento predominantemente Norte-Sur. En cambio, las metas de los ODS pretenden ser aplicables a todos los países por igual, independientemente de su condición de desarrollo, y combatir la pobreza y desigualdad al interior de todas las naciones. Este cam-

bio es un reconocimiento al hecho de que los problemas que los ODS buscan atacar están presentes, en mayor o menor grado, en todos o la mayoría de los países. Pero quizá más importante aún es que el cambio supone un reconocimiento al papel cada vez más importante de países emergentes en la geopolítica global, incluyendo los vínculos Sur-Sur en materia de financiamiento para el desarrollo.

- Metas integrales. Los ODM se limitaron a combatir la pobreza y sus síntomas, sin incluir cuestiones de gran relevancia para el desarrollo como la paz, la estabilidad, los derechos humanos y el Estado de derecho. Los ODS incluyen en su agenda estos aspectos y los abordan desde una visión holística del desarrollo.
- Distinción entre hambre, pobreza y desigualdad. Ambas cuestiones estaban contenidas dentro del objetivo 1 de los ODM, mientras que en los ODS son tratadas por separado, reconociendo así que aunque se trata de condiciones interrelacionadas, deben ser, por su relevancia individual, distinguibles en sus metas e indicadores de seguimiento y logro. Más aún, los ODS incorporan la desigualdad como un componente integral a la prosperidad, necesariamente vinculado con un crecimiento sostenible y un desarrollo incluyente.
- Construcción de paz. Los analistas internacionales pronostican que después de 2015, la mayoría de personas en situación de pobreza extrema vivirá en países con conflictos armados, por lo que los ODS incluyeron este objetivo que no fue tomado en cuenta en los ODM. Se reconoce así que la paz, el vivir libre de conflicto, es un elemento necesario para el progreso.

- **Financiamiento.** Los ODM se concibieron para ser financiados por los flujos de ayuda oficial al desarrollo —que no se materializaron—, mientras que los ODS consideran que la capacidad de los países para hacer frente a sus desafíos, dependerá también de mejorar sus propias capacidades tributarias y combatir la corrupción en la administración pública.
- **Revolución en la generación y uso de información y datos.** Los ODM omitieron mencionar cuáles serían sus mecanismos de supervisión, evaluación y rendición de cuentas. En contraste, los ODS se han planteado que para 2020 todos los países “aumenten la disponibilidad de datos de alta calidad, oportunos y confiables, desagregados por variables como: ingreso, género, edad, raza, etnicidad, condición migratoria, condición geográfica y cualquier otra característica relevante en el contexto nacional” (Sustainable Development Knowledge Platform, s.f.).
- **Énfasis en la calidad de la educación.** Los ODM se enfocaron sobre todo en metas de acceso educativo (aumentar las tasas de matriculación) y no incorporaron temas de calidad educativa en su agenda de desarrollo. En contraste, los ODS estarán centrados sobre todo en mejorar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, sin abandonar del todo el tema del acceso, que es consustancial a la calidad educativa. La Agenda Post 2015 no solo busca aumentar los años de escolaridad para un mayor número de personas, especialmente niños y jóvenes; también plantea la necesidad de asegurar que los niños y jóvenes desarrollen habilidades creativas, de pensa-

miento crítico y colaborativas, y que construyan su propio carácter por medio de atributos como la curiosidad, el coraje y la resiliencia.

3. Desafíos y críticas internacionales a los ODS

En el ámbito internacional se han expresado observaciones críticas a los ODS, incluyendo planteamientos sobre los retos que supondrá su implementación y el logro de las metas. De los desafíos que se han señalado, los tres que se han destacado en mayor medida son: el financiamiento; la erradicación de la pobreza multidimensional y los mecanismos de monitoreo, revisión e implementación en el ámbito nacional de cada país. A continuación se detallan algunas de las principales críticas hechas a los ODS por diferentes actores internacionales.

Financiamiento. El Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiamiento para el Desarrollo Sustentable ha estimado que el costo de articular una red de seguridad social para erradicar la pobreza extrema puede alcanzar los 66 mil millones de dólares (mmd), mientras que la inversión anual necesaria para mejorar la infraestructura básica (en agua, agricultura, transporte y energía) podría alcanzar los 7 millones de billones de dólares (trillones en simbología estadounidense). En su reporte, el Comité afirmó que el financiamiento público y la cooperación para el desarrollo serían claves para implementar los ODS, pero también enfatizó la necesidad de que el sector privado participe en la provisión de fondos. El impulso de reformas fiscales, el combate a los flujos financieros ilícitos y a la corrupción son medidas consideradas relevantes, sin ser suficientes,

para la obtención de financiamiento (Comité Intergubernamental de Expertos, 2014).

Un primer paso para alcanzar el financiamiento necesario de los ODS fue la celebración de la 3ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Addis Abeba, Etiopía, del 13 al 16 de julio de 2015. En esa reunión, los 193 miembros de la ONU definieron los compromisos necesarios a fin de asegurar los recursos financieros suficientes para implementar la Agenda de Desarrollo Post 2015. Como resultado de la Conferencia se adoptó la Agenda de Acción de Addis Abeba, la cual compromete a los países a cumplir con su cuota de ayuda oficial al desarrollo y promueve la movilización de “recursos nacionales a través de una ampliación de la base tributaria, una mejora de los sistemas recaudatorios y un combate a la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos” (CEIGB, 2015).

Por otro lado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), ha advertido que las contribuciones del sector público continuarán siendo indispensables pero insuficientes, por lo que se requerirá de la inversión privada, sobre todo en sectores como la infraestructura, la seguridad alimentaria y la mitigación del cambio climático (UNCTAD, 2014). Para los gobiernos, uno de sus principales desafíos para incrementar el presupuesto destinado al cumplimiento de los ODS será el combate a los flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal. El sector público tendrá también que hacer más eficiente y transparente el uso de los ingresos fiscales, facilitando así la rendición de cuentas a la sociedad (Salazar, 2015).

Erradicación de la pobreza multidimensional. Otro de los desafíos más significativos para la implementación de los ODS es la erradicación de la pobreza multidimensional. De acuerdo con los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional 2015,² actualmente existen 1,600 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza en el mundo, de las cuales alrededor de 70% habitan en países de ingreso medio. Destacan casos como México, Pakistán y Egipto, donde la población en condiciones de pobreza multidimensional duplica al número de personas que viven con menos de 1.25 dólares al día (OPHDI, 2015). El desafío para los ODS en esta materia es que los indicadores para reducir la pobreza en

² El Índice de Pobreza Multidimensional identifica carencias a nivel familiar e individual en los ámbitos de la salud, la educación y los estándares de vida. Utiliza datos de encuestas familiares y, al contrario que el IDH ajustado por la desigualdad, todos los indicadores necesarios para elaborar la medida provienen de la misma fuente. Cada persona de una familia es clasificada como pobre o no pobre dependiendo del número de carencias que experimente su hogar (PNUD, s.f.).

todas sus formas —multidimensional— sean usados por igual en todos los países. Así, se podrá combatir no sólo la pobreza medida como falta de dinero, sino también considerando las privaciones y carencias educativas, de salud, de servicios públicos deficientes y de inseguridad, entre otras. (Multidimensional Poverty Peer Network, s.f).³

Sistemas de monitoreo, revisión e implementación efectiva.

Un tercer desafío es el establecimiento de mecanismos de monitoreo y revisión de la implementación de los ODS, sobre todo en el ámbito nacional pero también en el internacional. Parte del reto implica dar seguimiento a una amplia gama de temas para los que, en muchos países, aún no existen datos detallados y confiables. Desarrollar un sistema de monitoreo y revisión adecuado requiere, entre otros aspectos, fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales encargadas de la labor estadística, a fin de actualizar sus metodologías de recopilación e integración de datos. Por su parte, la implementación efectiva de los ODS dependerá tanto de la voluntad política de los actores gubernamentales y de las capacidades institucionales locales. La transparencia, la participación de la sociedad civil y la rendición de cuentas serán claves para el proceso de implementación (TAP Network, s.f.). Asimismo, es importante que la ONU establezca un formato homologado para que los países presenten sus informes de avances, en el que no sólo describan el progreso alcanzado, sino también discutan las brechas y barreras para el cumplimiento (*International Council for Science e International Social Science Council*, 2015).

Los ODS no han estado exentos de críticas. Si bien, la mayoría de los Estados miembros de la ONU se han comprometido a impulsarlos a nivel nacional e internacional, han surgido planteamientos críticos por parte de actores públicos, privados y de la sociedad civil. A continuación se sintetizan algunos de los más destacables:

- Los países del bloque BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han expresado su inconformidad con la inclusión del objetivo 16 “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”, pues consideran que implica introducir el tema de la seguridad en la agenda de sustentabilidad y se podría abrir la puerta para posibles violaciones de la soberanía nacional y actos intervencionistas en países con estados frágiles o afectados por conflictos (Allouche,

³ México es uno de los pocos países que han incorporado la pobreza multidimensional para diseñar políticas públicas. Desde 2009, el Coneval mide el Índice de Pobreza Multidimensional a nivel nacional y sus resultados buscan informar las políticas y programas de erradicación de la pobreza.

2015). En el mismo tema, el G-77⁴ ha expresado su preocupación por la inclusión de objetivos relacionados con la seguridad y la justicia, pues consideran que se debe reformar en primera instancia el Consejo de Seguridad de la ONU y las instituciones financieras multilaterales, como el BM y el FMI. En la misma línea, China manifestó que las cuestiones de seguridad deberían ser omitidas de los ODS y abordadas exclusivamente por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Constantine, 2015).

- Algunos países en desarrollo propusieron que los ODM debían basarse en el principio de “responsabilidades compartidas, pero diferenciadas”⁵ y que los países donantes cumplan con sus compromisos internacionales, específicamente los relacionados con recursos financieros, transferencia de tecnología y construcción de capacidades (Nobbe, 2015). Finalmente, el principio no fue incluido en la declaratoria de los ODS.
- Organizaciones de la sociedad civil consideraron que los ODS no reflejan los objetivos de la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos de la Mujer y que fueron ignorados los derechos de los pueblos indígenas (Niggli, 2014).

⁴ El Grupo de los 77 o G77 fue establecido en 1964 por 77 países en desarrollo, con el fin de apoyarse mutuamente en las deliberaciones de la ONU. Actualmente está integrado por 134 países, pero ha mantenido su nombre original.

⁵ Principio adoptado por la comunidad internacional en la Declaración de Río en la Cumbre de la Tierra en 1992. Considera que si bien, todos los países tienen una responsabilidad de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero, son los países industrializados los que deben asumir objetivos específicos de reducir las emisiones de GEI en 40% para 2020, respecto a los niveles de 1990. No obstante, este principio no es exclusivo del régimen internacional del cambio climático y se buscó su inclusión en los ODS, pero no este no fue incorporado en la declaratoria final de los ODS.

Una de las críticas más extendidas a los ODS tiene que ver con su número (169 metas y 304 indicadores provisionales, excesivos si se comparan con las 21 metas y 48 indicadores de los ODM) y amplitud temática, y con la falta de claridad respecto de algunos indicadores para medir el avance y logro de los objetivos; parte de la preocupación es que la cantidad y diversidad de objetivos y metas podría generar dispersión y dificultar su cumplimiento. Al respecto, hay que tener presente que los más de 300 indicadores seleccionados para medir los avances y el cumplimiento de los ODS aún son tentativos y serán aprobados hasta marzo de 2016, durante la 47ª sesión de la División de Estadística de las Naciones Unidas (DENU). Los indicadores propuestos fueron presentados en marzo de 2015 durante la 46ª sesión de la DENU, pero sólo 50 (16%) fueron calificados como “adecuados y muy relevantes”, por lo que se espera que en la próxima sesión esa cifra se reduzca considerablemente (EuroNGOs, 2015). En la 46ª sesión de la DENU se estableció el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indi-

cadres de los ODS, integrado por representantes de institutos estadísticos de 28 de los 193 miembros de la ONU (entre ellos el INEGI de México), que tendrá como mandato definir y seleccionar cuáles de los 304 indicadores provisionales serán utilizados para medir los avances en el logro de las 169 metas de los ODS (DENU, 2015).

- Algunos gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por el hecho de que difícilmente todos los miembros de la ONU (sobre todo los países en desarrollo), podrán proporcionar datos actualizados y confiables sobre los indicadores, dadas las disparidades políticas, económicas y sociales, y las capacidades institucionales locales. Sin embargo, la carencia de datos en algunos países deberá ser una oportunidad para construir capacidades institucionales de diseño, obtención, análisis y sistematización de datos e indicadores. De hecho, dentro del objetivo 17 “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible”, la meta 18 plantea que para el año 2020 los países en desarrollo deberán mejorar sus capacidades para generar información y datos de calidad, oportunos y confiables.
- En un análisis sobre las fortalezas y debilidades de las 169 metas de los ODS, los centros de investigación franceses *International Council for Science* e *International Social Science Council* (2015) señalan que 49 de las 169 metas (29%) están planteadas adecuadamente, 91 (54%) podrían ser mejoradas y 29 (17%) necesitan ser rediseñadas. Identifican además que existe al menos un conflicto potencial entre algunos objetivos y metas que debe ser tomada en cuenta para el diseño de los indicadores de cumplimiento. Por ejemplo, un aumento en el uso de tierra para fines agrícolas para la producción de alimentos encaminado a la erradicación del hambre, podría resultar en pérdida de biodiversidad, degradación ambiental y contaminación de recursos hídricos, exacerbando los problemas de seguridad alimentaria. Por ello sugieren: 1) hacer consistentes las metas con los acuerdos internacionales y procesos políticos existentes que serán firmados durante los próximos meses y años, como por ejemplo, la COP 21,⁶ y 2) cuantificar y especificar al máximo las metas, ya que algunas tienen definiciones vagas como “reducir los niveles de contaminación del agua” o “aumentar el reciclaje y la reutilización segura de

⁶ La 21 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21), se llevará a cabo del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015, en París, Francia. Se espera que resulte en un acuerdo internacional sobre el clima que permita limitar el calentamiento global a un nivel por debajo de 2°C.

las aguas residuales”, que no especifican cómo serán medidos. Estos esfuerzos dependerán en gran medida de la disponibilidad de los datos y de la capacidad de los gobiernos para medirlos y darles seguimiento en el tiempo.

4. Desafíos institucionales a la implementación de los ODS en México

En décadas recientes, México ha logrado construir un conjunto de capacidades institucionales clave en materia estadística, presupuestal y de planeación, principalmente —aunque no de forma exclusiva— a nivel Federal. Pero como se ha señalado en líneas previas, los ODS y el enfoque de desarrollo integral que proyectan, demandan capacidades institucionales de im-

plementación, deliberación, seguimiento, medición y rendición de cuentas, en diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, que se deben tomar en cuenta para materializar los ODS y sus metas en las personas. En esta sección se identifican lo que consideramos algunos de los desafíos de orden institucional más sobresalientes que el Estado mexicano deberá enfrentar para implementar de forma efectiva los ODS.

4.1 Estructura institucional

En 2010, el Gobierno Federal creó el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESI ODM), con el propósito de fortalecer el trabajo interinstitucional respecto al seguimiento de los compromisos de México en los ODM. La tabla 3 explica su estructura y las dependencias que lo conforman.

Tabla 3

Instituciones que integran el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los ODM

Función	Instituciones
Presidencia	• Unidad de Proyectos Estratégicos (Presidencia de la República)
Secretaría de actas	• Secretaría General del Consejo Nacional de Población (Conapo).
Secretaría técnica	• Dirección General de Integración, Análisis e Investigación, INEGI. • Dirección General Adjunta del Censo General de Población y Vivienda, INEGI. • Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas, INEGI. • Secretaría General, Conapo. • Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud • Dirección General de Estadísticas e Información Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). • Dirección de Información Estadística y de Mercado, Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
Vocales	• Dirección General de Planeación y Estadística Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP) • Dirección General de Análisis y Prospectiva, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) • Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) • Dirección General para Temas Globales, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) • Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) • Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) • Dirección General de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)

Función	Instituciones
Invitados permanentes	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), SRE. • Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). • Dirección General Adjunta de Asistencia Técnica al Subsistema Nacional de Información Económica, INEGI • Dirección del Área de Reducción de Pobreza y Competitividad Productiva, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) • Dirección General de Planeación e Información Estratégica, Secretaría de Energía (SENER)

Fuente: Elaboración propia con información de Inegi (2010).

La mayor parte de las instituciones que conforman el CTESIODM participan en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas que tienen que ver directamente con el cumplimiento de los ODM. El mandato del CTESIODM consiste en revisar y seleccionar las mejores fuentes de información disponibles; revisar y acordar las metodologías y procedimientos técnicos aplicables para cada caso; integrar y actualizar las estadísticas requeridas para generar los indicadores; así como elaborar y presentar los informes de avances de México en la materia (Sistema de Información de los ODM, s.f.).

Los 17 nuevos ODS plantean una serie de desafíos a la administración pública federal, en el sentido de que tendrá que repensar la integración y articulación del propio Comité, con la finalidad de incluir a todas las instituciones con atribuciones y competencias directamente vinculadas con los ODS, y al mismo tiempo, evitar la dispersión y duplicidad de funciones en el diseño, seguimiento e implementación de políticas públicas dirigidas a su cumplimiento. A continuación ilustramos este desafío de coordinación y articulación institucional en el caso del objetivo 16 de los ODS.

El objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible), incluye metas como “reducir considerablemente todas las for-

mas de violencia y las tasas de mortalidad conexas” o “poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños”, por lo que sería necesario incluir en el Comité Técnico, o la figura que al efecto se constituya, a instituciones como la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), y/o áreas de responsabilidad vinculada con temas de seguridad al interior de la Secretaría de Gobernación.

Algunas de las metas del objetivo 16 implicarán además una estrecha coordinación interinstitucional. Por ejemplo, las metas de “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas” y “crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles”, involucrará a entidades como la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Auditoría Superior de la Federación y/o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Asimismo, dentro del mismo objetivo 16, el cumplimiento de la meta “promover el Estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para to-

dos”, implicará un reto sustancial para el Gobierno federal y estatal, así como para el Poder judicial. Esto hace que el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, que debe ser instaurando en todo el país a más tardar en junio de 2016, adquiera una relevancia aún mayor.

Un ejemplo más es la Secretaría de Energía (Sener), que actualmente tiene el carácter de *invitado permanente* en el Comité Técnico de los ODM y podría pasar a ser *vocal* dentro del Comité ya que el ODS número 7, que busca garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos, requerirá que el Gobierno federal asuma un papel especialmente activo en el cumplimiento de ese objetivo.

El Gobierno federal aún no anuncia cuál será la estructura del Comité Técnico y los cambios que tendrá a partir de 2016 con los ODS. Al respecto, en agosto de 2015, la senadora Laura Rojas, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores-Organismos Internacionales, solicitó al Gobierno federal que remitiera al Senado un informe donde explique cómo se ajustará la estructura actual de los órganos de la Administración Pública Federal (APF) responsables del seguimiento y evaluación de la implementación de los ODM (Grupo Parlamentario del PAN, 2015). A la fecha de cierre de este análisis no se ha registrado una respuesta pública a dicha solicitud.

4.2 Articulación de los ODS con el PND

La aprobación de los ODS trae consigo también retos para la planeación de las acciones de la política de desarrollo en México. Dado que el país cuenta con un sistema nacional de planeación y cada administración federal desarrolla un plan nacional de desarrollo así como programas sectoriales que orientan la acción de gobierno (con objetivos, metas e indicadores puntuales), será necesario hacer un esfuerzo por articular de forma coherente las metas e indicadores de los ODS con el plan nacional de desarrollo vigente y los programas sectoriales que corresponda. Con el fin de ilustrar el desafío que supone dicha articulación, en este breve apartado presentamos un ejercicio exploratorio de los objetivos, metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018 que se articulan con los ODS y algunas de sus 169 metas.

En lo que respecta a lo económico, se identificaron dos líneas para abordar este ámbito. Por un lado, los ODS dan un mayor énfasis al

fomento del crecimiento económico (objetivo 8) y al desarrollo de una economía sostenible (objetivos 7, 9 y 10), mientras que el PND pone el acento en elevar e incrementar la productividad (Estrategia Democratizar la productividad y meta México próspero). Ambos marcos, con énfasis distintos, abordan de forma complementaria el tema económico.

En el tema de seguridad y paz, ambos marcos coinciden en resaltar el Estado de derecho. En los ODS es necesario promover el Estado de derecho para tener sociedades pacíficas e inclusivas (objetivo 16) y en el PND es necesario su fortalecimiento para lograr un pacto social (Meta México en paz). Ambos contemplan aspectos similares como la gobernabilidad, seguridad nacional y pública, sistema de justicia penal, derechos humanos, violencia, crimen organizado, leyes y políticas. Asimismo, tanto el ODS 16 como el PND (Estrategia Gobierno cercano y moderno) coinciden en el desarrollo de instituciones sólidas, transparentes y eficaces, mediante la existencia de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y el acceso público a la información.

Tanto el PND como los ODS coinciden en la centralidad de la pobreza, sus dimensiones y la alimentación como un elemento constitutivo y central del combate a la pobreza. No obstante, en los ODS la pobreza se aborda desde una perspectiva amplia, que incluye aspectos como el sistema de protección social, el acceso a los recursos económicos, la capacidad de resiliencia frente a eventos extremos (climáticos o sociales), la movilización de recursos y creación de políticas (objetivo 1) y la seguridad alimentaria, en todas sus dimensiones⁷ (objetivo 2). Por su parte, en el PND, la atención a la pobreza tiene un marcado acento en el tema de las carencias de la población y hace un especial énfasis en la carencia a la alimentación (Meta México incluyente). Esto no significa que los otros temas de los ODS que se vinculan con la pobreza no sean parte del PND, sino que los énfasis temáticos y de política son diferentes y, en consecuencia, los cursos de acción de gobierno y los resultados son también distintos.

A pesar de que la educación es un componente central en los ODS y en el PND, el tema se aborda de manera distinta. Para los ODS, garantizar una educación de calidad, inclusiva y con equidad (objetivo 4), requiere de aspectos como la igualdad de género; como contar con educación

⁷ Las dimensiones de la seguridad alimentaria son: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico, inocuidad y calidad de los alimentos.

desde la primera infancia y hasta la educación superior; la adquisición de habilidades, instalaciones educativas, acceso a becas y capacitación docente. En el caso del PND la educación se centra principalmente en el desarrollo de habilidades, conocimientos y capacidades que se vinculan con la oportunidad y el derecho de las personas a mejorar su nivel de vida y con la construcción de una ciudadanía responsable (Meta México con educación de calidad).

Existe un tema de vital relevancia para los ODS que no es abordado, al menos con la jerarquía de Estrategia transversal o Meta nacional, ni en algún indicador de los 14 que establece el PND: el planeta, el medio ambiente y la protección sostenible de los ecosistemas. Para los ODS el tema es de tal relevancia que cinco de los 17 ODS (los objetivos 6, 12, 13, 14 y 15) incluyen aspectos relacionados con este tema, incluyendo el consumo y la producción sostenibles, el cambio climático, los recursos marinos y los ecosistemas terrestres, entre otros. La ausencia del tema medioambiental en el PND, al menos comparativamente respecto del énfasis que este tema tiene en los ODS, adquiere mayor relevancia si se considera que uno de los ODM donde México presentó mayores rezagos e incumplimientos está vinculado con la materia medioambiental (las especies en peligro de extinción), rezago asociado en parte con la carencia de información estadística disponible (Presidencia de la República, 2015a: 26).

Un aspecto central para la articulación de los ODS con el PND y los programas sectoriales será la selección y seguimiento de indicadores de avance y cumplimiento. En el caso de los ODS, los indicadores finales estarán listos hacia marzo de 2016 y en el caso de México, tanto el PND como los programas

sectoriales han definido ya sus indicadores. No obstante, a este respecto, el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de Políticas del Desarrollo (SISPod, 2015) advierte, a partir de una revisión de los indicadores establecidos en el PND 2013-2018, lo siguiente:

La mayoría de los indicadores seleccionados intentan medir fenómenos económicos complejos, como la globalización, la competitividad económica o la calidad de la educación (...) Asimismo, algunos indicadores seleccionados incluyen componentes de medición determinados por factores que no dependen directamente de las intervenciones del Estado...

En algunos casos se seleccionaron indicadores cuya disponibilidad de información es irregular e inoportuna, porque ya no se generan..., porque su periodicidad de publicación no es pertinente... o porque tienen años de rezago..., lo que impide dar seguimiento oportuno a los resultados obtenidos mediante las acciones gubernamentales. (SISPod, 2015: 44).

El reto y también la oportunidad es no sólo articular los ODS a la planeación de la política nacional, sino también hacer una revisión crítica de las mediciones, y las fuentes generadoras de información que permitan contar con datos confiables, que ayuden a los indicadores definidos a convertirse en auténticos instrumentos de seguimiento y evaluación.

4.3. Planeación y prioridades nacionales

Los ODS son reflejo de las principales problemáticas actuales de la humanidad, pero muchas de ellas se presentan con mayor o menor intensidad al interior de cada país. Aunque separados en objetivos y metas, los diferentes temas que incluyen los ODS se presentan de forma interrelacionada en la realidad, de ma-

nera que en su implementación los gobiernos deben tomar en serio el enfoque integral que plantean los ODS y no solo enfocarse en algunos de los objetivos y metas. No obstante, dado que cada realidad nacional y subnacional supone un contexto diferente, parece inevitable establecer prioridades de atención, sin perder de vista que todos los ODS son importantes en el anhelo global de alcanzar un desarrollo sostenible. Sin la intención de ser exhaustivos, en el caso de México se proponen a continuación algunos criterios de priorización y seguimiento de los ODS de acuerdo al propio contexto y necesidades del país.

a) Iniciar por los ODM que tuvieron mayores problemas de cumplimiento para dar seguimiento a su equivalente en los ODS. Un caso ilustrativo de este criterio es la razón de mortalidad materna (indicador 5.2 de los ODM), que para 2014 registraba 37.4 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos vivos (Presidencia de la República, 2015b: 108), un rezago sustancial respecto de la meta planteada en los ODM para 2015, de 22.2 defunciones. El Programa Sectorial de Salud establece como meta para 2018 llegar a 30 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos vivos, tasa aún mayor que la planteada por los ODM. El rezago en el cumplimiento de los ODM y las metas planteadas en los instrumentos de planeación nacional hacen necesario focalizar la atención, de forma prioritaria, en atender las causas que inciden en la mortalidad materna, y que pueden estar relacionadas no solo con temas de capacidades estatales para ofrecer servicios públicos, sino también de equidad de género, educación y desigualdades socioeconómicas en diferentes regiones del país.

b) Considerar las principales problemáticas del país que empatan con los ODS. Un ejemplo de este criterio es el tema de justicia, nue-

va dimensión (respecto de los ODM) que se incorpora en los ODS y que es también un tema de atención prioritaria en México. La prioridad coincidente en México y en los ODS debería ser un catalizador para focalizar metas ambiciosas y mayores esfuerzos para mejorar la situación de acceso a la justicia en México y fortalecer, entre muchos otros aspectos, las capacidades estatales de prevención social de la violencia, procuración y administración de justicia.

c) Fortalecer las capacidades institucionales de generación y disponibilidad de fuentes de información y mediciones de seguimiento y logro de objetivos y metas. Debería ser prioridad el identificar aquellas áreas en donde sea más difícil generar información y mediciones para dar seguimiento a los ODS y a las metas nacionales, y fortalecer las capacidades que permiten contar con dichas mediciones y diseñar un sistema de seguimiento efectivo. La imposibilidad de reportar datos en materia de especies en peligro de extinción (indicador 7.7 de los ODM), como se registra en el Informe de Avances de los ODM de México de 2015, es un hecho que no debería volver a repetirse.

d) Aplicar el enfoque de derechos humanos. Los ODS y la Agenda de Desarrollo Post 2015 plantea que los derechos humanos deben ser un enfoque que homologue decisiones de política e instrumentos de atención. El planteamiento de los ODS sobre los derechos humanos, que coincide con la reforma constitucional de 2011 en la materia en México, deberá contribuir a priorizar aquellos temas, grupos de población y regiones del país que se ven más afectados en el ejercicio de sus derechos humanos y por tanto más limitados para el logro de los ODS y de las metas nacionales de desarrollo.

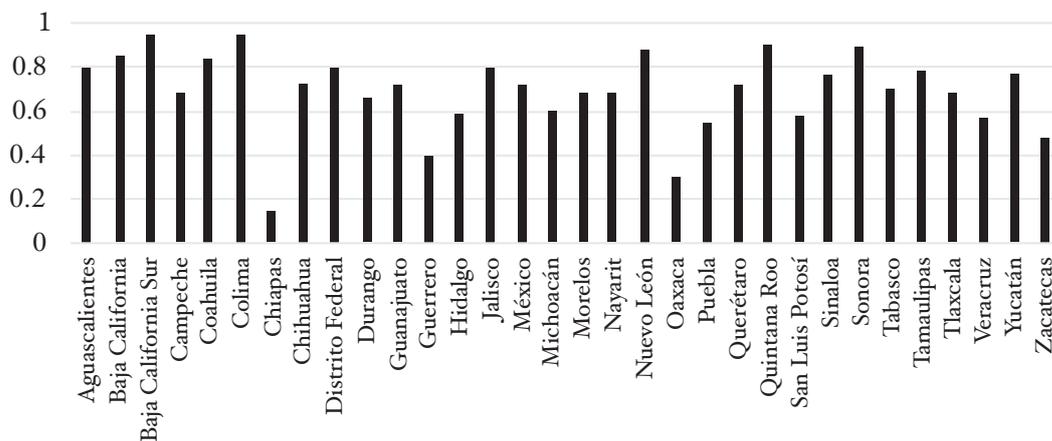
4.4 Diversidad subnacional

Un desafío fundamental para la efectiva implementación de los ODS a nivel nacional es la gran diversidad por realidades, problemas y capacidades institucionales que existe en cada entidad y región del país. Como ilustración de esta diversidad y heterogeneidad, basta observar el avance que hasta 2014 ha tenido cada entidad federativa del país respecto al cumplimiento del objetivo de desarrollo del milenio número uno, erradicar la pobreza extrema y el hambre. Como se muestra en la gráfica 1, hay disparidades sustanciales entre las entidades federativas en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Los principales pro-

blemas los registran los estados de sur como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, mientras que entre los estados que tuvieron un mejor cumplimiento están Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Quintana Roo, Baja California y Coahuila, en su mayoría al norte del país. Esto ejemplifica las enormes disparidades regionales en el país. Al mismo tiempo, dichas disparidades enfatizan el papel estratégico que las políticas y programas deben tener, en el ámbito federal y local, para atender los diferentes ritmos a los que se avanza en la superación de los problemas nacionales y que tanto los ODS como el PND y los programas sectoriales identifican.

Gráfica. 1

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre



Nota: Los valores de la gráfica se basaron en el índice elaborado por el Coneval para mostrar el avance por entidad federativa en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (ODM 1). Los valores del índice van de 0, que representa un nivel de logro nulo, a 1, el nivel más alto de logro.

Fuente: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (2015a).

¿Cómo lograr acortar brechas con la heterogeneidad de realidades y capacidades institucionales? Si bien el Coneval (2015) ha reconocido sustanciales avances en la política de desarrollo social en los últimos años,⁸ también ha señalado importantes retos que aún faltan por atender a nivel institucional, tanto en el ámbito nacional como en el estatal y municipal, vinculados con el diseño e instrumentación de políticas y programas sociales, y servicios públicos. Las 10 áreas de mejora identificadas por el Coneval son las siguientes: 1) definiciones de política claras con un enfoque de acceso efectivo a derechos; 2) programas con resultados adecuados a sus objetivos; 3) menor dispersión de programas; 4) mayor información de programas a nivel municipal; 5) mejorar la calidad de los servicios; 6) evitar la discriminación a grupos vulnerables; 7) contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas; 8) fortalecer los esquemas de coordinación entre instituciones y programas; 9) mejorar la planeación de la política pública, y 10) integrar las políticas sociales y económicas. Estas recomendaciones del Coneval sólo pretenden mostrar algunas de las vías que ya han sido identificadas por diferentes estudios para establecer mecanismos institucionales capaces y eficientes en todos los niveles de gobierno, y con ello contribuir no sólo a un mejor cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo sino también al logro de los ODS.

5. El papel del congreso en la implementación de los ODS

Dado que los ODS buscarán articular la discusión global de la agenda de desarrollo durante los próximos 15 años, la Agenda de Desarrollo Post 2015 será un referente clave para el Congreso mexicano, tanto para la LXIII legislatura, que podrá contribuir a sentar las bases de inicio para la implementación de los ODS, como para las subsecuentes legislaturas. El Congreso y el Senado en particular podrían tener un papel fundamental, al promover normatividad específica, impulsar mecanismos de coordinación e instrumentos de seguimiento para garantizar condiciones de desarrollo en materias como salud, educación, justicia, medio ambiente, anticorrupción, equidad de género, energías renovables, seguridad, y cooperación internacional, entre otras.

⁸ Algunos han sido la incorporación de una concepción de derechos sociales, indicadores en programas sectoriales y en diversas entidades federativas como Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Veracruz, así como la institucionalidad y avances en la cultura de evaluación y monitoreo, por mencionar algunos (Coneval, 2015).

5.1. El marco parlamentario internacional

Durante la vigencia de los ODM, la ONU y la Unión Interparlamentaria (UIP)⁹ exhortaron a los parlamentos de todo el mundo a aprobar leyes que reflejaran los principios de la Declaración del Milenio y los ODM, bajo el argumento de que los órganos legislativos son una instancia pública clave para hacer que los gobiernos nacionales rindan cuentas ante los ciudadanos (Herfkens, 2006). En continuidad a dicho reconocimiento, la Agenda de Desarrollo Post-2015 contiene un apartado que subraya la labor legislativa en la implementación y monitoreo de los ODS: “Reconocemos asimismo el papel fundamental que desempeñan los parlamentos nacionales promulgando legislación y aprobando presupuestos, y su función de garantizar la rendición de cuentas para el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos” (Cfr. numeral 45 en Sustainable Development Knowledge Platform, 2015).

Desde el inicio de consultas formales para el establecimiento de los ODS en 2012, la UIP se unió al proceso y celebró por lo menos cinco reuniones de alto nivel para incluir una perspectiva parlamentaria en el diseño de los ODS. A partir de 2015, la UIP comenzó una discusión global sobre cómo pueden participar los parlamentos en la implementación de los ODS en sus respectivos países (UIP, 2015).¹⁰ Durante la 132ª Asamblea Ordinaria de la UIP, legisladores de más de 130 países y 23 organizaciones parlamentarias regionales e internacionales examinaron a detalle los 17 ODS y emitieron la *Declaración de Hanoi*, donde acordaron el papel que los órganos legislativos deben jugar en su consecución.¹¹ Entre los compromisos más destacados se encuentran los siguientes (UIP, 2015a):

- Hacer que los gobiernos rindan cuentas de los objetivos y asegurar la adopción de las leyes y los presupuestos necesarios para su cumplimiento.
- Trasladar los ODS a la legislación nacional, en particular durante la elaboración del presupuesto, pues cada país debe aportar su contribución para que todos los objetivos puedan ser alcanzados.
- Examinar las instituciones públicas y los procesos de toma de decisiones para asegurar que respondan a las necesidades planteadas por los ODS.

⁹ La UIP fue fundada en 1889 y es una organización internacional compuesta por los parlamentos de 166 países. Desde 2002 es observador permanente de la ONU y busca promover la paz y la democracia a través del diálogo político (UIP, s.f.).

¹⁰ En 2015 la UIP ha organizado dos eventos internacionales que han abordado el tema de los ODS y en los que han participado legisladores mexicanos: la 132ª Asamblea Ordinaria, del 28 de marzo al 1 de abril, en Hanói, Vietnam, cuyo tema central fue “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pasar de las palabras a la acción”, y la 4a Conferencia de Presidentes de Parlamentos, en Nueva York, del 31 de agosto al 2 de septiembre.

¹¹ La delegación mexicana en dicha asamblea fue presidida por la senadora Gabriela Cuevas, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, y estuvo integrada además por las senadoras Graciela Ortiz, Marcela Guerra y Laura Rojas, y los senadores Alejandro Encinas, Aarón Pozos Lanz y David Monreal (Senado, 2015).

- Institucionalizar los ODS, con suficiente tiempo para el debate y seguimiento.
- Comunicar a los ciudadanos el impacto que tendrán los ODS en su vida.
- Realizar audiencias públicas con la sociedad civil y todas las partes interesadas para establecer un plan nacional de desarrollo sostenible.
- Ajustar la legislación y las asignaciones presupuestarias de conformidad con los ODS, definiendo claramente las metas a alcanzar y encontrando los medios de financiamiento necesarios.
- Exigir a los gobiernos que rindan cuentas cada año ante el parlamento nacional sobre el cumplimiento de los ODS.
- Medir el progreso en los ODS no solo mediante promedios nacionales, sino tomando en cuenta a los ciudadanos más vulnerables y desfavorecidos.
- Exigir que las instituciones gubernamentales tengan las capacidades necesarias para recopilar datos y desglosarlos por sexo, edad, minorías y estado de salud.
- Trabajar a favor del incremento de los recursos nacionales y luchar contra los flujos financieros ilícitos.
- Establecer mecanismos para una reestructuración ordenada de la deuda soberana y crear un clima favorable para la inversión privada.

Por otro lado, como resultado de la 4ª Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos de la UIP se suscribió la Declaración “Poner a la democracia al servicio de la paz y el desarrollo sostenible, construir el mundo que los pueblos quieren”, que incluye un apartado dedicado a los ODS. En dicha Declaración los parlamentarios se comprometen a garantizar el acceso a la justicia y el establecimiento de instituciones eficientes en sus países, y reiteraron su compromiso de asignar los recursos presupuestarios necesarios y supervisar los avances del gobierno en el cumplimiento de los ODS (UIP, 2015b).¹²

Pero el trabajo deliberativo de la UIP sobre los ODS y los parlamentos a nivel internacional no siempre está reflejado en las discusiones nacionales y ahí se encuentra un desafío importante para el seguimiento y monitoreo de los ODS. Un sondeo realizado por la UIP entre los 166 parlamentos

¹² Por parte del Senado de la República, en la Conferencia participó la senadora Blanca Alcalá, como presidenta del Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

nacionales que integran dicha asociación (y que solo fue respondido por 57 parlamentos) permitió identificar que solo 39 congresos estaban conscientes de la posición de su gobierno en las negociaciones sobre los ODS, 46 sabían quién lideraba esas negociaciones, y 34 planeaban tener reuniones informativas con las autoridades gubernamentales, antes del acuerdo final, en septiembre de 2015. Además, sólo 18 de los 57 parlamentos que respondieron la encuesta habían debatido sobre la posición de sus respectivos gobiernos en las negociaciones durante los últimos seis meses, mientras que 21 tenían previsto celebrar audiencias con el gobierno y la sociedad civil para conocer su punto de vista sobre los ODS (UIP, 2015).

5.2 Funciones y tareas del Congreso mexicano para el cumplimiento de los ODS

En México, los ODS representan un tema estratégico para el Poder Legislativo Federal, ya que tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados poseen funciones de seguimiento y control del Poder Ejecutivo, en virtud de las atribuciones que les confiere la Constitución. Por un lado, los senadores, además de analizar la política exterior del Ejecutivo federal y aprobar los tratados internacionales, tal y como se les confiere el artículo 76°, podrán promover iniciativas de ley y dar seguimiento a políticas dirigidas al cumplimiento de los ODS. Por otro lado, el artículo 74° otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación, instrumento clave para cumplir con las metas planteadas por los ODS, en consonancia con el PND y los programas sectoriales.

Además de promover iniciativas de ley tendientes a garantizar condiciones de desarrollo en materias como salud, educación, medio ambiente, equidad de género y cooperación internacional, entre otras incluidas en los 17 objetivos de desarrollo sostenible, la inclusión de los elementos de justicia y prosperidad en los ODS y sus 169 metas (que no habían sido contemplados por los ODM) les da a los legisladores mexicanos aún mayores argumentos para legislar y dar seguimiento a la instrumentación de reformas en materias sensibles como transparencia, corrupción, seguridad pública y procuración de justicia.

Adicionalmente, a partir del 1 de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados y el Senado tendrán nuevas facultades constitucionales exclusivas que incidirán directamente en el seguimiento de los ODS, en virtud de la reforma constitucional de 2014 en materia política-electoral. El artículo 74° conferirá a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el PND, por lo que una vez que concluya el actual (2013-2018), los diputados tendrán el desafío y en parte el mandato, de alinear el PND de la siguiente administración federal con los objetivos y metas planteadas por los ODS. Por su parte, el Senado jugará un papel central para el cumplimiento de las metas trazadas por el ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible), ya que tendrá la atribución de aprobar la estrategia nacional de seguridad pública del Ejecutivo federal, según la reforma hecha en 2014 al artículo 76 y que entrará en vigor en 2018.¹³

Conclusiones

Las expectativas en torno a los ODS son altas, a pesar de las críticas respecto de su amplitud y extensión temática y de que aún están en discusión los indicadores definitivos que permitirán darles puntual seguimiento. Las altas expectativas se derivan en parte de la experiencia internacional de los ODM, que permitieron articular una ambiciosa pero clara hoja de ruta sobre las metas del desarrollo global y las aspiraciones de la comunidad internacional. Se espera que, continuando con ese esfuerzo mundial, los ODS establezcan las directrices futuras que garanticen el derecho al desarrollo de todos los países y los derechos económicos y sociales para toda la población (Mora, 2015).

Aunque el Poder Ejecutivo es responsable de implementar las políticas públicas nacionales para la consecución de los ODS, las funciones de legislación, supervisión, control presupuestario y representación del Poder Legislativo son vitales para que los ODS puedan materializarse en una mejor calidad de vida y más amplio ejercicio de derechos para un mayor número de personas. Como representantes de la ciudadanía y corresponsables en la conducción del gobierno y la construcción de instituciones,

¹³ Para consultar la versión más actualizada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, véase: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2015).

a los legisladores les corresponderá crear un entorno político e institucional favorable para la implementación de los ODS. Además, habrán de asegurar que el presupuesto público sea congruente con las prioridades de desarrollo nacional, con el cumplimiento de los ODS, y al mismo tiempo, establecer mecanismos de rendición de cuentas para dar seguimiento periódico y evaluar las acciones del gobierno.

En México, como en muchos otros países del mundo, las encuestas de opinión sugieren que los diputados y senadores son actores políticos e institucionales clave pero con muy bajos niveles de confianza ciudadana. El cumplimiento de los ODS puede ser una oportunidad para que esa percepción negativa se modifique en el mediano y largo plazos. ■

Fuentes de consulta

- Allouche, J. (2015). *Sustainable Development Goals Must Consider Security, Justice and Inequality to Achieve Social Justice*. Institute for Development Studies. Recuperado de <http://goo.gl/apgg0m>
- Boucher, L. (2015). *Sustainable Development Goals vs. Millennium Development Goals: What You Need To Know*. Population Education. Recuperado de <https://goo.gl/2f8hby>
- CEIGB (2015). *Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Un primer paso hacia la agenda de desarrollo sostenible*. Senado de la República. Recuperado de http://bit.ly/ConferenciaDesarrollo_Etiopia
- Centro de Información de las Naciones Unidas. (2015). *Los 8 Objetivos del Milenio*. Recuperado de <http://goo.gl/ktTMQC>
- Comité Intergubernamental de Expertos sobre Financiación para el Desarrollo Sustentable (2014). *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*. Recuperado de <http://goo.gl/vu9InA>
- Coneval (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. Recuperado de Disponible en: <http://goo.gl/WpkbGj>
- Constantine, Jennifer (2015). *Understanding the rising powers' contribution to the Sustainable Development Goals*. Institute of Development Studies. Recuperado de <http://goo.gl/A8ZaQJ>
- Coonrod, John (2014). *MDGs to SDGs: Top 10 Differences*. The Hunger Project. Recuperado de <http://goo.gl/DMtXpq>
- DENU (2015). Inter-agency Expert Group on SDG Indicators. Recuperado de <http://goo.gl/pRphm0>

- EuroNGOs (2015). *UN Statistical Commission sets out roadmap for developing post-2015 indicator framework*. Recuperado de <http://goo.gl/2e1eTB>
- Ford, L. (2015). *Sustainable development goals: all you need to know*. The Guardian. Recuperado de <http://goo.gl/jgwb2w>
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Programa Sectorial de Salud*. Recuperado de <http://goo.gl/glxumH>
- Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*. Recuperado de <http://goo.gl/FIGvov>
- Grupo Parlamentario del PAN. (2015). *México debe adoptar la Agenda de Desarrollo Post-2015 de ONU y crear una Comisión Bicameral que dé seguimiento a su instrumentación: Rojas Hernández*. Recuperado de <http://goo.gl/Qr0HnE>
- Herfkens, E. (2006). *The role of parliamentarians in rich and developing countries in meeting the Millennium Development Goals*. PNUD y Asamblea Nacional de Vietnam. Recuperado de <http://goo.gl/eKDcXi>
- INEGI (2010). *Modificación del acuerdo de creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de <http://goo.gl/bYd57F>
- Instituto Belisario Domínguez. (2015). *Sistema de Indicadores para el seguimiento de Políticas del Desarrollo (SISPod)*, México, Senado de la República. Recuperado de <http://goo.gl/JBnjmV>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://goo.gl/h49cSv>
- International Council for Science e International Social Science Council (2015). *Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*. Recuperado de <http://goo.gl/oQu6E8>
- Mora, C. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, llegamos a 2015. ¿Hemos cumplido?* Alandar Revista de Información Social y Religiosa. Recuperado de <http://goo.gl/o8r815>
- Moreno, J.A. (2013). *La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?*. Economistas Sin Fronteras. Recuperado de <http://goo.gl/3SDP51>
- Multidimensional Poverty Peer Network (s.f.). *Mexico: Informing government policy*. Recuperado de <http://goo.gl/zb79CU>
- Niggli, P. (2014). *SDGs: surprisingly ambitious, much criticized*. Swiss Alliance of Development Organisations. Recuperado de <http://goo.gl/s9baXX>
- Nobbe, C. (2015). *Universality, common but differentiated responsibilities and the Sustainable Development Goals*. German Institute for International and Security Affairs. Recuperado de <http://goo.gl/bmm6lb>
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (2015). *Report reveals challenges of UN's new sustainable development goals*. Recuperado de <http://goo.gl/8euHeC>
- Parlatino (2015). *Presidenta del Parlatino en inauguración de Conferencia Mundial de la UIP en Nueva York*. Recuperado de <http://goo.gl/Stsa3V>
- PNUD (s.f.). *Preguntas frecuentes - Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)*. Recuperado de <http://goo.gl/McvKF2>
- Presidencia de la República (2015a). *Objetivos de Desarrollo del Milenio en México 2015. Informe de Avances*. Recuperado de <http://goo.gl/DaERpd>
- _____. (2015b). *3er Informe de Gobierno 2014–2015. Anexo Estadístico*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://goo.gl/tFQxjl>
- Salazar, G. (2015). *The Sustainable Development Goals – Potential and Challenges*. Equity for Children. Recuperado de <http://goo.gl/rqBWBc>
- Senado (2015). *Legisladores trabajarán para hacer de los Objetivos de Desarrollo una realidad, en la 132ª Asamblea de la UIP*. Recuperado de <http://goo.gl/HLGhxl>

- Sistema de información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (s.f.) ¿Qué son y para qué sirven? Disponible en: <http://goo.gl/9Eg0ar>
- SRE (2015). ¿Qué es la Agenda de Desarrollo?. Recuperado de <http://goo.gl/eGuwe9>
- Sustainable Development Knowledge Platform. (s.f.). *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*. Recuperado de <https://goo.gl/rc2tQI>
- Sustainable Development Knowledge Platform. (2015). *Transforming our world: 2030 Agenda for Sustainable Development*. ONU. Recuperado de <https://goo.gl/9eJq9g>
- The Guardian. (2015). *Sustainable development goals: changing the world in 17 steps – Interactive*. Recuperado de <http://goo.gl/jn4ndl>
- Transparency, Accountability and Participation (TAP) Network. (s.f.) *People-Centred Post-2015 Review & Accountability with Transparency and Citizen Participation at its core*. A Policy Paper from the Transparency, Accountability and Participation (TAP) Network, Recuperado de <http://goo.gl/JEXx2q>
- UNCTAD. (2014). *Developing countries face \$2.5 trillion annual investment gap in key sustainable development sectors, UNCTAD report estimates*. Recuperado de <http://goo.gl/1s7cK6>
- Unión Interparlamentaria, UIP. (2015). *Fourth World Conference of Speakers of Parliament*. Recuperado de <http://goo.gl/I3vKUC>
- _____. (2015a). *Declaración de Hanói*. Recuperado de <http://goo.gl/nH6Ouq>
- _____. (2015b). *Poner a la democracia al servicio de la paz y el desarrollo sostenible, construir el mundo que los pueblos quieren*. Recuperado de <http://goo.gl/aUoOME>
- United Nations Sustainable Development Summit. (2015). *Towards a sustainable development agenda*. Recuperado de <http://goo.gl/Tta9Yd>



MÁS DE DOS AÑOS DE LA ENTRADA EN vigor de la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, el presente artículo pretende analizar algunos de los avances que, desde el punto de vista de la competencia, se han alcanzado con la implementación de la nueva legislación convergente que busca esencialmente garantizar derechos humanos reconocidos en la Constitución, promover servicios de mejor calidad a menor costo, propiciar una mayor pluralidad en los medios de comunicación e incrementar la competitividad económica del país.

Telecomunicaciones y radiodifusión en el siglo XXI

En las últimas décadas los avances de la ciencia y la tecnología han modificado por completo nuestras formas de recibir información y de comunicarnos a distancia. Desde hace mucho

La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y su impacto en la competencia

Juan Carlos Amador Hernández*

César Giles Navarro**

tiempo, los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión se volvieron parte de nuestra vida cotidiana, pero indudablemente, la era digital ha potenciado sus alcances y beneficios sociales.

Como William Mitchell (2003) sostiene, la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación ha sido un proceso de expansión y potenciación del cuerpo y la mente humanos. Desde el telégrafo, pasando por el teléfono, la radio y la televisión, hasta llegar a las redes sociales y el *big data*, las telecomunicaciones se han transformado en tecnologías cada vez más sofisticadas y versátiles con profundas implicaciones para la vida social, económica y política de las personas.

Hoy en día, el Internet, la banda ancha, la telefonía celular en clave de *smartphone* y la televisión restringida lejos de ser un lujo, son auténticas necesidades para las personas. De esta manera, los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión se conciben como derechos habilitadores para el ejercicio de otras libertades y derechos, aunque también son objeto de disputa por parte de los agentes económicos que los prestan en el marco de una economía de mercado. Bajo este tenor, la libre competencia se concibe como el instrumento para brindar más servicios, de mejor calidad y a precios asequibles.

En el ámbito económico, las telecomunicaciones en lo particular, se han consolidado como un sector estratégico cuya participación en el PIB

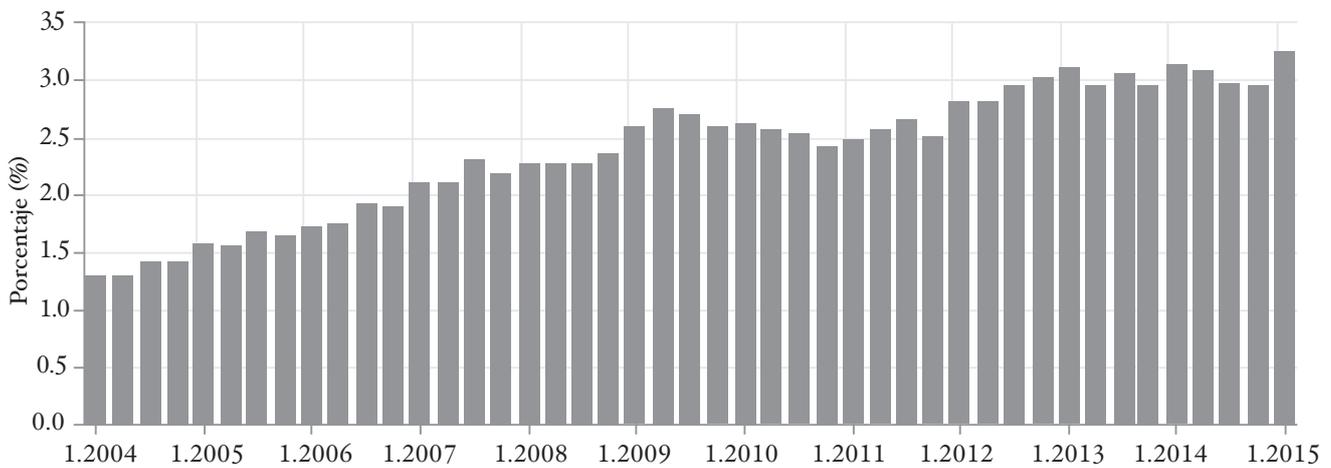
* Candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac. Actualmente es director general de Difusión y Publicaciones en el IBD

** Sociólogo por la UNAM con estudios de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Actualmente se desempeña como investigador titular "B" adscrito a la DGDP del IBD.

se ha venido incrementando de forma sostenida hasta duplicarse, pasando del 1.3% en 2004, a alrededor del 3% en los últimos años, en consonancia con los hábitos de consumo de una sociedad mexicana en pleno proceso de integración a la era digital.

Gráfica 1

Contribución del sector de las telecomunicaciones al PIB en México
(2004-2015)



Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2015.

Ahora bien, es de destacarse que este aumento de participación económica del sector se daba en un contexto de concentración que afectaba a la economía de los consumidores. En el año 2012, el Estudio de la OCDE sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México, advirtió que el mercado de las telecomunicaciones estaba dominado por una sola compañía, con una participación del 80% en la telefonía fija y del 70% en la telefonía celular, lo que visto en números significaba una pérdida de bienestar económico de 129 mil millones de dólares, equivalente al 1.8% del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional.

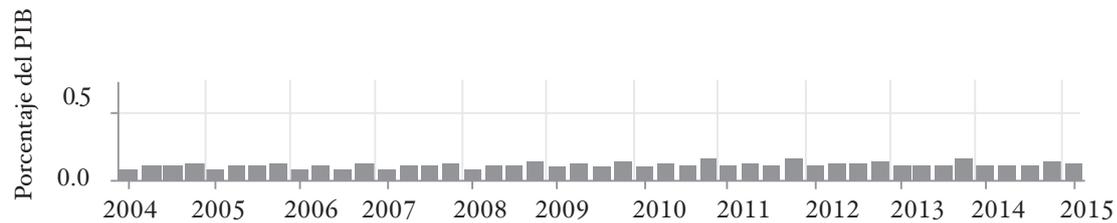
Si bien la participación económica del sector de la radiodifusión, ha ido decreciendo, sobre todo si lo comparamos con las telecomunicaciones¹ (ver gráfica 2), desde el punto de vista sociopolítico desempeña una función cardinal, en virtud de que la televisión y la radio

¹ Mientras que el sector de las telecomunicaciones ha ido incrementando su participación en el PIB, el de la radiodifusión ha disminuido.

todavía son los principales referentes para la construcción de opinión pública. Para muestra de ello, basta decir que el 76% de los mexicanos opta por la televisión como el medio de comunicación al que acuden con mayor frecuencia para enterarse de lo que pasa en política (ENCUP, 2012) y 7 de cada 10 escuchan la radio de manera cotidiana, principalmente para estar enterados de las noticias, pasar el tiempo y entretenerse (IMER, 2013).

Gráfica 2

Contribución del sector de la radiodifusión al PIB en México (2004-2015)



Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2015.

En la radiodifusión el diagnóstico era similar al de las telecomunicaciones. Para el año 2010, las dos principales empresas de televisión del país, Televisa y TV Azteca, poseían alrededor del 94% del total de estaciones concesionadas, concentrando aproximadamente el 98% de la audiencia (CIDE, 2011). En la radio comercial, pese a que el número de concesionarios es considerablemente mayor que en la televisión, lo cierto es que las audiencias y las ganancias por concepto de publicidad se concentran en no más de diez cadenas radiodifusoras (Villegas, 2002).

En resumen, la falta de competencia en el sector de la radiodifusión, fundamentalmente en la televisión abierta, se perfilaba como una distorsión de mercado que si bien no incidía en el costo de servicios pagados directamente por la población, sí representaba un obstáculo para la democratización, considerando que la pluralidad en los medios de comunicación constituye uno de los ejes básicos de este sistema de gobierno.

Pese a estas y otras deficiencias, la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México se había mantenido sin cambios sustancia-

les, (desde 1995, para el primer sector y desde 1960, para el segundo), lo que finalmente repercutía en el público consumidor, en el público audiencia y en la competitividad del país.

La reforma constitucional

La reforma en materia de telecomunicaciones y competencia económica fue una de las primeras reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión en la LXII Legislatura, motivada no sólo por múltiples diagnósticos y estudios de tipo económico que desde hacía tiempo alertaban sobre la concentración en estos mercados, sino también por una demanda política que exigía lo que se dio en llamar como la “democratización de los medios de comunicación”² (Candón, 2013).

En este orden de ideas, podríamos decir que la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión fue la respuesta del Estado mexicano para atender un problema económico —la falta de competencia, que resultaba en servicios caros, particularmente en las telecomunicaciones— pero también a una exigencia de carácter político, sobre todo proveniente de la nueva generación de mexicanos nativos digitales.

El 1° de diciembre de 2012, en su primer mensaje a la nación, el presidente de la República anunció que enviaría al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas para fomentar la competencia en el sector de las telecomunicaciones y reconocer a la banda ancha como derecho fundamental. Asimismo, anunció que se licitarían dos nuevas cadenas de televisión abierta con el objetivo de promover la competencia en el sector de la radiodifusión.

Posteriormente, en el marco de los acuerdos del Pacto por México, (Pacto por México, Los 5 Acuerdos, 2012), las principales fuerzas políticas del país se comprometieron a cumplir con los siguientes objetivos:

- Reconocer el derecho de acceso a la banda ancha.
- Reforzar la autonomía de la autoridad reguladora, en ese entonces la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).
- Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones, buscando garantizar el crecimiento de la red de la Comisión Federal de

² El término correcto sería el de pluralidad, ya que la democracia se refiere, al menos teóricamente, a un sistema de gobierno o un método de organización del poder político. El #YoSoy132, surgido en el marco del proceso electoral de 2012, fue un movimiento estudiantil que planteó la demanda de la democratización de los medios de comunicación en el país.

Electricidad, así como los usos óptimos de las bandas de 700MHz y 2.5GHz.

- Crear una instancia responsable de la agenda digital del Gobierno Federal, que tendría a su cargo garantizar el acceso a Internet de banda ancha en edificios públicos, así como instrumentar una estrategia de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos.
- Promover la competencia en radio y televisión, para lo cual se licitarían más cadenas de televisión abierta y se adoptarían reglas de operación consistentes con las mejores prácticas internacionales, entre ellas el *must carry* y el *must offer*.
- Adoptar medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos.
- Crear tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

El 11 de marzo de 2013, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, en la cual se recogieron los compromisos del Pacto por México.

Luego de varias semanas de análisis y discusión en las cámaras, el Congreso de la Unión aprobó las reformas a los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución, las cuales fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 11 de junio de 2013.

Uno de los ejes de la reforma fue el reconocimiento de derechos fundamentales relacionados con los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Así, se incorporaron en la Carta Magna el derecho al libre acceso a información veraz, plural y oportuna; el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a los servicios de telecomunicaciones, incluido el de banda ancha.

Otro elemento trascendental fue la clasificación de las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general, con lo cual el Estado mexicano asumió la obligación de garantizar que estos sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura

universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, para el caso de las telecomunicaciones y, para el caso específico de la radiodifusión, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. constitucional.

Para promover la competencia y fortalecer la rectoría del Estado, se transformó por completo el diseño institucional que sirve como andamiaje para ambos sectores. De esta forma, se creó el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), un órgano constitucional autónomo que sería la máxima autoridad en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en el país. Desde la Constitución quedó plasmado que correspondería al IFT el otorgamiento, la revocación y la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Con ello se eliminó la *doble ventanilla*³ que había caracterizado al sector y que implicaba una deficiencia regulatoria importante en materia de concesiones.

En el ámbito de la justicia, se facultó al Consejo de la Judicatura Federal para crear tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con lo cual se buscó dotar de una mayor certeza a los agentes económicos mediante la aplicación rápida, técnica e informada de las normas y la sanción eficaz de los litigios.

Bajo la misma premisa de impulsar la competencia, se estableció un régimen de concesión única y se previó que la legislación secundaria contendría un esquema efectivo de sanciones que deberían señalar como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones de la autoridad sobre casos vinculados con prácticas monopólicas.

Con el fin de fomentar a los medios públicos, la reforma dispuso que se instauraría un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, el cual tendría por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso a contenidos que promuevan la integración nacional; la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres; la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

³ La *doble ventanilla* estaba caracterizada por la intervención de dos instituciones para la regulación del sector de las telecomunicaciones: la Comisión Federal de Telecomunicaciones, como órgano descentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Federal de Competencia Económica.

La reforma también estuvo conformada por un extenso apartado transitorio de 18 artículos en el que se definieron no sólo algunos de los elementos que deberían estar regulados por la legislación secundaria, sino medidas específicas con plazos determinados para promover la competencia y la libre concurrencia.

En primer lugar, se definió que las medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos, deberán aplicarse en todos los segmentos de forma que se garantice en su conjunto la competencia efectiva en la radiodifusión y telecomunicaciones.

El artículo tercero transitorio indicó que el Congreso de la Unión expediría la legislación secundaria en un plazo no mayor a 180 días naturales posteriores a su entrada en vigor, a efecto de regular, entre otras cuestiones: el sistema público de radiodifusión del Estado mexicano, los mecanismos para homologar el régimen de permisos y concesiones de radiodifusión; prohibiciones específicas en materia de subsidios cruzados o trato preferencial; los criterios para el otorgamiento de autorizaciones para el acceso a la multiprogramación, incluyendo el pago de las contraprestaciones debidas.

Asimismo, se ordenó que el Congreso de la Unión tendría que expedir, en el mismo plazo de 180 días, un solo ordenamiento legal que regulara de manera convergente a los sectores de la radiodifusión y de telecomunicaciones.

Para alentar el crecimiento y la competencia en ambos sectores, se precisó que la inversión extranjera directa se permitiría hasta el 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite y de hasta el 49% en el sector de la radiodifusión.

El artículo décimo sexto transitorio estableció que el Ejecutivo Federal tendría que instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo (red troncal de telecomunicaciones), para impulsar el acceso de la población a la banda ancha y a otros servicios de telecomunicaciones. Cabe destacar que dicha red deberá estar en operaciones antes de que finalice el año 2018.

También en el apartado transitorio, se le encomendó al IFT la tarea de licitar dos nuevas cadenas de televisión abierta con cobertura nacional.

Otra de las medidas esperadas fue la obligación de adoptar las prácticas de *must carry* y el *must offer*, es decir, la obligación de los concesio-

narios de televisión restringida a retransmitir de forma íntegra y gratuita las señales de la televisión abierta y la obligación de los concesionarios de televisión abierta a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal con la misma calidad; aunque precisando que los agentes declarados como preponderantes, no se podrían beneficiar con esta regla de gratuidad, encontrándose además imposibilitados a transferir costos adicionales por este concepto a suscriptores y usuarios.

Para efectos de lo anterior y, en general, para la aplicación de la regulación asimétrica diseñada para atenuar la concentración existente, se estableció que el IFT tendría que determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones en un plazo de 180 días naturales, e impondría las medidas necesarias para evitar afectaciones a la competencia y la libre concurrencia.

Otra disposición relevante se refirió a la transición a la Televisión Digital Terrestre, señalando que ésta debería de culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2015, lo que también se conoce coloquialmente como el *apagón analógico*.

En síntesis, la reforma constitucional sentó nuevas bases para la modernización del marco regulatorio de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con miras a garantizar derechos fundamentales, promoviendo la competencia para tener servicios de mayor calidad a menor costo y mejorando la competitividad del país, a través del reordenamiento de sectores estratégicos para la economía nacional.

Legislación secundaria

Con las leyes secundarias, aprobadas por el Congreso de la Unión en julio de 2014 y publicadas por el Ejecutivo Federal en el DOF el 14 de ese mismo mes, se cumplió con la obligación de expedir un solo ordenamiento legal que regulara de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Del mismo modo, se buscó incrementar sustantivamente la infraestructura y la obligación de hacer más eficiente el uso de las telecomunicaciones, a fin

de elevar los niveles de penetración de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión en todos los estratos de la sociedad, de manera tal que se pudiera garantizar el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha y el Internet.

Las comisiones dictaminadoras en el Senado tomaron en cuenta 18 iniciativas en la materia, entre ellas la enviada por el Ejecutivo el 24 de marzo de 2014, así como tres iniciativas integrales presentadas por diversos senadores de la República. También se tomaron en cuenta las propuestas realizadas por expertos, académicos, representantes de la industria, diversas asociaciones interesadas en la materia y el IFT.

La legislación secundaria contempló la expedición de dos nuevos ordenamientos: la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano, así como la modificación de 11 leyes para dar paso a la renovación jurídica de estos sectores.⁴

El Instituto Federal de Telecomunicaciones quedó definido en la ley como un organismo público, autónomo e independiente al que le correspondería la regulación, promoción y supervisión de la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Para tal efecto, se le concedieron facultades para:

- Emitir regulaciones, disposiciones administrativas de carácter general (*ex ante* y *ex post*), acompañadas de la regulación asimétrica necesaria.
- El otorgamiento, prórroga, revocación o terminación de concesiones y autorizaciones.
- Regular el funcionamiento de las redes públicas de telecomunicaciones.
- Administrar y planificar el espectro radioeléctrico.
- Verificar y sancionar el incumplimiento de las disposiciones generales.
- Garantizar el acceso a la retransmisión de los contenidos radiodifundidos.
- Solicitar la colaboración y apoyo de los Poderes de la Unión, de los estados y de otros órganos constitucionales para el cumplimiento de sus propósitos.

⁴ Estas fueron: la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Federal del Derecho de Autor, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Penal Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Asociaciones Público Privadas y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- Declarar a los agentes económicos preponderantes y a los agentes económicos con poder sustancial en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se propuso reordenar el espectro radioeléctrico⁵ (Observatel, 2010), a través de nuevas normas orientadas a favorecer la competencia y eficiencia espectral, con un enfoque de neutralidad tecnológica que permitiera ofrecer más y mejores servicios empleando la menor cantidad de recursos espectrales; ello con excepción de los agentes económicos preponderantes, los cuales tendrían que atender un régimen específico.

Se introdujeron figuras como el uso a título secundario del espectro, con el objetivo de ofrecer servicios alternativos a aquellos establecidos en el título primario,⁶ dando oportunidad a una mayor disponibilidad de servicios. De acuerdo con Beatriz Camarena (2007) “cuando un servicio está atribuido a título primario tiene preferencia para eliminar interferencias perjudiciales con otros sistemas de radiocomunicación. Cuando un servicio está atribuido a título secundario se tolera cierta interferencia entre sistemas de radiocomunicación”.

Para lo anterior, se estipuló que la planificación del espectro se realizaría mediante la emisión del Programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias por parte del IFT. En dicho programa se establecerían cada año los recursos espectrales disponibles, así como el uso que se les asignaría (comercial, público, social o privado).

El IFT tendría la obligación de garantizar que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias, ya sean de espectro, de recursos orbitales o concesiones únicas para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus fines.

Con la legislación secundaria se otorgó el carácter de vías generales de comunicación al espectro radioeléctrico, a las redes de telecomunicaciones concesionadas, a las estaciones de radiodifusión y a los sistemas de comunicación vía satélite.

En cuanto al régimen de concesiones, se estableció que éstas podrían ser de cuatro tipos tanto para el sector de la radiodifusión, como para el de las telecomunicaciones:

⁵ El espectro radioeléctrico es el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas que son empleadas en dicho tipo de comunicaciones para transmitir información (datos, imágenes, voz, sonido, etcétera).

⁶ Los títulos primario y secundario se refieren a los criterios de prioridad para su uso.

- Uso comercial (con fines de lucro)
- Uso público (instituciones públicas)
- Uso privado
- Uso social (propósitos culturales, científicos, educativos, pueblos y comunidades indígenas sin fines de lucro).

Las concesiones para uso comercial y privado, salvo algunas excepciones, se otorgarían mediante licitación pública, mientras que las concesiones de uso público y social, mediante asignación directa. Para estas últimas, se incorporaron diversas fuentes de financiamiento para asegurar su viabilidad financiera, entre ellas, la posibilidad de comercializar publicidad a los entes públicos federales.

Para facilitar la instalación y operación de redes y llevar a todo el país las telecomunicaciones, se obligó a los concesionarios a interconectar de forma directa o indirecta sus redes con la de los concesionarios que lo soliciten y abstenerse de realizar actos que las retarden u obstaculicen o que impliquen que no se realicen de manera eficiente.

Otras disposiciones obligaron a los concesionarios a ofrecer y permitir la portabilidad efectiva de números, así como a abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a sus usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional.

A través de la adopción de la figura del usuario visitante, se hizo posible que los concesionarios celebraran acuerdos para compartir infraestructura, en aras de brindar mayor cobertura y calidad de servicio a sus usuarios. En este punto, se especificó que los agentes económicos preponderantes o los agentes con poder sustancial en mercados relevantes, estarían obligados a llevar a cabo este tipo de acuerdos.

Las tarifas de interconexión, como uno de los principales elementos que inciden en los precios de los servicios de telecomunicaciones, fueron reguladas con un enfoque asimétrico que permitiera nivelar el mercado en beneficio de los usuarios finales. En México, las tarifas de interconexión han sido utilizadas como una herramienta para inhibir la competencia en el sector de las telecomunicaciones, dado que el operador más grande cobraba a los operadores de menor tamaño cargos elevados que encarecían los precios. Con la regulación asimétrica de las tarifas de in-

terconexión se estableció un régimen diferenciado temporal de costos para favorecer la entrada de nuevos competidores, evitando la manipulación indebida de los precios por parte del operador dominante (Piedras, 2014).

Otro de los avances de la legislación secundaria fue la definición de un catálogo de derechos de los usuarios según el cual:

- Los usuarios de telefonía móvil podrían consultar el saldo de prepago sin costo alguno y por veces ilimitadas.
- El saldo se conservaría durante un año calendario sin estar sujeto a vencimientos durante este plazo.
- Abrir la posibilidad de que los usuarios cambien de compañía conservando el mismo número telefónico, en un plazo de 24 horas.
- Prohibir el bloqueo del Internet, de manera que cualquiera pueda tener libre acceso a la información, contenidos y aplicaciones (neutralidad de la red).

Por otro lado, se reconocieron los siguientes derechos de las audiencias:

- Recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social y cultural y lingüístico de la Nación.
- Recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.
- Que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta.
- Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa.
- Que se respeten los horarios de los programas y se avise con oportunidad los cambios a la misma.
- Ejercer el derecho de réplica.
- Que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluidos los espacios publicitarios.
- Prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la digni-

dad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- El respeto de los derechos humanos, el interés superior de la niñez, la igualdad de género y la no discriminación.

Implementación y resultados

A más de dos años de su entrada en vigor, la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión se está traduciendo en cambios que sin duda alguna han impactado positivamente en la vida cotidiana de las personas, en la medida en que ha contribuido a mejorar la calidad y disminuir el costo de servicios que utilizamos diariamente.

En las siguientes líneas abordaremos algunos de los avances alcanzados, en buena parte, como resultado de un esfuerzo institucional compartido, aunque ciertamente también inscrito en fenómenos de cambio de orden global en los que México se ha venido incorporando.

Es importante mencionar que la instrumentación de la reforma no ha estado exenta de contratiempos, no obstante, podríamos decir que todos los objetivos planteados por este nuevo paradigma se están cumpliendo en beneficio de los usuarios, de las audiencias y de la competitividad económica de México.

A pesar de que sería fácil pensar que la mayoría de los avances se han registrado en el sector de las telecomunicaciones, en la radiodifusión no puede perderse de vista que también se ha puesto en marcha un proceso inédito de competencia, cuyas repercusiones sociales y políticas se esperan más bien en el mediano y largo plazo.

Telecomunicaciones

Agente económico preponderante

El 6 de marzo de 2014, el IFT emitió la resolución por la que se determinó como agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones al consorcio conformado por Telmex, Telnor, Telcel, América

Móvil, Grupo Carso y Grupo Inbursa. Con ello, se activó la regulación asimétrica⁷ (Montero, 1998) prevista en la nueva legislación.

Las medidas impuestas por el IFT hicieron que la principal compañía de telefonía móvil en el país dejara de cobrar *roaming* a sus usuarios y se le obligó a que todos los teléfonos de prepago se entregaran desbloqueados para facilitar la portabilidad numérica.

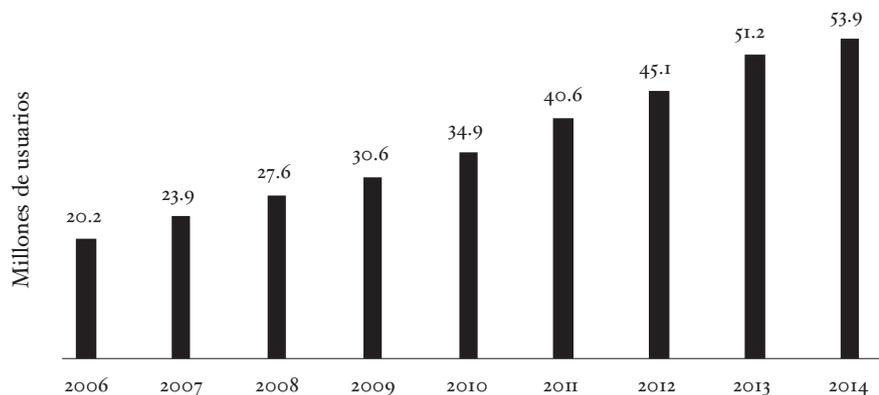
En la telefonía fija se le obligó al operador a proporcionar la información necesaria para llevar a cabo la desagregación del bucle abonado y a proporcionar una oferta de referencia para los servicios de desagregación de la red local con niveles de disponibilidad del servicio, plazos de reparación de fallas, entre otros.

Acceso a Internet

De acuerdo con un estudio elaborado por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), del año 2012 al año 2014, el número de usuarios de Internet en el país creció en un 18.3%, pasando de 45.1 a 53.9 millones de usuarios (ver gráfica 3).

Gráfica 3

Usuarios de Internet en México 2006-2014



⁷ La regulación asimétrica supone obligaciones y limitaciones al operador dominante a través de normas y disposiciones temporales. Con esto se busca facilitar la proliferación de nuevos operadores y evitar distorsiones provocadas por el operador dominante.

Fuente: Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI)

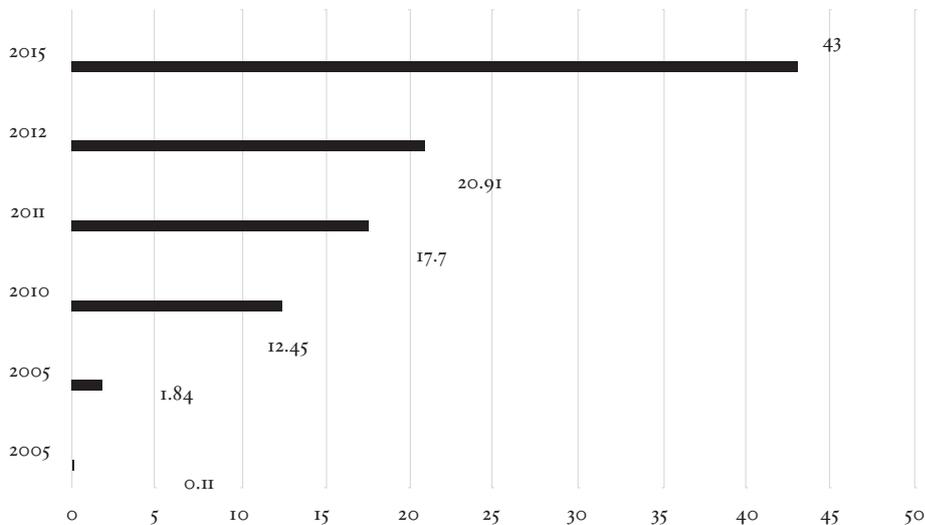
Acceso a banda ancha

El reconocimiento del derecho de acceso a la banda ancha ha derivado en que un porcentaje mayor de la población cuente con acceso a este tipo de

servicio que permite una conexión más rápida a Internet. En el año 2000, el acceso a la banda ancha era prácticamente inexistente, con 0.11 suscriptores por cada 100 habitantes. Para el 2012, había casi 21 suscriptores por cada 100 habitantes. Después de la reforma, se duplicó la penetración de la banda ancha con 43 suscriptores por cada 100 habitantes.

Gráfica 4

Internet de banda ancha
Suscripciones por cada 100 habitantes



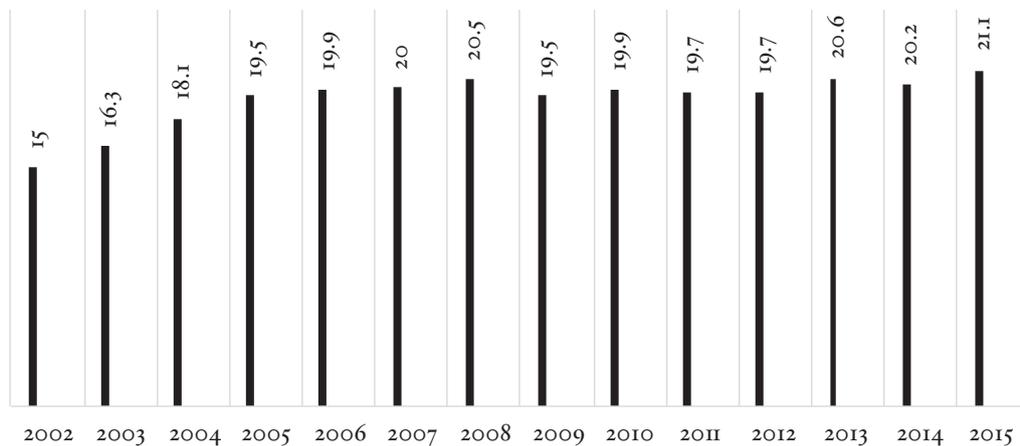
Fuente: Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones, www.ift.org.mx.

Telefonía fija

Luego de haberse estancado entre los años 2008 y 2012, el número de líneas telefónicas fijas recuperó su tendencia de crecimiento hasta alcanzar 21.1 millones de líneas en el primer semestre de 2015. Tal y como se puede apreciar en la gráfica número 5, de marzo de 2014 al mismo mes de 2015, se observó un incremento del 5.4%, lo que equivale a 1.2 millones de líneas adicionales en un año. Esto se explica en buena medida por la entrada de nuevos competidores que con la intención de posicionarse en el mercado, ofrecen paquetes de servicios con precios más bajos.

Gráfica 5

Penetración de la telefonía fija 2002-2015
(Millones de líneas)



Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en informes del IFT y la Cofetel.

Telefonía móvil

Hasta el primer semestre del año 2015, el número de suscriptores de telefonía móvil se ubicó en los 103.4 millones, un incremento de 0.43% respecto al trimestre inmediato anterior y de casi 1% respecto al segundo trimestre de 2014. De esta manera, se estima que el 85.4% de la población cuenta con este tipo de aparatos⁸ (CONAPO, 2015) la mayoría de ellos teléfonos inteligentes que tienen posibilidad de conectarse a Internet.

Televisión restringida

La televisión restringida se ha consolidado en los últimos años como una de las ramas más dinámicas de la industria de las telecomunicaciones, al punto que hoy en día, 52 de cada 100 hogares tienen acceso a este tipo de servicio. De septiembre de 2013 a marzo de 2015, el número de suscriptores de TV de Paga pasó de 14.3 a 16.4 millones, lo que significó un aumento de 2.2 millones de usuarios y un incremento de 15.1%.

⁸ Para el cálculo, se toma como base la proyección del Consejo Nacional de Población (Conapo) para mediados del 2015, según la cual habitamos en México 121 millones 5 mil 815 mexicanos.

La penetración que ha tenido la televisión de paga, aunado a la posibilidad de empaquetar este servicio con otros, ha convertido a este merca-

do en objeto de fuertes disputas por parte de las empresas que pretenden incursionar en él.

El 2 de octubre de 2015, el Pleno del IFT resolvió por mayoría que si bien Grupo Televisa contaba con una participación alta en el mercado, no se acreditaban los elementos previstos en la Ley Federal de Competencia Económica para determinar la existencia de un agente económico con poder sustancial en el servicio de TV de Paga, (IFT, 2015).⁹

El razonamiento de la autoridad fue que la participación agregada de las empresas que conforman a Grupo Televisa decreció, mientras que la participación de sus empresas competidoras aumentó.¹⁰

El IFT ha señalado que dicha determinación no impide analizar con posterioridad las condiciones de competencia que prevalecen en el mercado, por lo que la autoridad sigue estando facultada para ejercer una intervención efectiva y oportuna para proteger y promover la competencia.

Concentración

La regulación asimétrica y el aumento de la competencia también han incidido en la participación del agente económico preponderante del sector, conformado por las empresas Telmex, Telnor, Telcel, América Móvil, Grupo Carso y Grupo Inbursa. Recordemos que antes de la reforma, este operador tenía una participación del 80% en la telefonía fija y del 70% en la telefonía celular. Hoy en día, estas participaciones son del 62.5% y 69.46%, respectivamente, de acuerdo con cifras del IFT.

El Índice de Herfindahl-Hirschman es un indicador utilizado para medir la concentración en las telecomunicaciones tomando como base el número de suscriptores, donde el valor mínimo de concentración es de 0 y el máximo es de 10,000. Dicho índice pasó de 4,692 puntos en el segundo trimestre de 2014 a 4,276 puntos en el segundo trimestre de 2015 (IFT, 2015).

Competitividad

La reforma de telecomunicaciones y, particularmente la apertura a la inversión extranjera, ha incrementado la competitividad económica del país, entendida como la capacidad para atraer y retener inversión productiva generadora de empleos,¹¹ De 2012 a 2014 la entrada de participantes

⁹ El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga.

¹⁰ La participación de Televisa disminuyó de 64.1 a 62.2%; en la plataforma de cable bajó de 54.0 a 51.7% y en la plataforma satelital de 73.0 a 70.8%. Por su parte, la participación agregada de Dish se incrementó de 14.3 a 16.0% y en la plataforma satelital de 27.0 a 29.2%, y la participación agregada de Megacable creció de 14.9 a 15.1% y en cable de 31.6 a 33.6%.

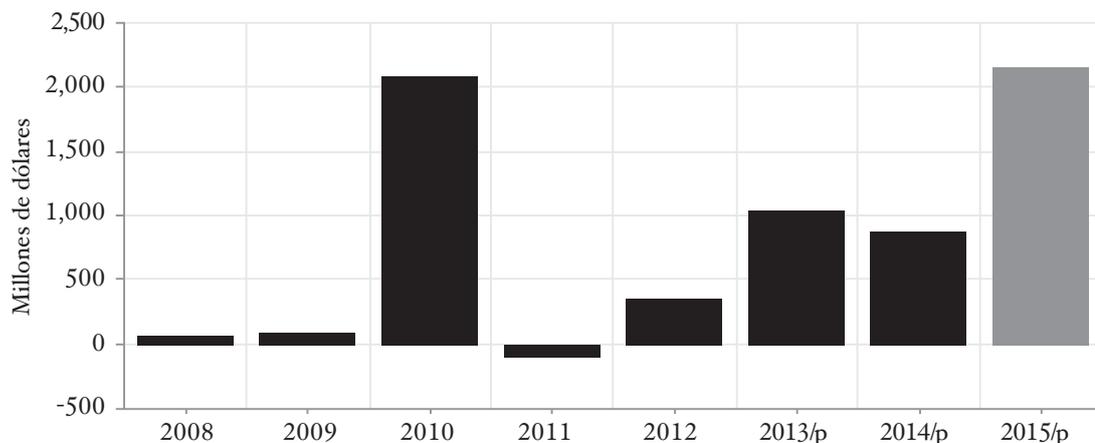
¹¹ El Instituto Mexicano para la Competitividad define a este concepto como “una forma de medir la economía en relación a los demás (...) en otras palabras la competitividad es la capacidad para atraer y retener talento e inversión”. Instituto Mexicano para la Competitividad. HYPERLINK “<http://www.imco.org.mx>” www.imco.org.mx

externos ha traído consigo una inversión acumulada de 15 mil millones de dólares en el sector.¹²

La comparación del comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en los tres primeros trimestres entre los años 2008 y 2015, refleja el interés y la confianza creciente de los empresarios extranjeros motivados por un mercado renovado en su marco jurídico.

Gráfica 6

Inversión extranjera directa dirigida al sector de las telecomunicaciones 2008-2015 (primer trimestre de cada año)



Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Entre 2012 y 2014, el sector creció el doble que la economía mexicana en su conjunto y, para el primer trimestre de 2015, la participación del PIB de telecomunicaciones en el PIB nacional ascendió a 3.2%, el porcentaje más alto en las mediciones trimestrales de la producción nacional.

Disminución de costos

Otro de los indicadores, quizá el más sensible para la población, es el costo de los servicios. En este rubro, la entrada en vigor de la regulación asimétrica y el fomento eficaz de la competencia se han traducido en una disminución sustantiva de los precios de los distintos tipos de telefonía. Según el INEGI, de enero de 2014 a julio de 2015, los precios al consumi-

¹² Comunicado SCT, “La Reforma en Telecomunicaciones reposicionó a México en el contexto internacional: GRE” 6 de octubre de 2015.

dor de larga distancia internacional disminuyeron 40.7%; los del servicio de telefonía móvil cayeron en 15% y la telefonía fija un 4.5%.

Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT)

El 3 de septiembre de 2014, el Pleno del IFT emitió la nueva política de transición a la TDT que establece que los permisionarios y concesionarios deberán concluir la transmisión de las señales de televisión analógica a más tardar el 31 de diciembre de 2015, siempre que se alcance un nivel de penetración del 90% de hogares de escasos recursos con receptores o decodificadores aptos para recibir señales digitales de televisión radiodifundida.

Dado que la transición digital depende de que todos los hogares cuenten con una televisión o un receptor de señales digitales, el éxito de esta medida se centra en que las personas de escasos recursos tengan este tipo de aparatos, pues de lo contrario se volvería una política excluyente que vulneraría derechos reconocidos en la Constitución.

Previendo lo anterior, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión estipuló que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) tendría a su cargo la realización de campañas de difusión para la entrega o distribución de equipos y para la conclusión de la transmisión de señales analógicas de televisión.

Hasta el 27 de octubre de 2015, la SCT había entregado 6.5 millones de televisores y la meta es que para diciembre de 2015 se haya concluido la distribución de 9.7 millones en total, con lo cual se estaría cubriendo con prácticamente un tercio de los hogares del país (SCT, 2015).

Al momento de escribir estas líneas (octubre de 2015), existe un diferendo político e institucional respecto a la posibilidad de aplazar la fecha límite para el apagón analógico, en virtud de la publicación de diversos diagnósticos de origen privado, que advirtieron que una parte importante de la población aún no cuenta con los dispositivos necesarios para recibir las nuevas señales digitales.¹³

En respuesta a lo anterior, el 22 de octubre pasado, los Grupos Parlamentarios del PAN y del PRD en el Senado presentaron dos iniciativas para posponer la fecha límite para la conclusión de las señales analógicas en todo el país; el PAN propone fijar como nueva fecha el 31 de enero de 2016 mientras que el PRD propone diferirla hasta el 30 de junio de 2015. Ver, Proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones,

¹³ Según una nota de *El Economista* (20 de octubre 2015): “La firma Nielsen-Ibope alertó que poco más de 7.5 millones de personas se podrían quedar sin señales de televisión abierta con el apagón analógico”

para ampliar el plazo de finalización de la transición digital en la radiodifusión, de los senadores Miguel Barbosa Huerta y Zoe Robledo Aburto y proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, del senador Javier Lozano Alarcón, ambos en *Gaceta Parlamentaria del Senado*, 22 de octubre de 2015. El Grupo Parlamentario del PRI, por su parte, propuso revisar la solicitud de información al IFT sobre la factibilidad de cumplir con la fecha establecida en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional (*Gaceta Parlamentaria*, 22 de octubre 2015).

El IFT y el Gobierno Federal, a través de la SCT, por su parte, han defendido la constitucionalidad de la transición digital, así como las acciones que cada uno ha emprendido para hacerla posible, con base en sus competencias y obligaciones definidas por la reforma de telecomunicaciones (IFT, 28 de octubre 2015).

Al margen de todo lo anterior, la TDT implica un proceso de modernización que tiene la finalidad de brindar un servicio con imágenes y sonidos de mejor calidad a las que actualmente permiten las señales analógicas, al tiempo que facilita una mayor difusión de contenidos por medio de la multiprogramación. Por ello, la TDT es un proceso deseable cuya posposición debe analizarse con detenimiento, ponderando todas las variables, efectos y consecuencias posibles.

La decisión final de aplazar el apagón analógico recaerá en el Poder Legislativo, debiendo atender el interés público, más allá de cualquier interpretación meramente legal, política o económica.

Red troncal y red compartida

Con el compromiso de llevar cobertura de redes de banda ancha a la población del país, la SCT ha iniciado los trabajos de planeación para robustecer y expandir la red troncal, aprovechando la fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como las labores necesarias para la cesión de su título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones a favor de Telecomunicaciones de México (TELECOMM).

Actualmente, la SCT impulsa la construcción y despliegue de una red compartida mayorista utilizando la banda de 700 MHz, a efecto de que esté en plena operación antes de que concluya 2018. La instalación de esta red proveerá capacidad de voz y datos a los concesionarios y comercializadores (actuales y futuros), quienes tendrán acceso concurrente y no discriminatorio a infraestructura, servicios y capacidades en forma desagregada.

El 17 de diciembre de 2014, la CFE le entregó al IFT la solicitud para ceder su concesión a favor de TELECOMM, empresa que instalará, operará y explotará la red pública de telecomunicaciones, contando además con las atribuciones y recursos para promover el acceso a los servicios de banda ancha, planear, diseñar y ejecutar la construcción y el crecimiento de una red troncal de telecomunicaciones de cobertura nacional, así como la comunicación vía satélite, además del servicio de telégrafos.

Entre diciembre de 2014 y enero de 2015, el Gobierno Federal llevó a cabo las pruebas de campo pertinentes para comprobar la factibilidad de uso de la tecnología *long term evolution* en la banda de 700MHz. En julio de 2015 se publicaron los criterios generales para la licitación de esta red. En agosto del

mismo año, se emitieron las prebases de la misma y se prevé que para finales de año se publiquen las bases de licitación (IFT, 28 de octubre 2015).

Radiodifusión

Agente económico preponderante

El 6 de marzo de 2014, el IFT emitió la resolución mediante la cual determinó como agente económico preponderante en el sector de la radiodifusión a Grupo Televisa S.A.B; imponiéndole las siguientes medidas para fomentar la competencia:

- Compartir infraestructura pasiva mediante ofertas públicas aprobadas por el IFT.
- Entregar al IFT los términos y condiciones de sus servicios de transmisión publicitaria.
- Se le prohibió adquirir en exclusiva derechos de transmisión dentro de México, incluidos eventos como la liguilla de fútbol de México, el Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos, entre otros.

Con estas medidas se busca garantizar que los servicios de compartición de infraestructura se presten de manera justa y equitativa, evitando que el agente económico preponderante incurra en prácticas anti-competitivas, al tiempo que se contribuye al proceso de competencia promoviendo el despliegue de la cobertura de los nuevos operadores de una manera más eficiente.

Licitación de cadenas de televisión

Una de las medidas más esperadas de la reforma fue la licitación de dos cadenas de televisión abierta,

anunciada desde el principio como la punta de lanza del reordenamiento del mercado de la radiodifusión.

El 6 de marzo de 2014, el Pleno del IFT aprobó la Convocatoria para la Licitación Pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de canales de transmisión para la prestación del servicio público de radiodifusión digital, a efecto de formar dos cadenas con cobertura nacional.

La licitación de las cadenas fue un proceso a sobre cerrado, pensando que el número de participantes sería escaso, pues no muchas empresas tienen la capacidad financiera para operar un canal de televisión nacional.

El 11 de marzo de 2015 se abrieron los sobres con dos participantes en la licitación: Grupo Imagen Multimedia, con una oferta de mil 808 millones de pesos y Grupo Radio Centro, con una oferta de tres mil 58 millones de pesos. De estos últimos, solo el primero cumplió con el monto de la contraprestación ofertada, adjudicándose sólo una de las dos cadenas licitadas. Grupo Radio Centro, por su parte, se vio obligado a pagar 415 millones de pesos por concepto de pago de garantía de seriedad por incumplimiento (*Gaceta IFT* número 6).

La oferta de Grupo Radio Centro no dejó de llamar la atención por lo elevado que parecía su propuesta, casi tres veces mayor en comparación con la planteada por Imagen. En ese sentido, influyeron al menos dos factores a saber:

1. El valor comercial subjetivo que tenía una cadena de televisión abierta, con todo su potencial económico, político y comercial en un mercado concentrado en vías de transformación.
2. El esquema de sobre cerrado diseñado para la licitación y su correcta aplicación, que impi-

dió que las empresas interesadas pudieran ponerse de acuerdo para fijar ofertas parecidas.

El resultado de la licitación si bien no cumplió con el objetivo final de otorgar dos concesiones para la televisión abierta, constituyó un ejercicio que siguió estrictamente la legislación delineada con la reforma de telecomunicaciones, logrando colocar al menos un jugador más en este mercado.

La nueva cadena de televisión concesionada comenzará operaciones en el año 2016 y el operador contará con tres años para alcanzar al menos 30% de cobertura, en 123 áreas que fueron licitadas, y hasta cinco años para llegar a una cobertura de 100% de su oferta de cobertura.

Las 123 frecuencias restantes que no fueron concesionadas por el incumpliendo de pago de Grupo Radio Centro, serán licitadas durante el primer trimestre de 2016 bajo criterios que, se prevé, puedan ser a nivel regional.

Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano

Otra medida diseñada para promover la competencia en el sector fue la creación del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano, organismo que cuenta actualmente con 16 estaciones en 14 estados de la República, con una cobertura de 56% a nivel nacional.

Con este sistema no sólo se busca proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, sino difundir contenidos de calidad que promuevan la integración nacional, la igualdad entre mujeres y hombres, la formación educativa, cultural y cívica, la diversidad y la pluralidad de ideas y opiniones.

Licitación de frecuencias para radio FM y AM

Por primera vez en más de dos décadas se está llevando a cabo en el país un proceso de licitación de frecuencias comerciales para radio FM y AM.

El 30 de diciembre de 2014, el IFT publicó el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias 2015. Una de las características de este proceso inédito fue la apertura y la transparencia, pues de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cualquier interesado puede solicitar, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación del programa, que se incluyan bandas de frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas a las ahí contempladas.

Luego de la primera publicación del programa anual de frecuencias, el IFT recibió cerca de 600 manifestaciones de interés para que fuesen incluidas frecuencias o coberturas geográficas adicionales.

El 6 de abril de 2015 el IFT publicó el programa definitivo que incluye 191 frecuencias comerciales para radio FM, 94 frecuencias de FM de uso social y 13 de uso público, lo que implica un crecimiento superior al 20% de la infraestructura actual de la radio FM en el país. Para radio AM, por su parte, se licitarán 94 concesiones comerciales y 3 estaciones de uso social.

Este proceso inédito se encuentra en curso y a pesar de que quedaron afuera las principales ciudades del país por la saturación del espectro, se espera que logre mejorar las condiciones de competitividad en la radio para los próximos años.

Conclusiones

Las condiciones de competencia que introdujo la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

sión conforman uno de los cambios más importantes en la historia del país en las últimas décadas.

La implementación de esta reforma se ha traducido en el mejoramiento de la calidad y la disminución del costo de los servicios de las telecomunicaciones, así como en la apertura del sector de la radiodifusión; contribuyendo con ello a garantizar derechos reconocidos en la Constitución e incrementando de paso la competitividad económica del país.

Los beneficios tangibles más inmediatos se han percibido en el sector de las telecomunicaciones, sin embargo, no se debe perder de vista que el proceso de competencia en el sector de la radiodifusión también ya está en marcha, lo que traerá consigo cambios de orden político y social en el mediano y largo plazo, esencialmente en el ámbito de la pluralidad de contenidos a los que la población tendrá acceso, gracias a la entrada de más competidores en la televisión abierta y la radio comercial.

La desaparición del cobro por llamadas de larga distancia nacional, la portabilidad numérica en menos de 24 horas, la transición a la televisión digital—independientemente de su concreción o no este 31 de diciembre—, la posibilidad de que los usuarios de telefonía móvil puedan consultar su saldo de manera gratuita e ilimitada, el incremento de la penetración de la banda ancha, el aumento de las inversiones y la disminución de los precios de los servicios de telecomunicaciones, son algunos de los beneficios concretos de la reforma que hoy en día están favoreciendo a la población.

En el sector de la radiodifusión, la mayor visibilidad de los resultados de la implementación de la reforma se dará hasta el 2016, con la operación de la nueva cadena de televisión nacional, así como

con la entrada de nuevos competidores en la radio nacional FM y AM.

En virtud de estos y otros avances, México escaló 10 lugares—pasando del lugar 79 al 69—en el Índice del Uso de las Tecnologías de la Información, elaborado por el Foro Económico Mundial y se pasó del nivel 93 al número 4, en el Índice de Accesibilidad a la Conectividad Internacional, que mide costos, conectividad y competencia en los países evaluados (Foro Económico Mundial, 2015). Estos indicadores internacionales confirman el éxito de la reforma de telecomunicaciones, tanto en términos de competencia, como en términos de beneficios sociales.

Aún falta mucho por hacer para materializar todos los alcances de la reforma, pero lo que es innegable es que la transformación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión ha comenzado. Este proceso de conversión jurídico, político, económico y tecnológico no solo beneficia económicamente a nuestro país sino que, visto en términos sociales, genera condiciones para hacer efectivos derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna.

Como Manuel Castells (2009) sostiene:

Todos nos hemos convertido en periodistas en potencia que, equipados con un teléfono móvil, podemos grabar y cargar inmediatamente en la red global cualquier comportamiento ilegítimo de cualquier persona, en cualquier lugar (...) Y si un desconocido apuesta por convertirse en un líder político—movilizando a los actores que el sistema había marginado y sustituyendo el poder del dinero, por el poder de los desheredados— pueden abrirse nuevas vías para la representación democrática mediante la política insurgente, usando el poder de la información y la comunicación que permite crear redes de base y conectar a las bases en red.

En ese sentido, la meta de la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión es ambiciosa, pero también es plausible y vale la pena: convertir a cada televisión, teléfono, computadora, tableta y cualquier dispo-

sitivo electrónico, en un instrumento para que los mexicanos puedan ejercer una ciudadanía activa en la democracia del siglo XXI. ■

Fuentes de consulta

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*, (María Hernández, trad.). Madrid: Alianza Editorial, p.533.

Mitchell, W J. (2003). *ME++ The networked city and the cyborg self [El yo cyborg y la ciudad red]*. Cambridge: MIT Press.

Consultas hemerográficas

Camarena, B. A. (2007 et al). “La acción de inconstitucionalidad contra el decreto que reformó las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión”. *Derecho comparado de la Información*, número 9, IJ-México: UNAM.

Instituto Federal de Telecomunicaciones. “Se transforma la televisión en México” *Gaceta IFT*, número 6.

Montero, J. J. (1998). “Una aproximación a la regulación del sector de las telecomunicaciones en México”. *Revista de derecho privado*, número 27, p. 183.

Piedras, E. (2014). “Beneficios de tarifas de interconexión asimétricas”, *El Economista*.

Villegas, C. (2002). “Los dueños de la radio y la televisión en México”, en *Revista Contralínea*, México.

Consultas en línea

Conapo. *Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa*. Recuperado de www.conapo.gob.mx

Foro Económico Mundial (2015). *The Global Information Technology Report 2*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_IT_Report_2015.pdf

- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). *Primer informe trimestral*. Recuperado de <http://www.ift.org.mx/>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). *IFT, respetuoso de la ley*. Recuperado de <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/otros-documentos/apagon-analogico-es-mandato-constitucional-ift-cumple>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). Segundo Informe Trimestral. Recuperado de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/informetrimestral2q2015versionaccesible.pdf>
- Observatel. *Medios de transmisión ¿qué es el espectro radioeléctrico?*. Recuperado de http://www.observatel.org/telecomunicaciones/Qu_es_el_espectro_radioelctrico.php
- Pacto por México. *Los 5 Acuerdos*. Recuperado de <http://pactopormexico.org/acuerdos/>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015). *Comunicado, Constitucional, apagón analógico en México*. Recuperado de <http://www.sct.gob.mx/desplieganoticias/article/constitucional-apagon-analogico-en-mexico-sct/>
- Leyes y normativas**
- Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI, 2015). 11° estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas-Comisión Federal de Telecomunicaciones (2011). “Condiciones del Mercado de televisión abierta en México”. Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones (2006-2012). Informe de Resultados.
- Gaceta Parlamentaria (2015). Punto de acuerdo por el que se solicita al Instituto Federal de Telecomunicaciones información sobre las condiciones de factibilidad para cumplir con el plazo legal establecido para la transición a la televisión digital terrestre, presentado por el Grupo Parlamentario del PRI.
- Gobierno de la República. Tercer Informe de Gobierno, México, 2015.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2014). Informe Estadístico, 3er trimestre.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2015). El Pleno del IFT resuelve sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de TV de paga. Comunicado 82/2015.
- Instituto Mexicano de la Radio (2013). Evaluación de la radio pública en México y el Instituto Mexicano de la Radio, México, pp. 6-7.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2012). Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México. OECD Publishing, p. 14.
- Secretaría de Gobernación (2012). Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.
- Sistema de Información Estadística de Mercados de Telecomunicaciones (SIEMT).



L PAQUETE ECONÓMICO ES EL CONJUNTO de documentos que trazan la política hacendaria que el Ejecutivo Federal (Ejecutivo) propone al Congreso de la Unión (Congreso) para el siguiente ejercicio fiscal. Se compone por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y, de ser necesario, de iniciativas para reformar disposiciones en materia hacendaria.

El presente artículo tiene como objetivos brindar una síntesis del proceso de discusión y aprobación del paquete económico 2016, explicar y comparar el contenido más relevante de la propuesta enviada por el Ejecutivo con lo aprobado por el Poder Legislativo, así como destacar los principales aspectos en materia de ingreso, gasto y deuda pública para 2016.

Paquete económico 2016: efectos de la coyuntura económica en el presupuesto público

Noel Pérez Benítez*

Mario Iván Domínguez Rivas**

Víctor Ortega Olvera***

Luis Eduardo Ramírez Carbajal****

Proceso de aprobación

El diálogo sobre el paquete económico inicia cuando el Ejecutivo Federal envía al Congreso, a más tardar el 1° de abril de cada año, el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mejor conocido como Pre-Criterios. Dicho documento contiene proyecciones sobre las principales variables macroeconómicas que influirán en las finanzas públicas, como son la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la inflación, la tasa de interés y el precio del petróleo, así como las estimaciones de ingresos y gasto público para el año en curso y para el siguiente.

El proceso continúa cuando el Ejecutivo, a más tardar el 30 de junio, remite a la Cámara de Diputados la estructura programática presupuestaria que se empleará en el PPEF. En ésta, se informa sobre los avances físicos y financieros de los programas y proyectos aprobados en el PPEF del año en curso. Asimismo, debe detallar y justificar las nuevas propuestas de programas, señalando las opciones de financiamiento para llevarlas a cabo.

Posteriormente, el Ejecutivo tiene hasta el 8 de septiembre para entregar al Congreso el paquete económico. La Cámara de Diputados debe

* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como director general de Finanzas en el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

** Maestro en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Funge como investigador "A" adscrito a la Dirección General de Finanzas (DGFI) del IBD.

*** Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Se desempeña como analista en la DGFI del IBD.

**** Licenciado en Economía por la Universidad de Colima. Actualmente es investigador "A" adscrito a la DGFI del IBD.

discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) a más tardar el 20 de octubre, para después enviarla a la Cámara de Senadores, que tiene como fecha límite para aprobarla el 31 de octubre. Finalmente, la Cámara de Diputados debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a más tardar el 15 de noviembre.

Criterios Generales de Política Económica 2016

A través de los CGPE, el Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), define el marco macroeconómico en el cual se implementará la política hacendaria del siguiente ejercicio fiscal. En este documento se expone el panorama del entorno económico externo e interno; las principales variables macroeconómicas y los factores que influyen en ellas, así como los resultados obtenidos en los últimos cinco años y las proyecciones para los cinco años siguientes del marco macroeconómico y de las finanzas públicas, incluyendo el comportamiento de los ingresos, gastos y deuda pública.

Los CGPE-2016 presentaron un escenario macroeconómico que parte de un contexto internacional complicado. Por un lado, las economías industrializadas mostraban una evolución moderada, en la que sobresalía la aceleración del crecimiento del PIB estadounidense en el segundo trimestre. Por otro lado, las economías emergentes presentaban una desaceleración, como en el caso de China, Brasil y Rusia.

Como parte de los escenarios presentados por la SHCP, se hizo énfasis en factores externos que podrían repercutir en el crecimiento económico para el cierre de 2015 y para 2016. Se señaló que la volatilidad financiera podría continuar debido a la expectativa de normalización de la política monetaria en EE. UU. y a su divergencia con las políticas monetarias de otras economías avanzadas. Además, consideró otros potenciales riesgos para el desempeño de la economía mexicana como una caída adicional en la tasa de crecimiento de China y reducción de los precios internacionales del petróleo.

Dentro de los factores internos, la SHCP prevé un fortalecimiento de la demanda interna, impulsado por el crecimiento del empleo formal, del crédito, del salario real y de una mayor confianza de los consumidores. Sin embargo, el crecimiento esperado podría verse afectado por una caída adicional en la plataforma de producción de petróleo.

En línea con lo anterior, la SHCP presentó una estimación de crecimiento real para 2015 en un rango de entre 2.0% y 2.8% del PIB, con un crecimiento puntual de 2.2% para la estimación de las finanzas públicas. Para 2016, prevé un crecimiento real de entre 2.6% y 3.6% del PIB, con un crecimiento puntual para la estimación de finanzas públicas de 3.1%.

El cuadro 1 presenta un comparativo entre las principales variables macroeconómicas consideradas en los CGPE-2015 y los CGPE-2016. La previsión del nivel de inflación se mantiene estable, aun cuando el tipo de cambio se ha depreciado. Adicionalmente, se considera un deterioro en la proyección de la cuenta corriente y en la plataforma de producción de petróleo.

Cuadro 1

Marco macroeconómico de los Criterios Generales de Política Económica 2015

Concepto	2015		2016
	CGPE-2015	CGPE-2016 ^{1/}	CGPE-2016
Producto Interno Bruto			
Crecimiento % real (rango)	3.7	2.0-2.8	2.6-3.6
Crecimiento % real (puntual para estimación de finanzas públicas)	3.7	2.2	3.1
Nominal (millones de pesos)	18,317,635.7	18,074,470.4	19,219,554.0
Deflactor del PIB (variación anual, %)	3.4	3.0	3.1
Inflación (%) dic./dic.	3.0	3.0	3.0
Tipo de cambio nominal promedio (pesos por dólar)	13.0	15.6	15.9
Tasa de interés nominal promedio (Cetes 28 días, %)	3.3	3.1	4.0
Cuenta Corriente			
Millones de dólares	-27,660.0	-29,260.0	-31,600.0
% del PIB	-2.0	-2.5	-2.6
Petróleo (canasta mexicana)			
Precio promedio (dólares/barril)	82.0	50.0	50.0
Plataforma de producción crudo (mbd)	2,400.0	2,262.0	2,247.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,090.0	1,182.0	1,091.0
Gas natural			
Precio promedio (dólares/MMBtu)	4.0	2.9	3.2

^{1/} Cierre estimado según los CGPE 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2015 y CGPE-2016, SHCP.

Con base en este escenario macroeconómico, la SHCP proyectó ingresos presupuestarios para 2016 por 4 billones 137,705 millones de pesos (mdp) y un gasto neto de 4 billones 714,897 mdp. Estos montos representan el 21.5% del PIB y 24.5% del PIB, respectivamente. La brecha entre el nivel de gasto y los ingresos representará un déficit de 577,191 mdp, equivalente a 3.0% del PIB.

Sin embargo, la SHCP estimó que el déficit total del sector público, medido a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), ascenderá a 673,290 mdp o 3.5% del PIB. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), que es la medida más amplia de la deuda pública, se ubicará en alrededor de 9 billones 186,947

mdp, equivalente a 47.8% del PIB. En este sentido, los principales desafíos previstos para las finanzas públicas serán contener el crecimiento de la deuda y reducir su proporción respecto al PIB, una caída adicional del precio del petróleo y su plataforma de producción, y la volatilidad del sector externo.

La información presentada en los CGPE-2016 permite examinar la trayectoria de las principales variables de finanzas públicas como ingresos, gastos, requerimientos financieros y su saldo histórico. Como se observa en la gráfica 1, el comportamiento histórico de los ingresos presupuestarios ha sido variable. Entre 2009 y 2010 cayeron en alrededor de un punto porcentual del PIB y se mantuvieron estables durante los dos años posteriores. A pesar de que entre 2012

y 2013 los ingresos registraron un incremento de 1.1% del PIB, se estima que para 2016 hayan disminuido alrededor de 2.1% del PIB.

La mayor parte de esta reducción se debe a la contracción de los ingresos petroleros por la caída en el precio del petróleo y en su plataforma de producción. Sin embargo, este descenso ha sido parcialmente compensando con un fortalecimiento de los ingresos tributarios. Por un lado, la reforma hacendaria de 2013 ha permitido una mayor recaudación del Impuesto sobre la Renta. Por otro lado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a gasolinas y diésel ha generado una importante recaudación debido a que el precio de compra de los combustibles en el exterior es menor al precio de venta dentro del país.

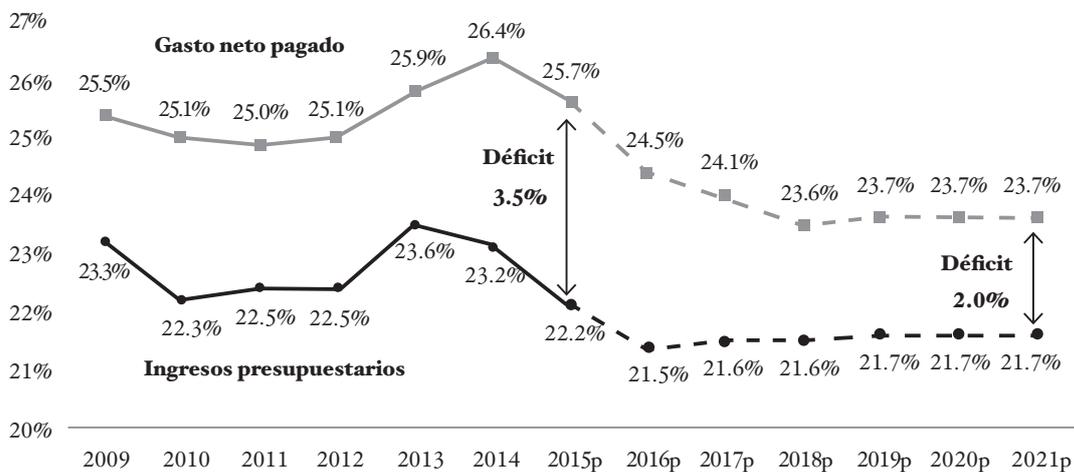
La SHCP espera que a partir de 2016, se contenga la caída en los ingresos y que crezcan de forma moderada hasta 2019. A partir de ese año y hasta 2021, la expectativa es que se mantengan estables en alrededor de 21.7% del PIB.

La gráfica 1 también permite observar que entre 2009 y 2012, el gasto disminuyó y que a partir de este último año, ha incrementado hasta alcanzar en 2014 un nivel de 26.4% del PIB. Como proporción del PIB, este es el nivel más alto del que se tiene registro en la base de datos de *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas* de la SHCP, que cuenta con datos históricos iniciando en 1990. Como consecuencia de la caída en los ingresos y de la reducción en la trayectoria del déficit, se espera que entre 2014 y 2018 el gasto se contraiga en alrededor de 2.8% del PIB, y que para el periodo de 2019 a 2021 se estabilice en 23.7% del PIB.

La brecha entre los niveles de gasto e ingreso representa un déficit que ha crecido desde 2009 y cuyo máximo, de 3.5% del PIB, será alcanzado en 2015. Se prevé que el déficit disminuya durante los próximos años, hasta estabilizarse en un nivel de 2.0% del PIB entre 2018 y 2021.

Gráfica 1

Trayectoria y proyección de los ingresos presupuestarios y del gasto neto pagado (Porcentaje del PIB)



p – proyecciones estimadas en CGPE-2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2016.

En la gráfica 2 se observa la evolución histórica de los RFSP, de su saldo histórico y las proyecciones de éstos hasta 2021. Entre 2009 y 2013 se presentó una reducción de los RFSP como porcentaje del PIB, con variaciones en los años intermedios. Sin embargo, este indicador aumentó en 2014 y se espera que entre 2015 y 2018 se reduzca de forma sostenida. Para el periodo de 2018 a 2021, se espera que se estabilice en 2.5% del PIB.

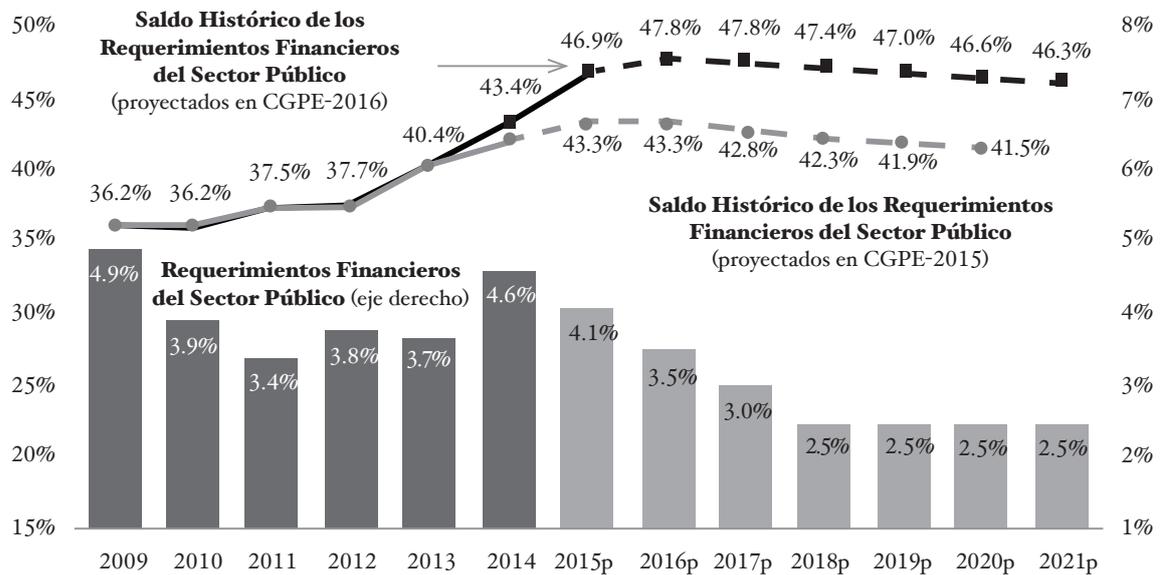
Debido al comportamiento de los RFSP, su saldo histórico habrá aumentado constantemente entre 2009 y 2016. En específico, durante el periodo de 2012 a 2016, el nivel del SHRFSP habrá incrementa-

do en 10.1% del PIB. Se espera que entre 2016 y 2017 se estabilicen y que disminuyan durante el periodo de 2018 a 2021.

Al comparar las proyecciones del SHRFSP presentadas en los CGPE-2016 con las publicadas en CGPE-2015, se observa una corrección a la alza. Hace un año, la SHCP estimó que el nivel más alto del SHRFSP sería de 43.3% del PIB en 2015 y 2016, y que para 2020 se reduciría a 41.5% del PIB. Un año más tarde, la proyección se ajustó a un nivel máximo de 47.8% del PIB en 2016 y 2017, y se espera que para 2021 se reduzca a 46.3% del PIB.

Gráfica 2

Trayectoria y proyección de los Requerimientos Financieros del Sector Público y su Saldo Histórico (Porcentaje del PIB)



p- proyecciones estimadas en CGPE-2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE-2016 y CGPE-2015.

Ley de Ingresos de la Federación 2016

La ILIF-2016 estuvo acompañada de una serie de disposiciones fiscales emitidas por la SHCP con la intención de modificar algunas leyes relativas a la captación de ingresos por parte del Gobierno Federal. Durante su proceso de aprobación, el Poder Legislativo hizo modificaciones a esta miscelánea fiscal. Además, modificó el tipo de cambio de 15.90 a 16.40 pesos por dólar. El resto de los supuestos macroeconómicos se mantuvo sin variaciones.

Miscelánea fiscal

La miscelánea fiscal incluyó modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y al Código Fiscal de la Federación, que fortalecen al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), aumentan las deducciones personales y establecen cuotas fijas al Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS) por la enajenación de combustibles fósiles. Adicionalmente, se hicieron dos cambios a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para determinar el uso del remanente por parte del Banco de México y dotar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la facultad de revisar los proyectos de infraestructura de las Entidades Federativas y los Municipios, no incluidos en el proyecto de PEF. A continuación se describen los principales cambios.

Apoyo para las empresas que pertenecen al RIF:

- No será necesario expedir comprobantes fiscales menores a 250 pesos, a menos que los receptores del bien o servicio lo soliciten.
- Las empresas incorporadas a este régimen con ingresos menores a 300 mil pesos anuales, quedan exentas del IVA e IEPS por sus operaciones con el público en general.

En el caso de las deducciones personales:

- Se elevó el límite del monto que se podrá deducir, de 10.0% a 15.0% de su ingreso y de 4 a 5 salarios mínimos anuales, equivalente a 127,932 pesos tomando en cuenta un salario mínimo de 70.1 pesos

por día. El límite está determinado por aquel que resulte inferior de las cifras mencionadas.

- Además, se podrán deducir completamente los gastos médicos relacionados a incapacidad laboral igual o mayor a un 50% de la capacidad normal, conforme al Artículo 477 de la Ley Federal del Trabajo¹, sin considerar los límites antes mencionados.
- Por otro lado, se incrementó el monto deducible por la adquisición de automóviles de 130,000 a 175,000 pesos.
- Las cuotas aplicadas por IEPS a la enajenación combustibles fósiles serán fijas:
 - 4.16 pesos para la gasolina menor a 92 octanos (Magna),
 - 3.52 para la gasolina mayor a 92 octanos (Premium),
 - 4.58 para el diésel y,
 - 3.52 para los combustibles no fósiles como el etanol.
- Las cuotas serán actualizadas año tras año de acuerdo a la evolución de la inflación, de forma en que se mantenga su valor real a través del tiempo.

Sin embargo, la Cámara de Senadores modificó la propuesta del Ejecutivo, de forma que para 2016 los precios de las gasolinas y diésel fluctúen en una banda determinada por la inflación esperada conforme a los CGPE-2016 de 3%, con respecto al precio vigente en octubre de 2015, y no con respecto al precio internacional de la gasolina. De esta manera, las cuotas del IEPS se ajustarán si se rebasan las bandas de precio.²

IEPS a bebidas saborizadas:

- La Cámara de Diputados aprobó reducir 50% el IEPS a bebidas que contengan hasta 5 gramos de azúcares añadidos por cada 100 mililitros. Sin embargo, la Cámara de Senadores rechazó dicha disminución. De manera que se mantiene el impuesto en un peso por litro.

Uso del remanente por parte del Banco de México:

- Se estableció que al menos el 70% del remanente del Banco de México, derivado de la apreciación del dólar frente al peso, debe destinarse a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contrata-

¹ El artículo 477 hace referencia a la Incapacidad temporal, Incapacidad permanente parcial, Incapacidad permanente total y la muerte.

² Si el precio de la gasolina aumenta más del 3.0%, se reducirán las cuotas respectivas al IEPS de forma temporal para que el precio no rebase este límite. Y viceversa, si el precio baja más del 3.0%, se aplicarán cuotas complementarias del IEPS para alcanzar el precio mínimo.

da en ejercicios fiscales anteriores; el restante a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o a activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

La ASF revisará los proyectos de infraestructura de las entidades federativas y de los municipios.

- La Cámara de Senadores aprobó un artículo transitorio en la LFPRH, que facultó a la ASF para que revise directamente el uso de recursos destinados a los proyectos de infraestructura de entidades federativas y municipios no incluidos en el PEF.

Ingresos de la Federación

La LIF-2016 prevé los ingresos que percibirá el Sector Público durante el próximo año. Dentro de estos ingresos se considera el monto de endeudamiento neto del Gobierno Federal, Pemex, CFE y del Distrito Federal.

La ILIF-2016 presentada por el Ejecutivo consideró ingresos totales por 4 billones 746,945.7 mdp, de los cuales, 4 billones 137,705.0 mdp correspondían a ingresos presupuestarios y 609,240.7 mdp a financiamiento. Los ingresos presupuestarios se componían de ingresos del Gobierno Federal por 3 billones 93,148.1 mdp e ingresos de los Organismos y Empresas Productivas del Estado (EPE) por 1 billón 44,556.9 mdp. Dentro de los ingresos del Gobierno Federal destacaba una recaudación por impuestos de 2 billones 421,426.7 mdp y las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMPED) por 471,539.8 mdp. La re-

caudación federal participable (RFP) se estimaba en 2 billones 431,465.8 mdp.

Como resultado de las modificaciones aprobadas por el Poder Legislativo, se incrementaron los ingresos presupuestarios en 16,928.4 mdp. Es importante destacar que de este monto, 9,006.0 mdp provinieron de un incremento en el rubro de aprovechamientos.

Estas modificaciones dieron como resultado que la LIF-2016 contemple ingresos totales por 4 billones 763,874 mdp, lo que representa una disminución en términos reales de 1.6% con respecto a la LIF-2015. Los ingresos presupuestarios serán de 4 billones 154,633.4 mdp, aumentando en 0.2% en términos reales. A su interior, destaca un incremento real de 14.4% en la recaudación del ISR y de 111.6% en el IEPS. Sin embargo, las transferencias del FMPED caerán 36.8% en términos reales. Por su parte, los ingresos derivados del financiamiento presentan una disminución real de 12.1%. La RFP se estima en 2 billones 428,227.8 mdp, lo que representa una reducción de 3.1% respecto a lo aprobado para 2015.

El fortalecimiento de los ingresos del IEPS se debe principalmente a la recaudación proveniente de la venta de gasolinas y diésel. Cabe mencionar que dentro de las modificaciones a la Ley del IEPS se establecieron precios máximos a la gasolina y diésel, que serán determinadas por un rango de 3.0% por encima y por debajo del precio vigente en octubre de 2015. Por lo tanto, las cuotas por IEPS se ajustarán de forma en que no se rebasen los topes mencionados.

El cuadro 2 presenta la comparación de las principales previsiones de ingresos de la LIF-2016 y la LIF-2015.

Cuadro 2

Ingresos 2015 (Millones de pesos corrientes)

Concepto	2015	2016			Diferencia LIF 2016 vs LIF 2015	
	LIF	ILIF	LIF	Diferencia LIF-ILIF	Absoluta nominal	Porcentual real
Ingresos Totales (1+2)	4,694,677.4	4,746,945.7	4,763,874.0	16,928.3	69,196.6	-1.6
1. Ingresos Presupuestarios	4,022,082.4	4,137,705.0	4,154,633.4	16,928.4	132,551.0	0.2
Gobierno Federal	2,904,011.8	3,093,148.1	3,102,440.3	9,292.2	198,428.5	3.6
Impuestos totales	1,978,980.6	2,421,426.7	2,407,716.7	-13,710.0	428,736.1	18.0
ISR	1,059,206.2	1,251,106.4	1,249,299.5	-1,806.9	190,093.3	14.4
IVA	703,848.5	739,755.6	741,988.7	2,233.1	38,140.2	2.3
IEPS	159,970.6	363,081.4	348,945.2	-14,136.2	188,974.6	111.6
<i>del cual:</i>						
IEPS a gasolina y diésel	30,321.3	223,522.3	209,386.1	-14,136.2	179,064.8	569.9
Artículo 2o-A, fracción I	5,857.4	198,574.2	184,438.0	-14,136.2	178,580.6	2,954.4
Artículo 2o-A, fracción II	24,463.9	24,948.1	24,948.1	0.0	484.2	-1.1
Otros impuestos ^{1/}	55,955.3	67,483.3	67,483.3	0.0	11,528.0	17.0
Contribuciones de mejoras	29.8	31.7	31.7	0.0	1.9	3.2
Derechos	39,211.9	41,761.6	41,761.6	0.0	2,549.7	3.3
Productos	6,063.4	5,651.3	5,651.3	0.0	-412.1	-9.6
Aprovechamientos	134,626.8	152,737.0	161,743.0	9,006.0	27,116.2	16.5
Transferencias	745,099.3	471,539.8	485,536.0	13,996.2	-259,563.3	-36.8
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	745,099.3	471,539.8	485,536.0	13,996.2	-259,563.3	-36.8
Organismos y Empresas	1,118,070.6	1,044,556.9	1,052,193.1	7,636.2	-65,877.5	-8.7
2. Financiamiento	672,595.0	609,240.7	609,240.6	609,240.6	-63,354.4	-12.1

^{1/} Incluye impuestos a automóviles nuevos, impuesto al comercio exterior, accesorios, impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos y otros impuestos.

Fuente: Elaboración propia con datos de LIF 2015, ILIF 2016, Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 18 de octubre de 2015 y LIF 2016.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

El PEF es el instrumento de planeación que establece la política de gasto que seguirá el Sector Público durante el ejercicio fiscal correspondiente. El Artículo 74 de la Constitución señala la aprobación del PEF como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En el PPEF-2016, el Ejecutivo propuso un gasto neto total de 4 billones 714,897.1 mdp, de los cuales, 3 billones 529,999.5 mdp se orientaban a gasto programable pagado, que agrupa las erogaciones asociadas

a programas públicos para proveer bienes y servicios públicos a la población, y destinados a cumplir con diversas actividades gubernamentales y a desarrollar actividades sociales y productivas. Así como 1 billón 184,897.6 mdp a gasto no programable, que incluye las erogaciones derivadas del cumplimiento de las obligaciones legales que no corresponden a la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que no es asociable a programas específicos.

El incremento en los ingresos aprobado en la LIF-2016 se tradujo en un aumento de los recursos aprobados en el PEF-2016 de 16,928.3 mdp. Así, el gasto neto total³ aprobado es 4 billones 763,874 mdp, cifra que equivale a 24.8% del PIB, y que resulta 0.9% inferior en términos reales al aprobado para 2015.

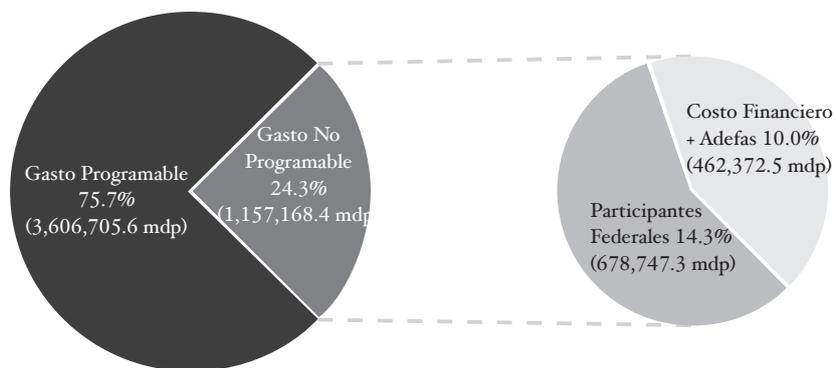
Durante la aprobación del PEF-2016, se redujo 2.3% el presupuesto para gasto no programable respecto a la propuesta del Ejecutivo, quedando en 1 billón 157,168.4 mdp, lo que representa 24.3% del gasto neto. Esta cifra implica un crecimiento real anual de 9.5% respecto al aprobado para 2015.

Por su parte, el gasto programable se amplió 1.3% respecto al PPEF-2016, quedando en 3 billones 606,705.6 mdp, equivalente a 75.7% del gasto neto para 2016. Esta cifra representa una reducción real de 4.7% respecto al aprobado para 2015.

Gráfica 3

Composición del gasto neto devengado
(Millones de pesos y porcentajes respecto al gasto neto total)

Gasto neto total: 4,763,874 mdp



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF-2016.

³ Gasto neto; se refiere a la totalidad de las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública (SHCP, 2014).

Gasto no programable

El gasto no programable se compone en un 58.7% por participaciones federales, en un 39.9% por costo financiero y en un 1.4% por Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas).

El PEF-2016 considera 678,747.3 mdp para participaciones federales, que son transferencias federales no etiquetadas a las Entidades Federa-

tivas y Municipios. Esta cantidad implica un crecimiento real de 8.4% respecto al aprobado para 2015.

Adicionalmente contempla 462,372.5 mdp para cubrir el pago de costo financiero, es decir erogaciones asociadas a cubrir los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública presupuestaria del Gobierno Federal y de las EPE; así como las erogaciones para saneamiento financiero y de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Esta cantidad implica un crecimiento real del 11.7% respecto al aprobado para 2015. Si bien el costo financiero se ha mantenido estable a pesar de la volatilidad financiera, se advierte que ante el inminente incremento de las tasas de interés de Estados Unidos de América y la volatilidad cambiaria experimentada en los últimos meses, en el mediano plazo podría crecer.

Las Adefas, que son compromisos de pago de la Administración Pública Federal, que han sido diferidos y contabilizados al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior, mostrarán una reducción real de 4.2% respecto al aprobado para 2015.

Gasto programable por clasificación administrativa⁴

El gasto programable en su clasificación administrativa agrupa los gastos de acuerdo con las unidades administrativas del Gobierno Federal, organismos y empresas públicas encargadas de ejecutar el gasto.

Para **ramos autónomos**, se aprobó un presupuesto de 109,385.6 mdp, 5.4% más en términos reales que el aprobado para 2015. Cabe señalar que durante la discusión, los recursos para ramos autónomos propuestos en el PPEF se redujeron en 5,080.0 mdp. El mayor crecimiento presupuestario respecto al PEF-2015 se presentó en el Poder Judicial con 19.2%, aunque los recursos para el Tribunal Electoral se redujeron 15.8%. Asimismo, el presupuesto anual asignado al Poder Legislativo creció 2.1% y la reducción más notable se observa en el presupuesto del Instituto Nacional Electoral.

La contracción del gasto programable para el ejercicio 2016 se traduce en un menor presupuesto para la totalidad de los **ramos administrativos**,⁵ con excepción de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que presenta un incremento real de 12.7% respecto a lo aprobado para 2015, derivado de la incorporación de los programas de Infraestructura y de

⁴ De acuerdo con el segundo párrafo del inciso I del Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto se establezca la normatividad respectiva, las Participaciones podrán ser fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa.

⁵ Las cifras de la clasificación administrativa 2015 en este artículo corresponden al Decreto PEF-2015, y difieren de las reportadas en CGPE-2016; toda vez que la dependencia está homogeneizando en años anteriores la estructura de ramos y programas propuesta para el PPEF-2016, que constituye la base para el comparativo anual respecto a 2015.

Apoyo a la Vivienda. La reducción aprobada para estos ramos fue menor a la propuesta por el Ejecutivo, pues durante el proceso de discusión se realizaron ampliaciones netas por 16,692.5 mdp. Destacan las ampliaciones de 10.6% a Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de 7.9% a Comunicaciones y Transportes, de 1.2% a Educación y 2.0% a Salud. Cabe mencionar que 78.3% de los recursos programables se encuentran concentrados en siete de los 25 ramos.⁶

Por el lado de los **ramos generales**, el PEF-2016 asigna un presupuesto 4.2% mayor en términos reales, respecto al aprobado para 2015, para cubrir las obligaciones relativas a la distribución de provisiones y aportaciones federales, pagos de seguridad social, efectos de desastres naturales y apoyo al desarrollo regional. Destaca la ampliación de 38,806.5 mdp al ramo de Provisiones Salariales y Económicas.

Respecto a los **organismos y empresas**, el PEF-2016 establece un presupuesto 3.5% menor en términos reales, respecto a lo aprobado para 2015. Aunque se reduce el presupuesto de las EPE, en 11.8% en términos reales, consecuencia de la disminución de recursos asignados a Petróleos Mexicanos en 14.2% y a la Comisión Federal de Electricidad en 7.6%. El presupuesto de las EPE no se modificó respecto al PPEF-2016. Lo aprobado para las Entidades de Control Directo se incrementó en 6.3% en términos reales respecto al PEF-2015.

⁶ Educación Pública participa con 27.1%; Salud con 11.8%; Desarrollo Social con 9.8%; Comunicaciones y Transportes con 9.4%; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 7.0%; Defensa Nacional con 6.5% y Gobernación con 6.0%.

Cuadro 3

Clasificación administrativa del gasto programable devengado (Miles de millones de pesos)

Concepto	2015	2016			PEF-2016 vs PEF-2015		Porcentual real
	PEF	PPEF	Reducciones	Ampliaciones	Reasignaciones	PEF	
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	4,694,677.4	4,746,945.7	55,069.5	71,997.7	16,928.3	4,763,874.0	-1.6
<i>del cual:</i>							
Gasto Programable	3,669,815.6	3,562,048.1	23,466.6	68,124.0	44,657.5	3,606,705.6	-4.7
RAMOS AUTÓNOMOS	100,622.8	114,465.6	5,080.0	0.0	-5,080.0	109,385.6	5.4
Poder Legislativo	13,398.3	14,101.6	0.0	0.0	0.0	14,101.6	2.1
Cámara de Senadores	4,019.2	4,422.0	0.0	0.0	0.0	4,422.0	6.7
Cámara de Diputados	7,339.2	7,559.4	0.0	0.0	0.0	7,559.4	-0.1
Auditoría Superior de la Federación	2,040.0	2,120.2	0.0	0.0	0.0	2,120.2	0.8
Poder Judicial	51,769.1	68,116.3	4,500.0	0.0	-4,500.0	63,616.3	19.2
Suprema Corte de Justicia de la Nación	4,654.9	5,087.5	0.0	0.0	0.0	5,087.5	6.0
Consejo de la Judicatura Federal	44,052.1	60,372.1	4,500.0	0.0	-4,500.0	55,872.1	23.0
Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación	3,062.0	2,656.7	0.0	0.0	0.0	2,656.7	-15.8
Instituto Nacional Electoral	18,572.4	15,473.8	0.0	0.0	0.0	15,473.8	-19.2
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1,466.0	1,546.9	0.0	0.0	0.0	1,546.9	2.4
Comisión Federal de Competencia Económica	478.3	478.1	0.0	0.0	0.0	478.1	-3.1
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,020.0	1,240.0	180.0	0.0	-180.0	1,060.0	0.8
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2,000.0	2,000.0	0.0	0.0	0.0	2,000.0	-3.0
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	893.2	937.9	0.0	0.0	0.0	937.9	1.9
Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía	8,498.7	8,123.5	400.0	0.0	-400.0	7,723.5	-11.8
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2,526.9	2,447.5	0.0	0.0	0.0	2,447.5	-6.0
Ramos Administrativos	1,184,295.1	1,100,095.4	12,500.0	29,192.5	16,692.5	1,116,788.0	-8.5
Presidencia de la República	2,296.2	1,922.7	0.0	0.0	0.0	1,922.7	-18.8
Gobernación	77,066.3	67,472.5	0.0	0.0	0.0	67,472.5	-15.1
Relaciones Exteriores	8,100.5	7,841.5	0.0	0.0	0.0	7,841.5	-6.1
Hacienda y Crédito Público	45,691.9	28,002.5	0.0	500.0	500.0	28,502.5	-39.5
Defensa Nacional	71,273.7	72,250.7	0.0	0.0	0.0	72,250.7	-1.7
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	92,141.8	76,715.5	0.0	8,111.7	8,111.7	84,827.3	-10.7
Comunicaciones y Transportes	126,146.2	97,482.7	4,900.0	12,635.0	7,735.0	105,217.7	-19.1
Economía	20,908.1	15,746.1	1,000.0	0.0	-1,000.0	14,746.1	-31.6

Educación Pública	305,057.1	299,359.8	1,500.0	5,126.8	3,626.8	302,986.6	-3.7
Salud	134,847.6	129,665.9	0.0	2,551.0	2,551.0	132,216.9	-4.9
Marina	27,025.5	27,401.2	0.0	0.0	0.0	27,401.2	-1.6
Trabajo y Previsión Social	5,134.6	4,674.9	300.0	0.0	-300.0	4,374.9	-17.3
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	22,050.5	27,613.4	2,000.0	0.0	-2,000.0	25,613.4	12.7
Medio Ambiente y Recursos naturales	67,976.7	57,490.3	1,800.0	80.0	-1,720.0	55,770.3	-20.4
Procuraduría General de la República	17,029.5	16,768.6	300.0	0.0	-300.0	16,468.6	-6.2
Energía	3,088.8	2,808.0	0.0	0.0	0.0	2,808.0	-11.8
Desarrollo Social	114,504.0	109,271.9	0.0	100.0	100.0	109,371.9	-7.3
Turismo	6,844.9	5,911.4	700.0	0.0	-700.0	5,211.4	-26.1
Función Pública	1,483.9	1,297.0	0.0	0.0	0.0	1,297.0	-15.2
Tribunales Agrarios	1,039.9	881.1	0.0	0.0	0.0	881.1	-17.8
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	130.1	117.5	0.0	0.0	0.0	117.5	-12.4
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	33,706.7	34,010.3	0.0	0.0	0.0	34,010.3	-2.1
Comisión Reguladora de Energía	400.0	370.0	0.0	0.0	0.0	370.0	-10.3
Comisión Nacional de Hidrocarburos	350.0	320.0	0.0	0.0	0.0	320.0	-11.3
Entidades no Sectorizadas		14,700.1	0.0	88.0	88.0	14,788.1	n.a.
RAMOS GENERALES	1,267,171.6	1,328,765.6	5,886.6	38,931.5	33,045.0	1,361,810.5	4.2
Aportaciones a Seguridad Social	501,627.3	559,211.7	5,650.0	125.0	-5,525.0	553,686.7	7.1
Provisiones Salariales y Económicas	127,306.9	102,856.9	0.0	38,806.5	38,806.5	141,663.3	7.9
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	46,880.2	50,173.8	0.0	0.0	0.0	50,173.8	3.8
Aportaciones Federales para Entidades federativas y Municipios	591,375.2	616,523.3	236.6	0.0	-236.6	616,286.7	1.1
ORGANISMOS Y EMPRESAS	1,561,490.6	1,551,848.3	0.0	125.0	125.0	1,551,973.3	-3.5
Entidades sujetas a control presupuestario directo	706,453.9	774,112.1	0.0	125.0	125.0	774,237.1	6.3
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	208,758.6	229,791.1	0.0	125.0	125.0	229,916.1	6.8
Instituto Mexicano del Seguro Social	497,695.3	544,321.0	0.0	0.0	0.0	544,321.0	6.1
Empresas Productivas del Estado	855,036.6	777,736.2	0.0	0.0	0.0	777,736.2	-11.8
Petróleos Mexicanos	540,580.1	478,282.0	0.0	0.0	0.0	478,282.0	-14.2
Comisión Federal de Electricidad	314,456.5	299,454.2	0.0	0.0	0.0	299,454.2	-7.6
Neteo: resta de: a) aportaciones ISSSTE; y, b) subsidios y apoyos fiscales a las empresas productivas del Estado	443,764.5	533,126.8	0.0	125.0	125.0	533,251.8	16.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PEF-2016.

Gasto Federalizado

El gasto federalizado representa a las transferencias de recursos federales que llegan a los gobiernos locales y son la fuente principal de ingresos para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto.⁷

En el PPEF-2016, el Ejecutivo propuso un gasto federalizado de 1 billón 595,251.9 mdp, cifra inferior en 0.9% en términos reales respecto a lo aprobado en 2015.⁸ Lo anterior debido a que en la propuesta del Ejecutivo algunos fondos del Ramo 23 no contaban con recursos asignados. Del total de los recursos propuestos por el Ejecutivo, el 42.6% correspondía al Ramo 28, el 41.8% a la suma de los Ramos 25 y 33; mientras que los Convenios de descentralización, la protección social en salud y el Ramo 23 representaron 9.1%, 4.7% y 1.8% del total, respectivamente.

Durante el proceso de discusión en la Cámara de Diputados, se aprobó un gasto federalizado de 1 billón 631,248.8 mdp, lo que significa 35,997.0 mdp más que lo propuesto por el Ejecutivo y un incremento de 1.4%, en términos reales respecto al PEF-2015.

Para 2016, se aprobaron aportaciones federales por 616,286.7 mdp, 1.2% más en términos reales respecto al PEF-2015, en este rubro destaca una reducción de 17.0% en términos reales a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Por su parte, el presupuesto para el Ramo 25, que ejerce el Distrito Federal, mostró un crecimiento de 3.9% en términos reales.

Adicionalmente, para 2016, el Ramo 28 tiene presupuestado 8.5% más en términos reales que lo establecido en el PEF-2015, lo que equivale a 678,747.3 mdp. Por otra parte, el presupuesto identificado para el Ramo 23 es de 65,252.6 mdp, cifra 12.9% inferior en términos reales a lo aprobado para 2015; en este Ramo destaca la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal con un presupuesto de 9,948.7 mdp, mientras que no se asignó presupuesto al Fondo de Infraestructura Deportiva, al Fondo de Cultura, al Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad y al Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal. Asimismo, el Fondo de Capitalidad mostró un crecimiento de 11.0% respecto al PEF-2015.

⁷ Para mayor detalle sobre los rubros que componen el gasto federalizado, ver el documento “Análisis de los Recursos Federales Identificados para las Entidades Federativas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016”, Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2015. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/00_PPEF.pdf

⁸ Las entidades federativas que muestran las caídas reales anuales más pronunciadas en sus transferencias son: Campeche, Nayarit y Tabasco con 8.9%, 5.6% y 5.4% respectivamente.

Cuadro 4

Gasto Federalizado identificado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016
(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2015	2016			PEF-2016 vs PEF-2015
	PEF	PPEF	PEF	Diferencia PEF-PPEF	Variación porcentual real*
Total^{1/}	1,561,741.8	1,595,251.9	1,631,248.8	35,997.0	1.4
Ramo 33 Aportaciones Federales	591,357.2	616,523.3	616,286.7	-236.6	1.2
Nómina Educativa y Gasto de Operación (FONE)	330,325.8	343,067.8	343,067.8	0.0	0.8
Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	77,845.1	82,446.0	82,446.0	0.0	2.8
Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUNDF)	59,263.9	62,301.4	62,218.5	-83.0	1.9
Infraestructura Social (FAIS)	58,503.0	61,501.5	61,419.6	-81.9	1.9
Seguridad Pública (FASP)	8,191.0	7,000.0	7,000.0	0.0	-17.0
Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	32,380.9	34,040.5	33,995.2	-45.3	1.9
Educción Tecnológica y de Adultos (FAETA)	6,020.4	6,373.9	6,373.9	0.0	2.8
Aportaciones Múltiples (FAM)	18,827.2	19,792.1	19,765.8	-26.4	1.9
Ramo 25 Previsiones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos^{2/}	46,880.2	50,173.8	50,173.8	0.0	3.9
Ramo 28 Participaciones Federales	607,130.1	679,350.2	678,747.3	-602.9	8.5
Convenios de Descentralización^{3/}	165,824.4	145,351.2	145,351.2	0.0	-14.9
Protección Social en Salud	77,793.2	75,437.2	75,437.2	0.0	-5.8
Seguro Popular	74,789.2	75,437.2	75,437.2	0.0	-2.1
Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud ^{4/}	3,003.9	n.a.	n.a.	0.0	n.a.
Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23^{5/}	72,756.8	28,416.2	65,252.6	36,836.4	-12.9
Proyectos de Desarrollo Regional	21,854.6	300.0	20,071.4	19,771.4	-10.8
Fondo de Infraestructura Deportiva	3,420.9	0.0	0.0	0.0	n.a.
Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas	6,884.6	3,021.1	3,021.1	0.0	-57.4
Fondo de pavimentación y desarrollo municipal	5,000.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Fondo para Fronteras	0.0	0.0	1,600.0	1,600.0	n.a.
Fondo de Cultura	2,237.2	0.0	0.0	0.0	n.a.
Fondo de Capitalidad	3,500.0	2,500.0	4,000.0	1,500.0	11.0
Fondo Sur-Sureste	500.0	0.0	500.0	500.0	-2.9
Fondo de Apoyo a Migrantes	300.0	0.0	300.0	300.0	-2.9
Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	2,535.1	0.0	0.0	0.0	n.a.
Programa de Fiscalización Gasto Federalizado (PROFIS)	381.2	335.0	335.0	0.0	-14.7
Provisión para la Armonización Contable	55.9	0.0	0.0	0.0	n.a.
Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad	600.0	600.0	600.0	0.0	-2.9
Programas Regionales	3,116.7	0.0	1,716.3	1,716.3	-46.5

Fondo Regional (10 Estados con menor IDH)	6,976.4	7,192.7	7,192.7	0.0	0.1
Fondo para la Reconstrucción de la Infraestructura de Baja California Sur	300.0	n.a.	n.a.	0.0	n.a.
Fondos Metropolitanos	10,381.5	10,400.3	10,400.3	0.0	-2.7
Contingencias Económicas	1,012.7	0.0	0.0	0.0	n.a.
Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,500.0	n.a.	1,500.0	1,500.0	-2.9
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	2,200.0	4,067.1	4,067.1	0.0	79.5
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	n.a.	n.a.	9,948.7	9,948.7	n.a.
Recaudación Federal Participable	2,312,918.2	2,431,465.8	2,428,227.8	-3,238.0	1.9

Nota: Los datos para 2016 se construyeron con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos. Una vez que se publiquen los detalles del PEF, la cifra de Convenios y el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas podrían variar. n.a. No aplica. IDH. Índice de Desarrollo Humano.

*Cálculo con base en la variación anual del Deflactor de 3.1% del Índice de Precios Implícitos del PIB.

1/Incluye Aportaciones al ISSSTE.

2/Incluye los Recursos del Ramo 25 Aportaciones para los Servicios de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal y Previsiones para Servicios Personales para los Servicios de Educación Básica en el D.F., para el FONE y para el FAETA.

3/No incluye los recursos que transfieren a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en virtud de que se trata de asignaciones cuya distribución se conoce una vez que se firman los respectivos convenios, que deben estar suscritos a más tardar al término del primer trimestre del año, conforme a lo previsto en el artículo 82 la LFPRH.

4/Debido al cambio en la estructura programática del PPEF-2016 definida por la SHCP, este programa se fusionó con el programa de Rectoría en Salud y dejó de ser parte del Gasto Federalizado.

5/Se refiere a subsidios a las Entidades Federativas para impulsar el desarrollo regional y las labores de fiscalización.

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF-2015, PPEF-2016 y del PEF-2016, SHCP.

Conclusiones

El Paquete Económico 2016 estima que para el próximo año el crecimiento real de la economía mexicana se ubicará entre 2.6 y 3.6%. A pesar de que se espera una mejora en la demanda interna, el crecimiento puede verse afectado por factores como: un menor crecimiento de la economía estadounidense y otras economías emergentes; la volatilidad del mercado financiero internacional y el desempeño de la producción petrolera nacional.

El panorama de las finanzas públicas para 2016 refleja la complejidad del entorno externo y prevé una contracción de los ingresos y del gasto, respetando la meta de reducción del déficit. En la LIF-2016

se aprobaron ingresos totales por 4 billones 763,874 mdp, de los cuales 4 billones 154,633.4 mdp corresponden a ingresos presupuestarios y 609,240.6 mdp a ingresos derivados del financiamiento. La RFP se estima en 2 billones 428,227.8 mdp. Mientras que en el PEF-2016 se aprobó un gasto neto devengado de 4 billones 763,874.0 mdp, de los cuales 3 billones 606,705.6 corresponden a gasto programable y 1 billón 157,168.4 mdp a gasto no programable. El gasto federalizado se estima que ascenderá a 1 billón 631,248.8 mdp. En este contexto, 2016 representa un año de consolidación fiscal que permitirá continuar con el fortalecimiento de las finanzas públicas durante los próximos años. ■

Fuentes de consulta

Consultas en línea

Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2016. Recuperado de

http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_paquete_economico_2016.pdf

Criterios Generales de Política Económica 2016. Recuperado de

http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/ppef2016/index.html?utm_source=shcp&utm_medium=banner&utm_campaign=pef2016

Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/ppef2016/index.html?utm_source=shcp&utm_medium=banner&utm_campaign=pef2016

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/paquete/LIF_2015.pdf

Dictamen de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/oct/20151019-IV.pdf>

Minuta Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. Recuperado de

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-10-28-1/assets/documentos/4_Dictamen_Ley_Ingresos_2016.pdf

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2015/index.html>

Dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/nov/20151112-A.pdf>

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/nov/20151112-B.pdf>

Análisis de los Recursos Federales Identificados para las Entidades Federativas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, 2015. Recuperado de

http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/dgf/00_PPEF.pdf

LOS SENADORES ESCRIBEN



RÓXIMA LA NACIÓN MEXICANA A celebrar el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917, es dable reconocer que a lo largo de su trayectoria ha sido el eje y el cauce de las grandes transformaciones para que las ideas políticas, la evolución económica y el vigor social del país se inscriban en su texto.

La nuestra es una Constitución viva y en sintonía permanente con un mundo y un país en la constante del cambio. Por eso, lejos de sopesarla a la luz de si las reformas y adiciones que ha hecho el Órgano Revisor de la Constitución son muchas, en comparación con otras Constituciones; por ejemplo la de los Estados Unidos de América, apreciamos en su reformabilidad la sabiduría de que cada generación tiene el derecho de revisar y acordar las transformaciones que su tiempo demande.

A partir del inicio de la vigencia de nuestra Constitución, se han expedido 225 decretos de modificaciones constitucionales. Un importante estudio

¿Reordenar la Constitución?

Senador Enrique Burgos García*

académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la Cámara de Diputados, publicado en las postrimerías de la LXII Legislatura, da cuenta de que el texto aprobado en 1917 se contenía en 21 mil palabras y al 7 de julio de 2014 (antes de los últimos 5 decretos de reformas y adiciones) tenía ya 63,649 palabras, de las cuales cerca de 40 mil están vinculadas a las modificaciones realizadas en las últimas doce Legislaturas federales.

La Constitución mexicana es hoy más extensa. Lo es porque ha incorporado decisiones y normas que obedecen a la transformación del Estado mexicano, como lo atinente al sistema nacional de planeación democrática del desarrollo y la rectoría del Estado en la economía; al sistema electoral y los partidos políticos; al reconocimiento de los derechos y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; a la revisión integral de las normas de los derechos humanos y sus garantías; al fortalecimiento de los instrumentos de control de la regularidad constitucional entre esferas de poder y competencias públicas, y entre éstas y las personas; al surgimiento de organismos constitucionales autónomos para afirmar la salvaguarda de determinados derechos y libertades, y al régimen para el uso y aprovechamiento de la energía, por mencionar algunos.

Este proceso de ampliación y enriquecimiento del texto constitucional, que refleja en mucho los acuerdos de cambio impulsados por el pluralis-

* Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.

mo político que caracteriza a nuestro país y que ha encontrado su espacio natural en los órganos colegiados con facultades legislativas, es punto de partida para reflexionar si la acción reformadora y sus efectos han generado una extensión e insuficiencias de sistematización que obstaculizan el acceso y la mejor comprensión de la Norma Suprema para quienes integramos el pueblo mexicano. ¿Cómo acercar el conocimiento y la más didáctica comprensión de la Constitución a la población en la cercanía del Centenario de su expedición?

Hace ya varios años que Don Héctor Fix-Zamudio, uno de los más distinguidos juristas del país, a quien en 2002 se le galardonara merecidamente con la Medalla Belisario Domínguez del Senado de la República, formulaba la idea de que antes de acercarnos al debate de si es necesaria una nueva Constitución para México, parecía indispensable ir a un estudio profundo y detallado —a partir de las decisiones y definiciones políticas que obran en su texto— de sus disposiciones, para reordenar y sistematizar las reformas y adiciones de varias décadas de vida constitucional. En otras palabras, depurar sin plantear nuevas reformas de fondo para contar con un documento que permitiera una lectura a nuestro tiempo de la Ley Fundamental de la República.

El estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas proporciona la aportación de reordenación sistemática y consolidada de los contenidos de la Cons-

titución y sugiere la reducción de su texto a partir de evitar duplicaciones, perfeccionar el uso del lenguaje, equilibrar la profundidad y alcance de la exposición de derechos y la regulación de instituciones, ordenar y dar sistema a las materias reguladas y revisar la ubicación de algunas disposiciones para consolidar la lógica político-institucional de las mismas.

De manera particular, invita a la reflexión de la incorporación en la Norma Fundamental de disposiciones con características francamente reglamentarias, como la distribución de los tiempos de radio y televisión para partidos y candidatos en los procesos electorales, pero que en razón del acuerdo político se ubicaron en el más alto escalón de nuestra jerarquía normativa. Para ello, siguiéndose las ideas del maestro Fix-Zamudio, se plantea la incorporación a nuestro sistema de la Ley de Desarrollo Constitucional, que contendría normas inherentes al desenvolvimiento de preceptos constitucionales específicos, aprobados por el voto de las dos terceras partes de los legisladores de cada Cámara en el proceso legislativo y cuya publicación necesitaría la opinión favorable de la Corte sobre su constitucionalidad, sin que el Ejecutivo tuviera la facultad de veto.

Ante la proximidad del Centenario de la Constitución, es oportuna y bienvenida la propuesta de repensar su texto con base en un estudio académico para su reordenación y sistematización. ■



URANTE LA SEGUNDA SEMANA DE noviembre la Universidad Nacional Autónoma de México presentó una serie de libros, más de 20, sobre los grandes temas nacionales. Seguridad social, nivel de bienestar, percepciones sobre la política y la vida social, seguridad pública, violencia, corrupción, transparencia y Estado de derecho son sólo algunos de los temas que aborda esta colección, que no tiene desperdicio. Ya están disponibles en la web muchos de esos materiales; la UNAM honra su origen y da constancia con ello de su vocación más; de su lema: “Por mi raza hablará el espíritu”.

Uno de los libros que he tenido oportunidad de revisar en este trabajo, intenso, de la Universidad Nacional es *La corrupción en México: percepciones, prácticas y sentido ético*. Abundante información e ideas. Resalto que el texto da luz acerca de tres elementos que caracterizan a los actos de corrupción: la violación de algún tipo de norma de conducta, el uso indebido de

Corrupción, transparencia y Sistema Nacional Anticorrupción

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz*

recursos o bien, la conducta indebida; y la búsqueda de un beneficio personal.

El libro añade que existen potenciales y reales actos de corrupción en cualquier ámbito de la vida social, que por su naturaleza se esconde, pero alerta que por el alcance de sus consecuencias, la corrupción pública o política es el fenómeno más relevante a ser observado y analizado.

¿Cómo se pueden identificar actos corruptos?

El libro señala que la corrupción política es el uso de bienes públicos para conseguir beneficios privados.

¿Qué tanta corrupción hay en nuestro país? Todos la hemos sufrido; conocemos cuántas veces y quiénes la cometen; cuánto ha costado a familias, conocidos y personas. Pero hay cálculos nacionales, realizados por académicos que nos aproximan a una visión más detallada y general.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Corrupción y Cultura de la Legalidad, en su versión 2015, 92% de las personas encuestadas considera que en México hay corrupción. Además, 73.9% afirma que es en el sector público donde más se presenta

la corrupción; y, casi la mitad considera que es en los niveles altos de autoridades y funcionarios públicos donde más se practica (47%).

Según el mismo estudio, las personas expresan que la corrupción es el segundo de los tres problemas más graves en nuestro país (70%), sólo después de la inseguridad (80.9%), y del narcotráfico (56.9%).

Legisladores y organizaciones civiles, académicos, especialistas y organismos internacionales hemos trabajado para confrontar y combatir esta dolorosa realidad. Pero, según el texto de la UNAM, pese a los esfuerzos de muchos por ocuparse del tema, los actos de corrupción y las percepciones de la gente acerca de las deudas que tenemos es muy alta: 75.1 por ciento de los entrevistados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM dijo que no conoce alguna campaña anticorrupción difundida por un medio de comunicación, y 49.3% considera que no son útiles las campañas anticorrupción.

Entre los muchos actores que tenemos tareas sobre el tema de informar para empoderar a la gente están los medios de comunicación. Sabemos que la

televisión y la radio siguen siendo los principales medios a través de los cuales la gente se informa y forma opinión de lo que sucede en el país.

No formo parte de los que creen que la tendencia o práctica de la corrupción se deriva de una herencia, casi *genética*. Me parece, más bien, que es parte de una cultura de autodefensa, de falta de fuerza y capacidad para resistirse; de abusos y máxima ambición de quienes tienen la fuerza —no el derecho— para seguir promoviendo, fomentando o cerrando los ojos frente a los abusos, los robos.

Hugo Concha Cantú sostiene en *La corrupción en México* que para la sociedad mexicana “la corrupción se entiende y simultáneamente se confunde, se critica pero se practica, se rechaza, pero se justifica”.

A principios de este año, y luego de trabajo de muchos años de consultas, estudios y análisis y a iniciativa del PAN, los senadores aprobamos una reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Y propusimos un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Aún debemos trabajar en los acuerdos para impulsar las leyes secundarias relacionadas con el tema, además de llevar a cabo la supervisión y vigilancia del funcionamiento del sistema.

Una breve historia legislativa sobre los esfuerzos y avances en materia de corrupción:

- Antes y después de la publicación de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, diversos grupos parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores presentaron iniciativas relacionadas con el combate a la corrupción.
- En la LXII Legislatura se presentaron un total de 5 iniciativas en el tema y en la LXIII Legislatura se identifica una iniciativa.

- Únicamente el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa referente al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en la LXII Legislatura. El resto de iniciativas son relativas al combate a la corrupción, pero no específicamente al SNA.
- Asimismo, fueron siete las iniciativas consideradas para la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, relacionadas con el combate a la corrupción.
- Dichas iniciativas de reforma constitucional fueron presentadas por grupos parlamentarios del PAN, PT y PRD.

Abajo encontrarán una descripción breve de las iniciativas, así como un cuadro sintético acerca de ellas.

Mi lucha personal contra la corrupción, el abuso, la falta de ética, así como mi deber de vigilar a los funcionarios que fomentan o permitan tantos robos y pérdidas económicas y de bienestar social; tanto daño a nuestras familias; seguirá sin parar. Es mi compromiso y deber.

Iniciativas presentadas en la LXII Legislatura respecto al Sistema Nacional Anticorrupción

Año 2013

Iniciativa con proyecto de Ley General en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción. Suscrita por los senadores Zoé Robledo Aburto (PRD) y Benjamín Robles Montoya (PRD). Presentada el 13/12/2013. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Crear marco normativo en materia de combate a la corrupción y cumplimiento de obligaciones relativas al servicio público.
- Indicar que los servidores públicos mencionados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como personas físicas o morales que manejen recursos federales o que se involucren o beneficien de hechos o actos de corrupción, serán los sujetos de la ley.
- Crear el Instituto Nacional para el Combate a la Corrupción:
 - Conducirá el procedimiento administrativo sancionador.
 - Gozará de plena autonomía técnica, operativa, de gestión y presupuestaria.

Año 2014

Iniciativa que expide la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción. Suscrita por los senadores Zoé Robledo Aburto (PRD), Raúl Morón Orozco (PRD), Fidel Demédicis Hidalgo (PRD) y Benjamín Robles Montoya (PRD). Presentada el 18/06/2014. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Combatir la corrupción regulando el cumplimiento de obligaciones de servidores públicos.
- Crear el Instituto Nacional para el Combate a la Corrupción que contará con un Consejo Consultivo.
- Que el Instituto lleve registro de la situación patrimonial y de intereses de servidores públi-

cos y de personas físicas y morales que reciban o apliquen recursos públicos federales.

- Que el Instituto reciba declaraciones de modificación patrimonial.
- Que el Instituto enliste a sujetos obligados a declarar la situación patrimonial.
- Que el Instituto lleve a cabo investigaciones para verificar la evolución del patrimonio.
- Estipular que las dependencias o entidades públicas deben proporcionar información al Instituto.
- Normar que el titular del Instituto o funcionarios establecidos pueden solicitar a la CNBV información bancaria de servidores públicos.
- Determinar que la PGR contará con la Fiscalía Especializada para investigar delitos de corrupción.
- Detallar obligaciones de servidores públicos.
- Indicar que en todas las entidades habrá unidades para presentar quejas o denunciar.
- Detallar los procedimientos administrativos por hechos de corrupción.
- Determinar la responsabilidad de las entidades que permitan establecer acciones para delimitar conductas de corrupción.

Iniciativa que expide la Ley General de Combate a la Corrupción Política. Suscrita por los senadores Armando Ríos Piter (PRD), Zoé Robledo Aburto (PRD), Benjamín Robles Montoya (PRD) el 02/12/2014. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Establecer reglas y procedimientos para investigación y ejecución de penas a servidores

públicos que se beneficien o toleren hechos de corrupción, conflictos de interés, lavado de dinero, desvío de recursos públicos y nexos con crimen organizado.

- Señalar que el Estado deberá proteger intereses públicos e integridad de ciudadanos.
- Estipular que sujetos obligados serán servidores públicos, entidad, fideicomisos, fondos públicos o cualquier persona física o moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos.
- Indicar que el Instituto Nacional para el Combate a la Corrupción será quien conduzca el procedimiento administrativo sancionador.
- Precisar que la Fiscalía contará con cooperación de toda autoridad pública en sus investigaciones.
- Determinar que dependencias y entidades tendrán unidades específicas para recibir denuncias de cualquier interesado respecto de actos de corrupción cometidos por servidores públicos.
- Puntualizar que procederá imposición de sanciones económicas por haber causado daños y perjuicios.
- Indicar que las sanciones del Instituto serán definitivas.
- Manifestar que partidos políticos deberán expresar por escrito que los candidatos aprobaron lineamientos de verificación de confianza.
- Disponer que ciudadanos que quieran ser candidatos presenten solicitud de verificación de confianza.

Año 2015

Iniciativa que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y se reforman y adicionan diversas disposiciones de La Ley Orgánica De la Ad-

ministración Pública Federal. Suscrita por senadoras y senadores, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Presentada el 26/08/2015. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Establecer los principios y bases generales para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción y faltas administrativas, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
- Indicar que serán sujetos de dicha Ley los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, de los tres poderes de la unión, de los organismos constitucionales autónomos y los constitucionales autónomos señalados en las constituciones locales, así como los particulares;
- Detallar la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA);
- Instituir un Comité de Participación Ciudadana, cuyo objetivo será vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción;
- Determinar que en las entidades federativas deberán de establecerse Sistemas Locales Anticorrupción;
- Instaurar el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), el cual promoverá el intercambio de conocimientos, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos;
- Crear una plataforma digital única que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones

- y disposiciones del SNA, misma que estará conformada por los sistemas: Evolución Patrimonial y de declaración de intereses; de Compras Públicas; Nacional de Servidores Públicos Sancionados; de Información y Comunicación del SNF; y de Denuncias Públicas de Actos de Corrupción;
- Referir los mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción;
 - Restablecer a la SFP dentro de las dependencias del Ejecutivo federal para el despacho de asuntos de orden administrativo;
 - Enlistar las atribuciones con las que contará dicha Secretaría; y,
 - Derogar las disposiciones por las que se establece que los titulares de las dependencias y entidades de la APF son responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de las unidades de auditoría preventiva.
 - Para ello expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y modifica los artículos 26, 31, 37 y 44 de la Ley Orgánica de la APF.

Iniciativa que expide la nueva Ley General de Combate a la Corrupción y Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Suscrita por senadoras y senadores, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Presentada el 26 de agosto de 2015. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Crear la normatividad enfocada a establecer los principios, bases generales y procedimientos para identificar, investigar, sancionar y pre-

venir aquellos actos de corrupción en los tres órdenes de gobierno.

- Indicar las diversas obligaciones de los servidores públicos que permitan el adecuado funcionamiento de los órganos, instituciones, dependencias o entidades a las que prestan su servicio;
- Determinar que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tendrá a su cargo los sistemas de identificación, investigación, sanción y prevención de la corrupción;
- Enlistar aquellas conductas que serán consideradas como actos de corrupción;
- Señalar los mecanismos y procedimientos de denuncia, así como los medios de participación ciudadana;
- Detallar el proceso de investigación desde la denuncia hasta la ejecución de la sanción;
- Precisar las sanciones administrativas aplicables para servidores públicos y para las personas físicas y morales que intervengan en actos de corrupción; y,
- Referir los casos en los que será procedente el recurso de revisión y juicios de amparo.

Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura respecto al Sistema Nacional Anticorrupción

Iniciativa que expide la Ley General para el Combate a la Corrupción. Suscrita con el aval de las y los senadores integrantes del grupo parlamentario del PRD. Presentada el 10 de septiembre de 2015. (Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa, 2015).

Objeto:

- Establecer mecanismos para la prevención, detección, investigación, sanción y erradicación de la corrupción relacionada con el ejercicio de la función pública.
 - Precisar los sujetos obligados y los principios que regirán la función pública para garantizar el buen gobierno.
 - Crear el Sistema Nacional Anticorrupción, que coordinará las políticas, acciones y la Estrategia Nacional para el Combate a la Corrupción y se coordinará con los sistemas nacionales de transparencia y fiscalización.
 - El Sistema estará integrado por: el Comité Coordinador del Sistema; el Comité de Participación Ciudadana del Sistema; y los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.
 - Se puntualizan las facultades y obligaciones del Sistema y sus integrantes.
 - Se define la Política Nacional para el Combate a la Corrupción.
- Determinar que cualquier dependencia contará con órganos internos de control, de acceso público, con el fin de que cualquier interesado pueda denunciar por incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos.
 - Especificar los procedimientos para la imposición de sanciones administrativas.
 - Estipular las acciones que serán tipificadas como hechos de corrupción.
 - Establecer el Registro Público de Intereses, Patrimonial y Fiscal, cuya función es el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos y personas físicas y morales que reciban o apliquen recursos públicos federales.
 - Señalar los sujetos obligados de presentar dicha declaración patrimonial y de intereses.
 - Garantizar la protección de los denunciantes, testigos y terceros perjudicados por faltas administrativas graves o hechos de corrupción. ■

Iniciativas que reforman artículos constitucionales relativos al combate a la corrupción
publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015

Tipo de asunto	Denominación del asunto	Presentada por	Partido político	Turnado a	Estatus	Tema
Iniciativa	Que reforma los artículos 16, 21, 76 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control.	Senador José María Martínez Martínez	PAN	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Paradictamen 2.-Senado -Anticorrupción y Participación Ciudadana.- Paradictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Paradictamen	PUBLICADO EN D.O.F. EL 27-MAY-2015	1.-Reformas constitucionales 2.-Transparencia y Rendición de Cuentas
Iniciativa	Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.	PAN	-	1.-Senado -Puntos Constitucionales.- Paradictamen 2.-Senado -Anticorrupción y Participación Ciudadana.- Paradictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Paradictamen	PUBLICADO EN D.O.F. EL 27-MAY-2015	1.-Reformas constitucionales 2.-Transparencia y Rendición de Cuentas
Iniciativa	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	PAN	-	1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Paradictamen 2.-Diputados -Transparencia y Anticorrupción.- Paraopinión	PUBLICADO EN D.O.F. EL 27-MAY-2015	1.-Reformas constitucionales 2.-Transparencia y Rendición de Cuentas

Fuentes de consulta

Consultas en línea

Secretaría de Gobernación. Sistema de Información Legislativa. Consultado el 10 de noviembre de 2015. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.](http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=ec479c163e2f705d469c0134b21afb55&Serial=b5ce7b7c87b17db30935747a1383876a&Reg=46&Origen=BA&Paginas=15)

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=ec479c163e2f705d469c0134b21afb55&Serial=b5ce7b7c87b17db30935747a1383876a&Reg=46&Origen=BA&Paginas=15.](http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Avanzada/ResultadosBusquedaAvanzada.php?SID=ec479c163e2f705d469c0134b21afb55&Serial=b5ce7b7c87b17db30935747a1383876a&Reg=46&Origen=BA&Paginas=15)



L 7 DE OCTUBRE DE 1913, EL SENADOR Belisario Domínguez fue ultimado en el panteón de Xoco. La avaricia de poder de Victoriano Huerta, y el temor de la Representación Nacional para oponerse a éste, condujeron al senador a realizar el máximo sacrificio por la Patria: la ofrenda de la vida en defensa de la libertad.

La brutalidad, citando al maestro Ernesto de la Peña, “apagó el torrente de su sangre y detuvo el perfil que lo animaba”. Pero fueron las ideas y acciones de Don Belisario las que despertaron la conciencia nacional: el compromiso y destino impostergable hacia la construcción de un México más próspero, libre y justo.

En el Poema número 20 de Neruda se lee: “La misma noche que hace blanquear los mismos árboles. Nosotros, los de entonces, ya no somos los mismos.” Hoy, a 102 años del artero asesinato de Don Belisario Domínguez, definitivamente México y el mundo no son los mismos.

Impulsamos desde el Senado una ‘revolución de emprendedores’ para redoblar el paso en la transformación de México

Senador Roberto Albores Gleason*

A un siglo de distancia, no podemos dejar de sorprendernos que nuestro país y el mundo hayan vivido transformaciones profundas. Es asombroso, por ejemplo, el *milagro económico* que han experimentado algunos países, que con una mezcla inteligente y pragmática de incentivos de mercado y del Estado, emprendedurismo y capital humano, hicieron lo que se antojaba imposible: lograron un crecimiento fuera de serie, disminuyeron radicalmente la pobreza, mejoraron de forma impresionante las oportunidades y la calidad de vida de su gente y consolidaron su democracia.

Relata el economista Ha Joong Chang: “Corea del Sur, uno de los países más pobres del mundo, era el país de los lamentos en el que nací el 7 de octubre de 1963. Hoy, soy un ciudadano de uno de los países más prósperos. A lo largo de mi vida, el ingreso per cápita de Corea ha crecido algo así como 14 veces. A Reino Unido le tomó 2 siglos y a Estados Unidos siglo y medio para alcanzar el mismo resultado”.

A un siglo de distancia, no podemos dejar de sorprendernos, a decir de Ken Robinson que “lo que distingue a la época actual son el ritmo y la escala del cambio... [cuyas] dos grandes fuerzas impulsoras son la innovación tecnológica y el crecimiento de la población”.

En el 2030 seremos 8,400 millones de habitantes en el mundo. En este devenir, países y regiones tienen prisa para dinamizar su economía. Por ejemplo, para el 2018, China tendrá la industria de la construcción



* Senador por el estado de Chiapas.

más grande en el mundo y en los próximos 10 años Rusia estará invirtiendo 1,000 billones de dólares en infraestructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria.

En otras palabras, en casi todos los frentes, el ritmo del cambio se ha ido haciendo cada vez más frenético. Pensemos en el avance tecnológico. No nos creerían las nuevas generaciones, que tienen, desde el nacimiento, una nueva necesidad: la de estar *always on* o siempre conectado, que hace menos de dos décadas, el Internet era todavía una novedad. No había teléfonos inteligentes ni existían las redes sociales. O como diría Joaquín Sabina en su versión en vivo de 19 días y 500 noches: “Cuando yo escribí esta canción no existía ni Facebook ni Twitter ni hashtag ni aquella que los parió”.

Cuanto más complejo se hace el mundo, más innovadores debemos ser para afrontar sus retos. Las consecuencias de la falta de creatividad pueden ser graves. Lo más probable es que las organizaciones que permanezcan inmóviles, inmersas a las viejas costumbres, sean barridas por los innovadores.

Ciertamente a un siglo del asesinato de Don Belisario Domínguez, “nosotros los de entonces ya no somos los mismos”. Sin embargo, los mexicanos mantenemos inquebrantable el anhelo de seguir construyendo y con mayor velocidad un país más libre, más justo y más próspero, con mayores oportunidades y menor desigualdad.

Y en este sentido, el legado de nuestro héroe trágico no sólo está vigente sino marcado en lo más hondo de nuestra conciencia; por ello, no es casualidad que la Medalla Belisario Domínguez, sea la distinción más alta de la República que honra a mexicanas y mexicanos sobresalientes que han contribuido al fortalecimiento del México contemporáneo desde diversos ámbitos.

En consecuencia, es motivo de orgullo para el Senado de la República que en la edición 2015, el galardonado de la Medalla Belisario Domínguez haya sido el Ciudadano Alberto Baillères González: un mexicano ejemplar que desde su trinchera, el sector privado, ha trabajado incansablemente por una nación más próspera y competitiva.

De nuestro homenajeado podemos destacar: su espíritu audaz su sentido de responsabilidad social y su profundo amor a México que le fueron inculcados por su señor padre, Don Raúl Baillères Chávez, quien fuera un extraordinario emprendedor que empezó con casi nada y, a su muerte en 1967, había legado un grupo de empresas sumamente exitosas, además del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Economista graduado en 1957 con Mención Honorífica, Don Alberto inició su carrera profesional en el Banco de Comercio, ingresó a la Cervecería Moctezuma como vendedor y posteriormente fue Director de Palacio de Hierro y de la compañía cervecera. Diez años después, tras el fallecimiento de su señor padre y con apenas 30 años, el joven Alberto asumió con decisión y arrojo la Presidencia del grupo empresarial.

Don Alberto recuerda: “Me volví casi invisible para mis amigos y para la sociedad, porque me di cuenta que necesitaba toda mi energía para estar con mi familia y dirigir la empresa. Casi no hubo tiempo para otra cosa”.

En palabras del doctor Francisco Calderón: “Don Alberto estrategia de amplia visión, con una estricta honestidad personal y exigente en el cumplimiento de la disciplina del trabajo” vendió empresas —como la Cervecería Moctezuma y Peñafiel—, fusionó otras

—como es el caso de la aseguradora GNP— y concentró esfuerzos en sus áreas prioritarias de negocio.

Convirtió a Industrias Peñoles en una de las principales productoras de minerales en América Latina, así como una de las empresas líderes exportadoras e introductoras de divisas al país.

Sus propias palabras reflejan su visión empresarial: “En los momentos de auge, hay que tener serenidad para evitar embelesarse con la efervescencia de la prosperidad; y en los declives, paciencia para superar los mayores obstáculos”.

En retrospectiva, Alberto Baillères recibió un grupo de empresas que generaban 12,000 empleos formales. Hoy, a casi 50 años de distancia, en un entorno de responsabilidad social y competencia económica, su grupo es ejemplo de dinamismo y orgullo de nuestro país, el cual genera más de 50,000 empleos de calidad y beneficia a más de 150,000 mexicanos de forma directa.

Sumado a las cualidades descritas, también hay que reconocerle su gran contribución a la educación, la cultura y la filantropía. Su liderazgo ha sido decisivo para la consolidación de la Fundación Mexicana para la Salud y de la Fundación para las Letras Mexicanas.

Especial mención habrá que hacerle a Don Alberto por su decidido impulso al ITAM; hoy en día una de las mejores universidades de América Latina, semillero de destacados profesionistas que tienen un alto compromiso social y que aportan sus conocimientos y experiencia a México desde los ámbitos público, social y privado.

En palabras de Carlos De la Isla y Javier Beristain: “(...) Don Alberto Baillères no sólo heredó de su señor Padre su compromiso con México, sino que

acrecentó su entusiasmo por la educación, [por considerar que ésta es la respuesta imperiosa para atender los graves problemas de México] (...)” Por ello ha impulsado “una universidad multidisciplinaria, plural y diversa; que hace investigación sin descuidar la educación integral de sus alumnos, esa formación a la que invita Ortega y Gasset (...)”

En ese sentido, no es casualidad, que el ITAM es la institución privada en el país que más becas y apoyos financieros otorga a sus alumnos.

Finalmente, a Alberto Baillères hay que reconocerle su incesante aportación de ideas y propuestas concretas para un mejor país, como lo es el decálogo que esboza en su libro “Visión de País: de la pobreza a la prosperidad para todos”, en coautoría con el doctor Arturo Fernández. Para Baillères “la erradicación de la pobreza debe ser la prioridad de la política pública”.

Raúl García Reimbert, que trabajó casi tres décadas para Grupo BAL, escribió las siguientes palabras: “No es fácil tener la responsabilidad de crear y conservar miles de empleos, no es fácil multiplicar los beneficios en las comunidades donde se opera; no es fácil comprometerse con la educación superior y con decenas de jóvenes becados, en el ITAM; eso se basa y se construye en algo que se resume en la frase acuñada por Don Alberto Baillères: “Nuestro querido México”.

Simon Sinek acierta cuando argumenta que “los grandes líderes están dispuestos a sacrificar los números para salvar a su gente. Los pobres líderes sacrifican a la gente para salvar sus números”.

Don Alberto Baillères, como señala José Barba, es “un hombre parco en palabras y amplio en construcciones y logros... [que] **responsablemente ha querido hacer crecer a los demás.**”

Decía Hegel que “nada grande se lleva a cabo en la vida sin una gran pasión”. A sus 80 años, Don Alberto Baillères —un hombre de familia, muy apegado a su mujer, Teresa Gual, y a sus hijos y nietos— no presenta visos de querer jubilarse pronto. Es un líder de espíritu joven, un capitán de empresas e instituciones avezado, un nacionalista comprometido. Es, en el más estricto sentido de la palabra, un hombre apasionado para la creación.

Me congratulo que el Pleno del Senado haya decidido, a propuesta de la Comisión de la Medalla Belisario Domínguez que me honro en presidir, otorgar esta presea a Don Alberto Baillères, porque también es un reconocimiento a que los emprendedores y las empresas exitosas son los motores fundamentales de la prosperidad de una nación, y que éstos no son enemigos, sino aliados estratégicos para el cumplimiento de las metas nacionales.

Vivimos en una revolución global con fuerzas dinámicas que no tienen parangón. No es casualidad que urbes exitosas tengan eslogans como este: “Berlín en movimiento, el que se detiene se pierde”.

En el 2012, cuando el Senado condecoró al maestro Ernesto de la Peña con la Belisario Domínguez, el doctor Jaime Labastida expresó: “algo empieza a cambiar en nuestra nación, glosó lo que dice Shakespeare en Hamlet ‘no todo está podrido en el Estado de Dinamarca’”.

México es un país en movimiento, somos la 13^{era} economía mundial, hemos crecido más que el promedio de países de la OCDE, somos el 10° país con mayor inversión extranjera directa, se disminuyó la pobreza extrema y creció el empleo formal, tenemos mínimos históricos de inflación, contamos con inversiones y producciones récord en industrias como la

automotriz y electrónica. Somos más competitivos y tenemos un mejor clima de negocios.

No me malinterpreten, es claro que nuestro país aún tiene dolores muy profundos como la pobreza, la desigualdad, la injusticia, la inseguridad y la corrupción, pero también es claro que somos una generación, parafraseando a Mario Benedetti, que no se queda inmóvil al borde del camino y no se llena de calma.

Somos una generación decidida, plural y optimista, que no administra la coyuntura, sino que transforma con acciones contundentes, la realidad que vivimos.

Así, a partir de diagnósticos certeros, un liderazgo sólido, acuerdos y reformas concretas, esta generación ha dicho sí y está decidida a transformar a nuestro país. El diálogo y la concertación entre todas las fuerzas políticas, ha dado frutos.

Porque México está en movimiento, seamos francos. Nuestro país no es el mismo. Hace tres años, era inimaginable pensar que nuestra clase política rompiera viejos yugos y le otorgara nuevamente al Estado la rectoría de la educación.

Estamos decididos a que la educación pública sea de calidad, que forme seres humanos integrales, que potencialicen su talento y creatividad.

Seamos francos, mientras que la mayoría de los países hace décadas hicieron modificaciones trascendentes a sus marcos regulatorios de energía, México no despuntaba. Era inimaginable lo que se logró: romper paradigmas y apostarle a la productividad. Estamos decididos a convertir a México en líder mundial en energía para dinamizar nuestro crecimiento.

Seamos francos, hoy nuestro país va en serio con esquemas de competencia económica que mejoren la calidad y precios de los productos y servicios y benefi-

cien al consumidor. Estamos decididos a que la competencia sea una palanca de prosperidad y freno efectivo a las prácticas antimonopólicas y anticompetitivas.

Seamos francos, no titubeamos al fortalecer las finanzas del Estado que estaban ubicadas en los sótanos de recaudación en el mundo. Estamos decididos a fortalecer los ingresos del Estado para cubrir las enormes necesidades que tiene nuestro país, con un federalismo fiscal equitativo y distributivo.

Seamos francos, México lucha por perfeccionar su democracia día a día. Son realidades el fortalecimiento permanente de nuestras instituciones electorales, el empoderamiento de las mujeres en la política y las candidaturas independientes. Además, tenemos poderes públicos trabajando en plena autonomía. Cada uno cumpliendo con su responsabilidad política. Estamos decididos a seguir consolidando nuestra democracia en pluralidad.

Seamos francos, México avanza en el rumbo de un menor desequilibrio regional generando una política diferenciada a través de las Zonas Económicas Especiales. Estamos decididos en que el Sur de México crezca y así tengamos un país equitativo y próspero.

En suma, las reformas estructurales impulsadas con visión por el Ejecutivo Federal y aprobadas en

el Congreso de la Unión, han sentado nuevas bases para el desarrollo sostenido e incluyente, así como para acabar con la pobreza y la desigualdad que tanto nos lastiman.

Es tiempo de redoblar el paso en la transformación de México. Ahora más que nunca requerimos el esfuerzo supremo de todos; de una *revolución de emprendedores* que innoven y aporten en todas las áreas de la República. Es tiempo de pensar de forma creativa, comunicar y trabajar en equipo, ser flexibles y adaptarse con rapidez.

Nos convoca Don Alberto Baillères:

“No se trata de aspiraciones infundadas, creo firmemente que es posible, otras naciones lo han conseguido y además tenemos las condiciones para lograrlo, contamos con una población joven que tiene la creatividad y un gran espíritu emprendedor”.

Así pues, cierro el presente artículo con un pensamiento de Don Belisario Domínguez:

“¿Qué nos toca hacer? ¡Trabajar, mexicanos! ¡A la obra! ¡A la obra todos, con entusiasmo y fe! México debe ser muy grande, muy rico y muy feliz, y lo será si cada uno de sus hijos sabe hacer respetar sus derechos, y cumplir con sus obligaciones. ¡Viva México!” ■



ARTÍCULOS INVITADOS



UANDO EL PRESIDENTE ÁLVARO Obregón creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, junto con el primer secretario del ramo, José Vasconcelos, se propuso un proyecto que entonces parecía una utopía: construir, articular y sostener un sistema nacional de educación pública que llevara escuelas, maestros y alfabetización hasta los lugares más apartados de nuestro país. En aquel entonces, en nuestro país, con una población de no más de 15 millones de habitantes, la cobertura de primaria no alcanzaba ni el 10% y la del resto de los niveles educativos era prácticamente nula. Posteriormente, gracias a la visión del presidente López Mateos, hubo avances enormes en la consecución de esta gran meta, aun con los retos que los cambios demográficos de los 50 y 60 representaron para el sistema educativo. El entonces secretario Torres Bodet puso en marcha el Plan de Once Años (1958-1970), cuyos logros han permeado hasta la actualidad. Con

Siete prioridades para transformar el sistema educativo

Aurelio Nuño Mayer*

gran audacia, este programa amplió la cobertura en educación primaria, emprendió la construcción de nuevas escuelas, impulsó la formación de nuevos docentes, e inició la distribución del libro de texto gratuito.

Hoy, casi 100 años después del nacimiento de la SEP, la cobertura universal en primaria y secundaria ya no es una utopía, mientras que en la educación media superior la cobertura es cercana al 75% y, en educación superior, al 35%. Sin embargo, en un sistema educativo que alberga a más de 35 millones de estudiantes, los desafíos van más allá de la cobertura. Ahora, más que nunca, es necesario redoblar esfuerzos para mejorar la calidad de la educación. En este sentido, el presidente Enrique Peña Nieto emprendió la reforma educativa, la más importante de las 13 reformas estructurales, que plasmó esta visión en el artículo tercero constitucional: “que la educación que imparta el Estado mexicano, además de ser pública, laica y gratuita, sea de calidad”.

Con la reforma educativa, el Estado mexicano recuperó la rectoría de la educación para planear, orientar y conducir más eficazmente la política educativa, poniendo por encima de todo el interés superior de la niñez. Para ello se dotó de autonomía constitucional al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); se estableció el Servicio Profesional Docente para que el mérito sea el único criterio de reconocimiento al desempeño de los maestros; y se aplicó el Censo de Maestros, Alumnos

* Secretario de Educación Pública.

y Escuelas de Educación Básica y Especial (CEMABE) para construir el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) para hacer más eficaz y transparente el gasto educativo. Ahora, lo más importante es implementar la reforma educativa para que todos los niños, niñas y jóvenes desarrollen capacidades que les permitan construir su propia historia de éxito. Por ello trazamos siete prioridades que orientan el curso de acción de la política educativa.

Prioridad 1. Fortalecimiento de la escuela

El fortalecimiento de la escuela es un eje central de la reforma educativa del presidente Peña Nieto. Antes de la reforma, las escuelas estaban al servicio del sistema educativo. Con la reforma, esta ecuación se invirtió y ahora la escuela está en el centro. Esto implica abandonar un sistema rígido y vertical en favor de uno que está al servicio de las escuelas y los alumnos. Para lograr este cometido, apoyamos a los centros escolares mediante programas que fortalecen sus procesos de gestión, cuyo buen funcionamiento es fundamental para que la enseñanza y el aprendizaje cobren vida en las aulas.

Los Programas de la Reforma Educativa (PRE) y de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) incluyen entre sus componentes el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los 85 mil centros que atienden. Estos programas combinan el desarrollo de capacidad de gestión bajo el liderazgo del director con recursos financieros que permiten a la comunidad escolar decidir cómo invertir los recursos para mejorar los planteles y brindar un servicio educativo de calidad. El PRE,

que inició operaciones en 2014, beneficiará a más de 24,000 escuelas con una inversión de 7,567.2 millones de pesos para el ciclo escolar 2015-2016. Además de que los recursos de este programa permiten atender carencias de infraestructura, adquirir materiales educativos y otorgar recursos adicionales para la formación docente, da un importante impulso a la supervisión escolar, destinando hasta 5 millones de pesos por entidad federativa solo a este rubro. Por su parte, para mejorar la enseñanza y el aprendizaje, el PETC amplía las jornadas escolares entre 6 y 8 horas para reforzar competencias lectoras y matemáticas, de arte y cultura, y de recreación y desarrollo físico. Además, el PETC contempla la asignación de 90 mil pesos a cada centro para fortalecer la autonomía de gestión y favorecer la convivencia en beneficio de las más de 23 mil escuelas atendidas en el ciclo escolar 2014-2015.

Para reforzar la autonomía de gestión de todo el sistema educativo estamos trabajando en un nuevo modelo de escuela. Este enfoque se centra en el desarrollo de capacidades para que las escuelas incidan en la mejora del aprendizaje de los alumnos, impulsen la normalidad mínima (operación escolar todos los días y uso eficiente del tiempo), reduzcan la deserción y mejoren la convivencia. La atención a estos aspectos pretende que cada escuela establezca una ruta de mejora centrada en el aprendizaje de los alumnos. La puesta en marcha de este modelo implica la reducción de trámites y la descarga administrativa de la escuela, el fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares y la consolidación de los Consejos de Participación Social.

El fortalecimiento de los Consejos Técnicos Escolares es crucial porque en estos órganos de deliberación y decisión es donde el director y los maestros, de forma colegiada, planean, implementan, monito-

rean y evalúan la ruta de mejora de cada escuela. El liderazgo del director y la participación de los maestros en el Consejo Técnico Escolar resultan en diagnósticos y planes de trabajo que aprovechan al máximo la experiencia docente, generan mejores prácticas pedagógicas y ambientes de respeto, y disciplina y trabajo conducentes a la convivencia armónica.

Por otra parte, la participación organizada de la sociedad es indispensable en la consecución de este objetivo y la solución de los problemas de la escuela. Los Consejos de Participación Social son instancias de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información en donde confluyen padres de familia, maestros, directores y otros miembros de la comunidad para contribuir a la equidad y calidad de la enseñanza. Estas instancias —con presencia en los niveles escolar, municipal, estatal y nacional— dan cuenta de las opiniones y propuestas pedagógicas de sus comunidades, intercambian buenas prácticas y acompañan la operación de la escuela bajo los principios de normalidad y autonomía. Una relación como la que estos consejos estimulan genera el capital social capaz de detonar acciones que fomentan la permanencia y mejoras en conducta escolar, el rendimiento académico y el aprendizaje.

Para que los Consejos Técnicos Escolares se consoliden como mecanismos de respaldo a la gestión escolar le damos mayor peso a la retroalimentación de docentes y supervisores, cuyas ideas y propuestas contribuirán a su mayor efectividad. De igual forma, trabajamos para que los Consejos de Participación Social sigan promoviendo la participación proactiva de sus integrantes para mejorar las prácticas de gestión escolar y la rendición de cuentas. Una comunidad participativa vigilará que el acceso a la educación pública no se condicione al pago de una cuota y fa-

cilitará que los padres de familia se organicen para apoyar a las escuelas mediante trabajo o aportaciones voluntarias. Por último, estamos trabajando en la puesta en marcha del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela (SATE). De esta manera, maestros y directivos contarán con mayor apoyo, asesoría y acompañamiento especializados para mejorar sus prácticas y el funcionamiento escolar. Estos esfuerzos vendrán acompañados de medidas para liberar de la carga burocrática a los docentes, lo que le permitirá al magisterio concentrarse en su verdadera vocación —la enseñanza— para brindar a niños y jóvenes una educación de calidad.

Prioridad 2. Infraestructura, equipamiento y materiales educativos

Los edificios, el equipamiento y la disponibilidad de libros y materiales didácticos son elementos indispensables de toda escuela. Por eso invertiremos más y mejor en infraestructura, equipamiento y materiales educativos mediante la iniciativa más ambiciosa que se haya tenido en las últimas décadas: el Programa Escuelas al CIEN (Certificados de Infraestructura Escolar Nacional). Con este programa contaremos con más de 50,000 millones de pesos para mejorar las condiciones de más de 33,000 escuelas a las que asisten 5.2 millones de alumnos —más de 1.7 millones en comunidades indígenas— en 2,011 municipios. Este innovador mecanismo atenderá las necesidades de infraestructura de los planteles escolares que más lo necesiten mediante convenios que establecimos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos estatales, partiendo de los resultados del

Censo de Maestros, Alumnos y Escuelas de Educación Básica y Especial (CEMABE) que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) realizó en 2013. Los certificados permitirán potenciar los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples de las entidades federativas para impulsar grandes proyectos de infraestructura educativa. La operación de este nuevo programa será en estricto apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas. De esta forma, Escuelas al CIEN permitirá dejar en buenas condiciones la mayoría de los planteles existentes y construir nuevos donde haga falta. De manera similar, en colaboración con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), redoblabemos el paso para conectar más escuelas a Internet y electrificar aquellas que lo requieran.

En cuanto a la provisión de materiales educativos, estamos desplegando un esfuerzo adicional para que estos sean de calidad y pertinentes, concentrando nuestra energía en que recursos didácticos de primera importancia, como los libros de texto gratuito, lleguen a tiempo a las escuelas. También estamos apoyando la generación y distribución de materiales educativos basados en las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para ampliar el acceso a nuevos y diversos contenidos.

Prioridad 3. Desarrollo profesional docente

Los maestros y maestras son la columna vertebral del sistema educativo. Aprovechar al máximo su vocación, talento y esfuerzo es esencial para la transformación educativa y social del país. El fortalecimiento

del desarrollo profesional docente es prioritario porque de los docentes depende, en gran medida, que hagamos efectiva una educación de calidad. Por ello, estamos avanzando en la consolidación del nuevo Servicio Profesional Docente y trabajando estrechamente con el INEE para realizar procesos de evaluación claros, transparentes y contextualizados.

La creación del Servicio Profesional Docente permitió establecer un sistema por medio del cual los maestros y aspirantes se valen de su propio mérito para ingresar, permanecer, lograr promociones y reconocimientos. Así, quienes obtengan un desempeño *suficiente* en las evaluaciones, además de acceder a herramientas de formación continua, tendrán garantizada su permanencia en el Servicio Profesional Docente durante cuatro años. Los docentes que alcancen el nivel *bueno*, además de lo anterior, accederán a una promoción por incremento de horas. Por último, quienes consigan un nivel *destacado* recibirán, además de los beneficios mencionados, un aumento de hasta 35% en su sueldo. De manera complementaria, apoyamos al magisterio con convenios como el que suscribimos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para otorgar acceso preferencial a créditos personales e hipotecarios a los maestros mejor evaluados. La evaluación docente es un instrumento que permite reconocer el desempeño de los maestros de México con incrementos salariales y mejores prestaciones.

Para avanzar de forma sostenida en beneficio de la calidad educativa y las condiciones laborales del magisterio, nuestra prioridad es seguir consolidando el Servicio Profesional Docente. Tan solo para el ciclo 2015-2016, se han registrado 239,458 aspirantes para

los concursos de oposición para el ingreso y promoción en educación básica y media superior. Estas cifras muestran que la evaluación docente se desarrolla de forma exitosa y que, cada vez más, es parte de la dinámica cotidiana del sistema educativo nacional. Con los procesos de evaluación, los maestros y las maestras adquieren el derecho —y el Estado la obligación— de ofrecerles una formación continua a la altura de los retos que enfrentan. En este sentido, estamos trabajando en el fortalecimiento integral de la oferta de formación continua para que los cursos para los maestros en servicio sean más pertinentes, oportunos y de calidad. Las evaluaciones no son para castigar: son una herramienta para ayudar a nuestros maestros a mejorar.

Como el presidente Peña Nieto lo ha expresado, la educación normal también es fundamental para aprovechar al máximo el talento de quienes tienen la vocación de ser maestros. Por ello, estamos desarrollando el Plan Integral de Fortalecimiento de la Educación Normal para que las escuelas normales sigan adaptándose a las exigencias del siglo XXI y siendo el semillero de los educadores de México. Como parte de este esfuerzo conjunto, buscamos que el nuevo perfil del educador reditúe en agentes más colaborativos y proactivos, con un mayor conocimiento de su profesión, así como una profunda ética de trabajo enfocada al desarrollo de prácticas educativas democráticas, inclusivas, pertinentes y de calidad. Ya en funciones, nuestra meta es que los educadores sean plenamente capaces de valerse de la multiplicidad de recursos metodológicos, científicos y tecnológicos para potenciar el aprendizaje de sus futuros alumnos. Estas medidas harán del maestro el principal motor de la transformación educativa del país: una fuente de inspiración trascendental para que los alumnos se esfuerzen más en aprender.

Prioridad 4. Revisión de los planes y programas de estudio

Queremos que nuestros niños y jóvenes aprendan a conocer y a convivir para favorecer su autonomía y equilibrio personales. Por eso estamos trabajando en una agenda que marque el rumbo y guíe un diálogo con maestros, autoridades locales y expertos para revisar los planes y programas de estudio. Los 18 foros regionales de consulta y las 3 reuniones nacionales que la SEP realizó, en 2014, con autoridades educativas locales y un Consejo Asesor de expertos, confirmaron lo prioritario que es revisar los planes y programas de estudio dentro de la discusión más amplia sobre la revisión al modelo educativo. El currículo es central porque organiza los contenidos educativos e incluye los planes y programas de estudio, además de los enfoques y recursos didácticos, que tienen como objetivo final el máximo aprendizaje de los alumnos. Como se expuso en los distintos foros regionales, para que el currículo garantice la equidad y la inclusión, además de plantear contenidos, conceptos y objetivos, es fundamental que se centre en el alumno. Adoptar este enfoque supone dar prioridad al aprendizaje significativo y para la vida, abandonar la estricta memorización de conceptos, incluir estrategias para nivelar conocimientos y habilidades para prevenir y disminuir el rezago educativo y la deserción.

Tanto en educación básica como en media superior, se impulsa un currículo y prácticas centrados en el alumno que se nutran permanentemente de la información provista por las evaluaciones. A partir de la reforma, en la educación media superior se refuerza la instrumentación de un marco curricular común más flexible y pertinente. Otro rasgo importante es la

introducción de contenidos y materiales prácticos — como el Programa Construye T— para el desarrollo de habilidades socioemocionales de los estudiantes: la autoconciencia, autorregulación, determinación personal, consciencia social, relación con los demás y la toma consciente de decisiones, así como el fortalecimiento de las competencias profesionales. Desarrollar estas habilidades y competencias brindará mayores posibilidades de éxito académico y permitirá a los estudiantes desarrollar perfiles valorados en el mundo laboral.

Para que el nuevo modelo educativo trascienda, es necesario profundizar la discusión nacional que estamos sosteniendo para definir el modelo de educación del siglo XXI con los pedagogos, los expertos, la sociedad civil, los legisladores federales y locales, los gobiernos de los estados pero, sobre todo, con los maestros. La mejora de planes y programas de estudio que realicemos debe contemplar los elementos indispensables para que los niños y jóvenes desarrollen un conjunto de aprendizajes para gozar de una vida plena y productiva: todo alumno que curse la educación básica y educación media superior debe contar con una formación integral, desarrollar saberes esenciales para desenvolverse plenamente en los ámbitos personal y profesional, y ejercer los valores de la libertad, democracia, respeto a la ley, solidaridad, igualdad de oportunidades y patriotismo.

Prioridad 5. Equidad e inclusión

Si bien el principal objetivo que plantea la reforma educativa es mejorar la calidad de la educación, debemos lograrlo con equidad e inclusión. Para un país amplio y diverso, requerimos también de un sistema educativo incluyente, diversificado y equitativo que

llegue a toda la población. Cuando un sistema educativo es equitativo, el currículo y programas se adaptan a la diversidad social, étnica y cultural del país, así como a las características del entorno en el que se enseña y se aprende. Nuestro sistema educativo debe paliar, en la medida de sus posibilidades, los obstáculos para el aprendizaje de niños, jóvenes y adultos en condiciones de desventaja para ser un verdadero motor de movilidad social. Entre otros objetivos, debemos comenzar por garantizar la cobertura educativa. México ha dado un gran paso al lograr la cobertura universal en educación básica, y camina con pasos muy firmes para cumplir con metas nuevas en educación media superior —que hasta el ciclo escolar 2014-2015 es mayor a 71%— y en educación superior. Nuestros esfuerzos deben hacer realidad el acceso equitativo a la educación para garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho.

El compromiso con la equidad, inclusión e igualdad de oportunidades se traduce en acciones a favor de alumnos que viven en zonas de extrema pobreza. En este sentido, el servicio de alimentación que el Programa Escuelas de Tiempo Completo ofrece en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre benefició a 1.5 millones de alumnos en más de 12,000 Escuelas de Tiempo Completo (más del 50% del total de escuelas de este programa). Asimismo, los recursos de este programa permitieron la construcción de 2,000 comedores escolares en el país. Para desarrollar los servicios de alfabetización, primaria y secundaria, orientados a la población vulnerable de 15 años y más, promovemos una ambiciosa Campaña Nacional de Alfabetización y Abatimiento del Rezago Educativo. De diciembre de 2012 a mediados de 2015, alfabetizamos a más de 450,000 jóvenes y

adultos de 15 años y más, y redoblabamos esfuerzos en la segunda mitad de esta administración para disminuir el rezago. De igual forma, estamos haciendo más eficiente la focalización de las becas que el gobierno otorga para asegurarnos que lleguen a quienes más las necesitan. Esta labor demanda un esfuerzo de colaboración inter-secretarial porque hay becas, como las del programa Prospera, que se coordinan con la Secretaría de Desarrollo Social. Esta gama de apoyos permite el acceso y permanencia de estudiantes que, sin este respaldo, difícilmente serían parte del sistema educativo.

Asimismo, con el fin de favorecer la inclusión, seguimos apoyando opciones educativas para alumnos que, por su condición social o de discapacidad, requieren ayuda adicional. En este sentido, destaca el respaldo a los centros comunitarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), el impulso a la accesibilidad y la labor de los Centros de Atención Múltiple a favor de alumnos con discapacidades, el mejoramiento a la infraestructura, el acceso a materiales para escuelas indígenas, y la prevalencia de programas educativos de atención para migrantes. En educación media superior, apoyaremos opciones más flexibles y de calidad para mejorar las condiciones de acceso y combatir la deserción e incrementar la cobertura en este nivel educativo con Telebachilleratos Comunitarios, Prepa en Línea y Centros de Atención para Personas con Discapacidad. Asimismo, programas como Yo no abandono y Construye-T tienen como fin desarrollar habilidades socioemocionales y generar ambientes inclusivos a favor de la permanencia de los estudiantes. La adaptación o creación de novedosos ambientes para el aprendizaje contribuye a cerrar las brechas sociales desde el ámbito educativo.

Además, seguimos complementando nuestros esfuerzos en educación preescolar, primaria y secundaria, haciendo mayor énfasis en la educación inicial. En este último nivel, impulsamos estrategias como la edición y difusión de materiales para que más niños, niñas y sus familias reciban los beneficios de una estimulación temprana en colaboración con otras dependencias del gobierno federal y los gobiernos de los estados. Asimismo, mejoramos la calidad de servicios como los del programa de educación inicial de Conafe —el cual informa y orienta sobre prácticas de crianza— por sus probados beneficios de corto plazo y alto impacto en el futuro de los niños de poblaciones rurales e indígenas. Finalmente, la inversión en infraestructura y la bonificación y reconocimiento a docentes que laboren en zonas de alta marginación hará posible que todos los alumnos, sin importar donde residan, tengan acceso a una educación de calidad.

Prioridad 6. Vinculación entre educación y mercado laboral

Si bien la educación debe permitir el pleno desarrollo personal de los jóvenes, también debe darles las herramientas para insertarse exitosamente al sector productivo. En este sentido, redoblabamos esfuerzos para estrechar el vínculo entre educación y mercado laboral y maximizar la probabilidad de que la formación educativa de los jóvenes y sus intereses profesionales empaten con las necesidades del mercado laboral y un empleo bien remunerado. Por eso trabajamos para acercar a las instituciones de educación superior —públicas y privadas— y el sector productivo, de tal manera que nuestros jóvenes reciban una educación

de mayor calidad y más pertinente. Este esfuerzo no solamente es esencial para incrementar la productividad de los trabajadores y empresas e impulsar el crecimiento económico, sino que también combate el desempleo entre jóvenes.

En este sentido, también debemos mejorar nuestros esfuerzos de orientación vocacional. Antes de que los alumnos transiten entre niveles educativos y se inserten al mercado laboral, debemos lograr que conozcan toda la gama de apoyos y opciones a los que pueden tener acceso. Actualmente, la SEP y las entidades ofrecen una diversificada bolsa de becas y una amplia oferta educativa para estudiar los niveles medio superior y superior. Esto contribuirá a evitar la saturación en ciertas carreras e instituciones y a incrementar la tasa de absorción en educación superior. Esto cobra particular relevancia en lugares como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde la oferta en educación superior puede dar cabida a todos los egresados de educación media superior que aspiran a un espacio. Los retos pendientes incluyen, entonces, consolidar toda la información para que los estudiantes, con el apoyo de sus padres, tomen una de las decisiones más trascendentales de su vida: elegir una ocupación o profesión.

El impulso a la educación tecnológica y la formación dual también tiene como propósito incrementar el abanico de opciones educativas para los estudiantes. Desde su creación en 2014, el Tecnológico Nacional de México —institución compuesta por 266 instituciones que atienden a 521,105 estudiantes— ofrece 695 programas de licenciaturas y posgrados de calidad. La formación dual en la educación media superior y superior fomenta el aprendizaje alternativo escuela-empresa. Esta modalidad educativa es

ejemplo de que la participación del sector productivo en el proceso de formación técnica y profesional contribuye a que los jóvenes reciban una educación más pertinente y tengan acceso a mejores oportunidades laborales. Para los estudiantes, otros beneficios incluyen la obtención de experiencia laboral, entrenamiento en el uso de tecnologías y equipo de vanguardia, así como certificaciones laborales y una alta probabilidad de contratación. Ahora, el reto es acercar estas oportunidades a más jóvenes y dar un renovado impulso a la formación de emprendedores.

Prioridad 7. Reforma administrativa

Por último, debemos promover la eficiencia, calidad, transparencia y rendición de cuentas del sistema educativo mexicano para estar en condiciones de solventar los retos que enfrentamos. La creación del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) cumplió el compromiso de dotar a la SEP de una plataforma de operación más eficiente que permite conocer desde la infraestructura, los servicios educativos y el equipamiento de los centros escolares hasta ubicar con precisión a los alumnos, docentes y personal administrativo que estudian o laboran en cada plantel. A pesar de la relevancia de estos avances, la instrumentación de la reforma educativa demanda mejorar los esfuerzos de planeación de la SEP.

Dado que es indispensable que la información del SIGED sea vigente, estamos trabajando con las autoridades educativas estatales para impulsar su actualización en línea. También tenemos previsto la aplicación de censos para el sistema de educación media superior y superior que nos permitirán registrar a los

alumnos, personal, docentes, infraestructura educativa y mapas curriculares de estos niveles educativos. El gran objetivo es avanzar hacia la construcción de un sistema de información y gestión educativa nacional que integre y articule la información de todos los procesos de gestión escolar, administración y evaluación del sistema educativo.

De igual forma, seguimos trabajando en la eficiencia, rendición de cuentas y transparencia del sistema educativo. Con cambios como la transformación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) tenemos más claridad de cuánto y cómo se gasta en educación. Este cambio —producto de la reforma educativa— permite cubrir el pago de servicios personales de plazas transferidas, tras la descentralización de la educación, y otros convenios formalizados ante la SEP, así como gastos de operación en beneficio de los estados. De ahí que la conciliación y validación de las nóminas con las 31 entidades federativas haya garantizado el pago a trabajadores de la educación y hecho más eficiente el gasto educativo. Por último, no menos trascendente será la reforma al reglamento de la SEP para hacer más eficazmente nuestra labor.

Conclusiones

Durante el siglo XX, el gran reto del Estado mexicano fue crear y sostener un sistema nacional de educación pública. El desafío era llevar escuelas y maestros hasta los últimos rincones del país. A 94 años de distancia, éste ha sido el gran éxito de la educación mexicana del siglo pasado. De la misma manera, hoy la refor-

ma educativa nos convoca a que el sistema educativo creado hace 100 años sea, además de público, laico y gratuito, también de calidad.

La educación es responsabilidad de toda la sociedad y para hacer realidad el derecho a una educación de calidad de todos los niños, niñas y jóvenes debemos trabajar de manera coordinada. En ese sentido, e iniciado un recorrido por las escuelas del país para sostener un diálogo directo con los maestros, los alumnos y los padres de familia de México para conocer sus inquietudes y los retos que enfrentan de primera mano. Las siete prioridades que hemos trabajado tienen como objetivo que la educación de calidad sea la piedra angular de la transformación educativa de nuestro país.

Para lograr que la utopía del siglo XXI se vuelva realidad, es necesario que gobierno y sociedad redoblen esfuerzos en esta meta. La SEP mantiene un diálogo cercano y respetuoso con el SNTE a fin de que, desde nuestros respectivos ámbitos de acción, trabajemos para mejorar la educación de México. De manera similar, hemos estrechado la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales porque, si bien es cierto que la SEP fija las grandes directrices del sistema educativo nacional, son los estados quienes, día con día, brindan los servicios educativos y están más cerca de los maestros y las escuelas. Por otro lado, con el INEE —responsable de la conducción de la política de evaluación educativa del país— continuaremos una estrecha colaboración y, con absoluto respeto a su autonomía, trabajaremos para que las evaluaciones sean contextualizadas, tal como lo indica la Ley General del Servicio Profesional Docente.

De la misma manera, para lograr la pertinencia educativa es de primera importancia respaldar con mayor vigor el trabajo de las instituciones de educación superior. Por ello desarrollaremos una intensa agenda de trabajo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Por su parte, el acercamiento y la colaboración con los empresarios de México seguirán contribuyendo a que la formación técnica y profesional sea más pertinente. Con los académicos y expertos de la sociedad civil organizada seguiremos estrechando lazos para concretar políticas públicas y acciones gubernamentales basadas en evidencia y una mayor rendición de cuentas. También será importante su-

mar esfuerzos con otros sectores del gobierno para que la inversión de recursos públicos maximice el impacto de las políticas públicas. Finalmente, mantendremos una política de puertas abiertas con el poder legislativo, cuyo compromiso con la calidad de la educación fue fundamental para dar inicio a este profundo proceso de transformación.

A tres años de su aprobación, la reforma educativa tiene un largo camino por recorrer. No obstante, con el respaldo de la sociedad mexicana, construiremos una educación de calidad que será el cimiento de un México más libre, justo y próspero: así haremos realidad la utopía del siglo XXI. ■



Antecedentes históricos

L EJERCICIO DEL VOTO DESDE UN LUGAR lejano al que nació el ciudadano tiene su origen más remoto en la antigua Roma. Fue el emperador Augusto quien concibió una original e inédita forma de sufragio para que los senadores que radicaban en las 28 colonias pudieran elegir a los candidatos a cargos públicos a través del envío del voto en sobre lacrado.

En el siglo XIX, durante la Guerra de Secesión en Estados Unidos, se permitió a los soldados que participaban en el ejército de la Unión —particularmente del estado de Wisconsin— la posibilidad de votar.¹

Fuera del ámbito militar, Nueva Zelanda fue el primer país que emprendió el voto a distancia en 1890 para los marineros. Australia lo introdujo en 1902 y Gran Bretaña lo reglamentó en 1951.

En el siglo XXI, inmersos en un contexto global de integración política y económica así como de un ascendente desarrollo tecnológico y una extensa participación ciudadana, cada vez son más las democracias que ofrecen la opción del voto foráneo.

Sufragio y credencial para votar en el extranjero

Enrique Andrade González*

Por otro lado, los continuos flujos migratorios en diversas regiones del mundo constituyen un factor determinante para modificar el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos. El propósito es que quienes se ausentan de su patria —por motivos familiares, laborales y/o profesionales—, puedan participar en las decisiones fundamentales de su país.

En México, la demanda de nuestros migrantes por una mayor participación política y por votar desde el extranjero tiene una larga tradición. En 1917 los mexicanos residentes en Kansas City ejercieron su derecho al sufragio de manera simbólica y sufragaron en una especie de boleta electoral que se publicaba en un semanario.²

Años más tarde, un importante grupo de simpatizantes con la candidatura de José Vasconcelos radicados en el exterior solicitó votar para las elecciones federales de 1929 desde Estados Unidos.³

Es relevante señalar que en procesos electorales subsecuentes se extendió el interés de nuestros migrantes por participar y se llevó a cabo el mismo ejercicio de votación simbólica desde distintos lugares del vecino país del norte.

Fue hasta mediados de los años 70 del siglo pasado, que líderes migrantes manifestaron al gobierno mexicano y a dirigentes de partidos políticos su interés para que se estableciera en la ley un procedimiento que les permitiera votar desde Estados Unidos. Por su parte, en los años 80 el

* Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE).

¹ En los Estados Unidos de América el derecho al voto se determina a nivel estatal.

² El semanario *El Cosmopolita* tenía una orientación carrancista.

³ El grupo de vasconcelistas radicaba en San Antonio, Texas.

debate al respecto no sólo permaneció, sino que se incrementó y es hasta mediados de los 90 cuando en la denominada Mesa de Bucareli, se discutió concretamente la posibilidad de incorporar en la agenda legislativa el sufragio de los connacionales desde el extranjero.⁴

⁴ La Mesa de Bucareli (1996) se instaló en la Secretaría de Gobernación para promover una reforma política definitiva y estuvo conformada por los presidentes de los partidos políticos, miembros de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión y el Secretario de Gobernación.

⁵ La emigración en México llegó a 12.4 millones de personas en 2010, por lo que es el país con mayor número de migrantes en el mundo, principalmente en Estados Unidos. En lo que respecta a las remesas, México recibió 23 mil 607 millones de dólares en 2014, lo que lo ubica como el país latinoamericano que más remesas obtuvo durante ese año. Por su parte, en el primer semestre de 2015, las remesas familiares sumaron 12 mil 088 millones de dólares, lo que representó un aumento de 3.98% con respecto al mismo periodo del año anterior.

⁶ Cabe apuntar que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, aprobada por el Senado de República el 14 de diciembre de 1998, establece en su artículo 41, que estos tienen derecho a participar en asuntos públicos de su país, así como a votar y ser elegidos según su legislación.

⁷ La reforma constitucional del 31 de julio de 1996 abrió la puerta para reglamentar el voto extraterritorial al modificarse la redacción del artículo 36 y permitir el voto fuera del distrito de residencia, no obstante la ley secundaria se promulgó hasta el 28 de junio de 2005.

El largo camino para votar desde el exterior: una genuina demanda

México es uno de los principales países emigrantes y el que más remesas recibe en relación con su población.⁵ Lo anterior obliga a reconocer el principal derecho político de quienes se ven obligados a emigrar —principalmente a Estados Unidos— y quienes mantienen estrechos vínculos estrechos con su tierra. Cabe señalar que durante las últimas dos décadas, los clubes de migrantes han sido los mayores promotores del voto desde el extranjero, particularmente desde la Unión Americana.⁶

Fue así que se estableció una Comisión de Expertos al interior del Instituto Federal Electoral en 1988 con el objeto de que pudiera definir las modalidades de emisión del voto y las implicaciones internacionales de extender este derecho a connacionales que radican más allá de nuestras fronteras. El grupo de trabajo también consideró las experiencias de sufragio a distancia realizadas en otros países. Los especialistas concluyeron que la opción del voto migrante era técnicamente viable, lo que motivó a organizaciones de la sociedad civil a promover que los partidos políticos y el Congreso de la Unión se pronunciasen al respecto. Esto se tradujo en la aprobación de una reforma constitucional que dejaba sin efecto la relación estricta entre el voto y el distrito electoral, en la cual quedaba pendiente definir la modalidad para ejercer el derecho desde el exterior, así como las necesarias reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para hacerlo operativo. De esta manera, en 1996 queda por fin abierta la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero puedan votar por primera vez desde el lugar donde residen.⁷

Rumbo a la elección adyacente de 2000 no se tuvieron grandes avances, sin embargo, se había plantado la semilla para que nuestros connacionales pudieran votar en los comicios de 2006. No obstante, faltaba

especificar el mecanismo para concretarlo y fue hasta principios de 2005 cuando finalmente se empezaron a discutir diversas propuestas en el Senado que permitieran contar con mayores elementos para determinar el método.

Para instrumentar el proyecto, se encomendó al Instituto Federal Electoral la asesoría que dio lugar al ordenamiento legal referente al voto extraterritorial. En el estudio entregado fue considerado el trabajo realizado por el grupo de especialistas.

Al final de un prolongado periodo de discusión y debate, el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), referente al *voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, fue aprobado por el Legislativo 90 días previos al inicio del proceso electoral federal 2005-2006.⁸

A mediados de 2005, con la elección presidencial en ciernes, se argumentó que la única alternativa factible sería una modalidad que fuera fácil de instrumentar, que no generara muchas complicaciones administrativas y que no fuera onerosa. De esta forma, el constituyente se inclinó por elegir el voto por correo. Para esta modalidad se adoptaron diversas medidas de seguridad. Primero, para votar era obligatorio contar con la credencial del IFE, pero no se propuso una alternativa para *credencializar* en el exterior y para tramitarla era necesario venir a México. Segundo, el ciudadano debía informar previamente al IFE, con meses de anticipación, su intención de votar, registrándose desde el exterior a través de un procedimiento muy complejo de solicitud vía postal. Tercero, el envío del sobre voto debía realizarse inexorablemente por correo certificado.

A pesar del creciente entusiasmo que generó a los mexicanos en otros países este cambio legal, los resultados obtenidos en los comicios de 2006 no fueron los esperados. En 2006 ejercieron su derecho al voto 33,111 ciudadanos desde el extranjero y lograron inscribirse 56,312, pero debido a los múltiples requisitos, plazos y procedimientos, 23,201 no pudieron votar.⁹

A finales de 2007 se aprueba una importante reforma electoral, la cual representó una de las revisiones más extensas y significativas realizadas a la legislación electoral mexicana.¹⁰ La reforma representaba una oportunidad para transformar el modelo de voto desde el extranjero, no obstan-

⁸ Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 2005. Es importante añadir que en la discusión legislativa se argumentó que en su diseño se tuvo cautela para no comprometer al IFE a una tarea que habría sido imposible cubrir en pocas semanas, ni a generar procedimientos que pusieran en riesgo la integridad del proceso en su conjunto.

⁹ El IFE evaluó la elección y publicó un Libro Blanco en 2006, donde hizo tres recomendaciones fundamentales con respecto al voto desde el exterior: era esencial credencializar en el extranjero, quitar el candado del voto certificado y ampliar los plazos para inscribirse, ya que el plazo concluía cuando las campañas comenzaban.

¹⁰ La reforma fue publicada el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) entró en vigor en 15 de enero de 2008.

te prevalecen el procedimiento y por tanto los principales obstáculos para este ejercicio, los cuales se repiten en el proceso electoral federal de 2012.

Para las elecciones de 2012 se realizaron diversos esfuerzos para incrementar la participación, sin embargo, la limitación para quienes viven fuera de México de tener que regresar al país para solicitar su credencial para votar con fotografía y esperar algunos días para obtenerla —requisito indispensable para poder ejercer su derecho político en el lugar donde viven— inhibió en gran medida un voto intenso.¹¹

Cabe señalar que desde los primeros meses de 2009 se inician los preparativos para el voto desde el exterior para los comicios federales de 2012 como uno de los proyectos estratégicos y clave del Instituto Federal Electoral para el proceso electoral federal de ese año.

Para emprender los trabajos de planeación, organización e instrumentación, se requirió conformar la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero al interior del Consejo General del IFE, la cual determinó un amplio programa de actividades y dio seguimiento puntual a los trabajos del voto extraterritorial en el Instituto.¹²

Como parte de los objetivos de la Comisión, se incorporaron innovaciones para facilitar en lo posible el modelo de voto por correo, estrategia que fue llevada a cabo dentro de los estrechos márgenes que permitía la legislación vigente. Con este propósito, se optó que para los comicios de julio de 2012 se suprimiera el comprobante de domicilio y se ampliara el plazo de inscripción a la Lista Nominal.

Uno de los requisitos para inscribirse en la lista consistía en que el ciudadano presentase un comprobante de domicilio en el extranjero, que en muchos casos nuestros migrantes no tenían o evitaban darlo por temor a las autoridades de Estados Unidos.

Para el IFE, el proyecto del voto en el exterior en el Proceso Electoral Federal 2011-2012 fue preminente y significó instrumentar una ambiciosa estrategia que garantizara certeza, eficacia y transparencia. La Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero tuvo el enorme reto y desafío de incrementar la participación con un esquema postal que ya había mostrado bastantes insuficiencias y no había dado los resultados esperados.

¹¹ El objetivo original -lograr que el voto extraterritorial fuera tan seguro y confiable como el que se emite en territorio nacional-, se consiguió cabalmente. De 2005 a la fecha, el Tribunal Electoral ha recibido sólo 637 juicios ciudadanos relacionados con el voto desde el exterior. La gran mayoría (91%) se relaciona con la inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero. El voto migrante no fue cuestionado en las impugnaciones que siguieron a los procesos de 2006 y 2012.

¹² La Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para la elección presidencial de 2006 estuvo presidida por el Consejero Electoral Rodrigo Morales Manzanares, mientras que en el Proceso Electoral de 2012 la Comisión mencionada estuvo presidida inicialmente por el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández y posteriormente por el Consejero Francisco Guerrero Aguirre, también formó parte de la misma el Consejero Marco Antonio Baños Martínez.

En esta ruta, se apoyó a los mexicanos radicados en Estados Unidos en el llenado de su solicitud de inscripción con personal especializado, el cual estuvo presente en 30 consulados en Estados Unidos y permitió atender a un total de 45,850 mexicanos a quienes se les brindó información y se les asistió en el llenado de su solicitud.¹³ Esta labor se realizó mediante un Convenio de Colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para las elecciones de 2012 también se decidió que el IFE asumiera el costo del envío por correo para que el ciudadano pudiera remitir su voto desde cualquier parte del mundo sin costo alguno, contando con el apoyo de Correos de México.

Por otra parte, los ciudadanos de la Ciudad de México tuvieron la posibilidad de votar por primera vez desde el extranjero para elegir al jefe de Gobierno del Distrito Federal,¹⁴ para lo cual se firmó un Convenio de Colaboración con el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que permitió establecer las bases institucionales y los mecanismos de coordinación a través de los cuales el IFE brindaría apoyo y asesoría al Instituto local en la instrumentación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal radicados en otro país durante la elección de 2012.

El denominado *voto chilango* podía ser por la vía postal, para lo cual el IFE coadyuvó para que en el mismo paquete electoral postal de la elección federal, se incluyera la boleta y el sobre respectivo para la elección local. Se tuvo la opción del voto por internet y el ciudadano oriundo del Distrito Federal radicado en el extranjero tuvo la posibilidad de sufragar en línea.¹⁵

El voto a distancia en la elección federal de 2012 enfrentó múltiples obstáculos. Se hizo el mayor esfuerzo por procesar el mayor número de solicitudes de inscripción para votar, a pesar de que algunas contaban con el domicilio incompleto o no venían acompañadas de la copia de la credencial para votar, los cuales eran requisitos indispensables.¹⁶

La integración del Paquete Electoral Postal (PEP) se llevó a cabo en Talleres Gráficos de México y su envío a todo el mundo a través de correo certificado con acuse de recibo resultó complejo en virtud de que en muchos países no existe dicho esquema de correspondencia.¹⁷ Por otro lado, de acuerdo a lo que estipulaba el COFIPE, la etapa de recepción de

¹³ El Convenio de Apoyo y Colaboración Interinstitucional con la Cancillería se firmó en diciembre de 2010, mediante el cual se realizó el Proyecto de Instalación de Equipo y Contratación de Personal en Consulados de México en Estados Unidos de América.

¹⁴ El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF) otorgó al IEDF la atribución para promover y recabar el voto de los ciudadanos de la ciudad capital residentes en el extranjero.

¹⁵ El IEDF reportó que la votación total para elegir Jefe de Gobierno fue de 7 mil 915 “chilangos” en el extranjero. Mediante el mecanismo de voto postal sufragaron 5 mil 272 capitalinos y a través de voto electrónico lo hicieron 2 mil 639 electores.

¹⁶ Durante el plazo de inscripción (del 1° de octubre de 2011 al 15 de febrero de 2012) se recibieron 61 mil 870 solicitudes de inscripción para votar y fueron improcedentes 2 mil 754.

¹⁷ El PEP estaba integrado por la Boleta, un Instructivo para votar vía postal, un cuadernillo y un DVD con las plataformas políticas de los candidatos a la Presidencia, el Sobre Postal Voto y el Sobre Voto, así como material promocional.

los sobres voto fue de dos meses (del 30 de abril al 30 de junio de 2012) y posterior a esta fecha, se siguieron recibiendo sobres voto, 2,337 que no fueron procesados y se tuvieron que destruir. Los ciudadanos en el extranjero tuvieron que emitir su voto antes de que las campañas políticas concluyeran por lo que estaban en desventaja al no tener información suficiente para ejercer su derecho político.

Durante el proceso electoral de 2012, la promoción en el exterior fue una de las fortalezas.¹⁸ Como parte de la estrategia presencial —principalmente en Estados Unidos— para promover el voto, se organizaron también diversos foros académicos entre el cual destaca el coloquio realizado por la Universidad de Notre Dame en Chicago, al que acudieron los representantes de los partidos políticos nacionales así como consejeros electorales del IFE.¹⁹ En este encuentro los representantes de todos los partidos políticos, dejando a un lado sus diferencias políticas, se comprometieron por primera vez a abordar con seriedad reformas legales que permitiesen facilitar el ejercicio de sufragio desde el exterior, en particular la posibilidad de expedir la credencial para votar en el extranjero y revisar nuevas modalidades de sufragio a distancia. Este acuerdo fue denominado por los presentes como El Compromiso de Chicago²⁰ y significó un precedente de la reforma al voto en el extranjero emprendida en la reforma electoral de 2013.

Aunque en la elección de 2012 se incrementó la participación en un 24.7% y se tuvieron ahorros importantes en relación con los comicios de 2006,²¹ se recibieron 40 mil 737 votos desde 91 países.

¹⁸ Se sostuvieron más de 50 encuentros con medios de comunicación en Estados Unidos y hubo un diálogo cercano y franco con los paisanos sobre la importancia de su voto para el cambio político en México.

¹⁹ Participaron representantes de los partidos políticos nacionales PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, MC y PANAL.

²⁰ Este foro se llevó a cabo el 12 de enero de 2012 en la Universidad de Notre Dame, en Chicago.

²¹ Se redujo el presupuesto en un 53% en relación con los comicios de 2006.

Año	Lista nominal de electores en el extranjero	Sobres voto recibidos	Proporción (%)
2006	40 mil 876	33 mil 111	81
2012	59 mil 115	40 mil 737	70

La recepción de votos desde el extranjero en 2006 y 2012 representó menos del 1% de los mexicanos en posibilidad de votar desde otro país. Era evidente que los requisitos resultaban complejos y confusos para el ciudadano.

Muchos de los mexicanos que viven en Estados Unidos no tienen credencial de elector. Para ellos, la única salida para obtenerla era viajar a México para tramitarla, con los riesgos que eso implicaba, y esperar varios días para tenerla. Sobra explicar por qué para un jornalero indocumentado, hacer eso resultaba inviable. Las trabas que la legislación electoral imponía para conseguir su credencial a los paisanos que viven en esas condiciones eran incomprensibles

Ante este contexto que obligaba a replantear el procedimiento, el IFE se dio a la tarea de elaborar un estudio integral de la segunda experiencia del sufragio a distancia que analizara desde la aplicación de la norma hasta el ejercicio del derecho al voto.²² Lo anterior con la finalidad de presentar soluciones concretas y viables que simplificaran los mecanismos electorales y permitieran una mayor participación acompañada de la disminución de costos.

También se elaboró el *Libro Blanco* que dio cuenta de las actividades desarrolladas en esta materia.²³ El documento desarrolló un análisis detallado que plantea las adecuaciones que tendrían que realizarse de manera radical en el extremo caso de continuar con el mismo marco jurídico, así como las amenazas que podrían presentarse. En sus conclusiones, el *Libro Blanco* presenta sugerencias para modernizar el ejercicio político.²⁴

Por último, para responder al desafío y proponer alternativas concretas al Congreso de la Unión, se creó un Comité en donde especialistas de diversas disciplinas propusieran mecanismos técnicos, jurídicos y presupuestales necesarios para la instrumentación de una modalidad de voto a distancia que fuese más eficiente. De esta forma el IFE estaría en posibilidad de entregar al Congreso de la Unión alternativas viables para una posible reforma del voto de los mexicanos en el extranjero.²⁵

El grupo trabajó durante cinco meses y en su Informe Final sugirió siete alternativas concretas: registro para votar en línea o vía postal a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero; credencialización en representaciones diplomáticas y la Matrícula Consular se puedan utilizar para acreditar el medio de identidad para obtenerla; que la credencial tenga el domicilio en el extranjero; la posibilidad de obtener la credencial vía electrónica y tres modalidades para votar: electrónico presencial, voto presencial, voto por internet.

²² El convenio de apoyo y colaboración se firmó el 12 de junio de 2012 entre el IFE y el CIDE para elaborar la investigación, en la que participaron investigadores de esa casa de estudios, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y del ITAM.

²³ El Libro Blanco es un legado escrito de 12 tomos que documenta en su totalidad la información que cada una de las unidades responsables del proyecto proporcionó sobre su actividad específica. Está formado por un apartado general que recoge el marco jurídico, los antecedentes, la planeación y preparación del proyecto estratégico así como un apartado con conclusiones y recomendaciones.

²⁴ El documento se puede consultar en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf

²⁵ El Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero fue instalado el 5 de febrero de 2013.

Los especialistas también propusieron la creación de un Consejo Consultivo honorario al interior del Instituto como canal de comunicación con mexicanos en el extranjero, entre otras sugerencias como resultado de su análisis.

La Reforma Político-Electoral de 2014

La Reforma Político-Electoral significó el cambio más extenso experimentado en este ámbito en las últimas dos décadas. Además de que rompió con la lógica de las reformas electorales previas en virtud de que modificó en su totalidad el modelo electoral en México, fue la primera en la que los cambios no se hicieron de manera concurrente con la legislación secundaria.

El debate público de la reforma se concentró en la propuesta de centralizar los procesos electorales —federales, locales y municipales— en un sólo organismo nacional a través de la creación del Instituto Nacional Electoral.

La reforma contempló que todos los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas tuvieran un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales designados por el Consejo General del INE. Por otra parte, se aumentaría del 2 al 3% el porcentaje mínimo requerido para conservar el registro como partido político nacional; se facultaría al presidente de la República para que pudiera optar por un *gobierno de coalición* con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y se modificaría el modelo de sufragio para los mexicanos residentes en el extranjero, entre otros.

Fue así que el Congreso de la Unión modificó el modelo de voto desde el extranjero, e incorporó en la ley las demandas de la comunidad migrante y las alternativas técnicas propuestas por el Comité de Especialistas referido previamente.

Entre los principales cambios al voto de los mexicanos residentes en el extranjero destacan los siguientes:²⁶

²⁶ El Libro Sexto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) -Capítulo único, de los artículos 329 al 356-, se refiere a la voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

1. Los ciudadanos podrán votar desde el extranjero por presidente de la República, por senadores, por gobernadores y por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.²⁷
2. El voto extraterritorial será mixto:
 - De forma presencial mediante la entrega de la boleta en módulos instalados en embajadas y consulados de México en otras naciones.
 - Voto vía electrónica en línea o por internet.²⁸
3. La solicitud de inscripción para votar podrá ser llenada en línea o en forma presencial en los módulos instalados en representaciones diplomáticas, también podrá ser enviada por correo.²⁹
4. Permanece el impedimento para realizar campañas electorales en el extranjero.³⁰
5. Se podrá tramitar la credencial para votar en el extranjero a través de los procedimientos establecidos por el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para lo cual él deberá celebrar con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.³¹

Sobre este último punto, cabe señalar que previamente las credenciales para votar que obtenían los migrantes que venían a México debían consignar algún domicilio en territorio nacional. Con el nuevo formato, a la Credencial para Votar se le añadirá la leyenda “para votar desde el extranjero” y prevalecerá en la credencial una entidad federativa de referencia con el objeto de posibilitar el voto en elecciones de senadores.

La nueva ley electoral elimina los principales obstáculos para el ejercicio del voto en el exterior, permitiendo la credencialización en el extranjero y posibilidad de la emisión del voto por vía electrónica, por correo o en forma presencial mediante boleta, en consulados o embajadas de México en el exterior. Particularmente, en lo que respecta al proceso de credencialización, el registro de los ciudadanos deberá realizarse un año antes de la elección. Para procesos electorales federales, los interesados contarán con tres meses y medio para su registro, entre el 1 de septiembre

²⁷ Así lo señala el artículo 329, no obstante esta posibilidad ya venía dándose desde que en 2007 los michoacanos residentes en el extranjero participaron en la elección de su Ejecutivo local.

²⁸ El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforma a los lineamientos que emita el INE en los términos de la LEGIPE, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los residentes en el extranjero.

²⁹ El INE es el responsable del proceso de inscripción y la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de sus representaciones será solo facilitadora de dicho proceso, para lo cual el Instituto convendrá con la Cancillería los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas instituciones. (Artículo 332 párrafo 2 de la LEGIPE).

³⁰ Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero. (Artículo 353 párrafo 2 de la LEGIPE).

³¹ En el caso de los migrantes, la obligación de acudir a los módulos para obtener la credencial queda sujeta a los medios que determine el Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del INE. (artículo 136)

y el 15 de diciembre; y con 90 días previos al registro para la credencialización, a partir del 1 de junio. Es decir, se amplía el plazo para su registro, lo que representa un importante avance.

Por su parte, los ciudadanos nacidos en México que residen en el extranjero y los nacionales nacidos en otro país que son hijos de padre o madre mexicana, podrán obtener su credencial acreditando su nacionalidad mexicana y consignando en su registro la entidad federativa de origen o la del nacimiento de sus padres como referencia para la elección de gobernadores, senadores o cargos de elección popular cuando las leyes locales lo consideren. La buena noticia es que nuestros paisanos podrán tramitar la credencial en el lugar donde residen y a partir de 2018 podrán votar para elegir al presidente de México y a senadores de la República, —y en su caso— a gobernadores y al jefe de Gobierno del Distrito Federal, de forma más fácil y moderna.

El proceso de credencialización en el extranjero

El artículo 334 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala: “La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes”.

Para el cumplimiento de este mandato legal, en el INE se construye el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE), el cual se contempla sea aprobado por el Consejo General en fechas próximas. Por otro lado, se conformó el *Grupo de Trabajo Temporal de Credencialización de los Mexicanos Residentes en el Extranjero* al interior de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), en el cual participan representantes de todos los partidos políticos, quienes han aportado valiosos elementos para la oportuna tramitación de la credencial en el exterior.

Por su parte, el INE ha venido trabajando estrechamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que en todo momento ha patentizado interés y apertura. Como se advirtió previamente, el Instituto ya ha tra-

bajado conjuntamente con la Cancillería con resultados muy provechosos y al día de hoy se afinan aspectos para firmar en fechas próximas un Convenio de Colaboración que comprenda todos los aspectos de credencialización en consulados.

Un reciente estudio del CIDE muestra que de los 13 millones de ciudadanos nacidos en México que radican en Estados Unidos, hasta un 60% estarían interesados en tramitar una credencial para votar si tuvieran la posibilidad. El estudio —que tuvo por objeto determinar la demanda de la credencialización en el exterior—, muestra que el interés por tramitar en el extranjero la credencial para votar se basa también para utilizarla como medio de identificación. Desde luego que en este punto, su sentir es el mismo respecto a los ciudadanos que vivimos en México. La credencial nos sirve de forma habitual para comprobar que somos quienes decimos ser, y cuando hay elecciones, para sufragar. La credencial para votar significa un medio de identidad para los mexicanos y para los migrantes, los vuelve portadores de los mismos derechos como si estuvieran en el país.

Cabe anotar que en este proyecto se han tenido importantes avances con la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente con la Subsecretaría para América del Norte, para definir conjuntamente aspectos específicos de logística y operación así como la adecuación de los sistemas informáticos para la captura de datos, con el fin de que los mexicanos obtengan próximamente su credencial en los Consulados. Se tiene previsto iniciar la credencialización de forma paulatina y a través de fases.

En 2016 habrá elecciones en 13 entidades federativas, tres de las cuales contemplan voto de sus ciudadanos desde el exterior —Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas—. Para ello, el Consejo General del INE aprobó recientemente los Lineamientos respectivos, como los referentes a la organización del voto en el extranjero para entidades federativas; respecto a la elaboración y producción de materiales electorales y los que se refieren al formato de la solicitud individual de inscripción al listado nominal de electores residentes el extranjero. Sobre estos últimos, cabe añadir que contemplan los plazos para la ejecución de actividades para la conformación de los listados y la vigencia de las Credenciales para Votar que podrán ser utilizadas por los mexicanos en el extranjero, las cuales son las

que tienen terminaciones 03, 09, 12 y 15. Lo anterior con el propósito de incrementar la participación y facilitar el derecho al sufragio a nuestros paisanos, quienes en muchos casos no han tenido la oportunidad de venir a México a renovar su credencial.³²

En esta ruta por facilitar la inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para las elecciones en 2016, por primera vez el INE pondrá a disposición un sistema en línea a través de internet para el registro de la solicitud de inscripción a la lista mencionada. Por su parte, los partidos políticos promovieron que el ciudadano pueda presentar de forma manuscrita el formato de inscripción respectivo. Esto responde a que se observó y advirtió que —por razones técnicas y materiales—, nuestros migrantes no tienen la facilidad de contar a la mano con una impresora para imprimir su solicitud. De esta manera, se consideró que esto resultaba un condicionante para la inscripción a la lista nominal correspondiente y en consecuencia, se podría ver limitado su derecho político.

Este modelo de solicitud para ser llenado en forma manuscrita fue acortado para facilitar su llenado y podrá ser escaneado o tomarle una fotografía para ser enviado. Cabe añadir que en todo momento se está cumpliendo con los requisitos que para tal efecto regula la normatividad en la materia.

Sufragio y credencial para votar en el extranjero: retos y avances

La reforma electoral significó un paso adelante en lo que se refiere al voto en el extranjero. La autoridad electoral, la comunidad migrante y los propios partidos políticos reconocieron la necesidad de avanzar a un siguiente estadio de participación política para los mexicanos quienes viven en otro país.

Los cambios realizados toman la propuesta del grupo de especialistas, pero sobre todo, responden a la legítima demanda ciudadana de los residentes en el exterior.

El nuevo mecanismo de sufragio a distancia es una buena noticia para millones connacionales que radican más allá de nuestras fronteras. Es un

³² Los Lineamientos para la organización del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan durante los Procesos Electorales Locales 2015-2016 fue aprobado por el Consejo General del INE el 30 de octubre de 2015; el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueba el Formato de la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2015-2016 fue aprobado por el Consejo General el 11 de noviembre de 2015.

gran avance que en la ley se contemple que la solicitud para votar pueda ser enviada también por vía electrónica y por primera vez, se contempla el voto por vía electrónica. Quienes eligieron votar vía postal o vía electrónica podrán ejercer su derecho al voto de manera libre, secreta y directa.³³ El ciudadano que haya elegido sufragar a través de internet también tendrá la oportunidad de corroborar el sentido su voto antes de su emisión y evitar la coacción del mismo.

El Instituto Nacional Electoral tendrá el reto para arribar a mecanismos óptimos, con los elementos de seguridad y certeza que obliga la ley, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores colaborará con la autoridad electoral para construir las condiciones más favorables en esta nueva etapa.

Resulta altamente positivo que ante la demanda de nuestros migrantes por obtener su credencial en el lugar donde viven sin tener que viajar a su lugar de origen, ya puedan tramitarla en los consulados en fechas próximas. Para nuestros migrantes, contar con su mica de elector significa contar un medio de identidad así como con una identificación válida y reconocida.

En lo que respecta a la Consulta Popular, la Ley Federal de Consulta Popular reconoce también a los ciudadanos residentes en el extranjero el derecho de participar en esos procesos, siempre y cuando se realicen en la misma fecha de la elección presidencial.

Dice León Krauze que los mexicanos que viven en otro país se siguen sintiendo parte de él “a veces con una intensidad patriótica incluso mayor a la que teníamos cuando vivíamos allá”.

Es deber de todos —gobiernos, partidos políticos, legisladores, autoridades electorales y ciudadanos— procurar lo necesario para garantizar la participación de todos los mexicanos, dentro y fuera del país.

La democracia es un proceso en permanente construcción. Paulatinamente se han ido resolviendo los desafíos que en democracia se han ido presentado y el voto y credencialización de los ciudadanos en el extranjero representaba una asignatura pendiente. La ley contempla un voto desde el extranjero renovado y más sencillo mientras que la credencialización en el exterior es ya una realidad y su ejecución está en marcha. ■

³³ De acuerdo al artículo Transitorio Tercero de la LEGIPE, el voto en el extranjero por vía electrónica se realizará hasta en tanto el INE haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad. Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de la menos dos empresas de prestigio internacional y dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada. De igual manera, el INE deberá realizar la comprobación del voto electrónico antes de que inicie el proceso electoral de que se trate.

Fuentes de consulta

Durand, J. y Schiavon J.A. (2014). *Perspectivas Migratorias III: Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, México: CIDE.

Guerrero, F. (2013). *El voto de los mexicanos en el extranjero: Antecedentes, reflexiones y una mirada al futuro* México: Instituto Federal Electoral, Gobierno de Tlaxcala y Universidad Anáhuac.

Loza, N. (2011). (Compilador) *Voto electrónico y democracia directa*. México: FLACSO y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Consultas hemerográficas

Alcocer, J. (2014, 1° de julio). “Caras ocurrencias”. *Reforma*, p. 8.

Andrade, E. (2014, 11 de julio). “El voto de los mexicanos en el extranjero”. *El Sol de México* p. 5.

Ballados, P. (2014, julio). “¿Cuántos votarán?” *Voz y Voto* (no. 257), pp. 39-42.

Beltrán, Y. G. (2014, junio). “Voto por internet”. *Voz y Voto* (no. 256), pp. 28-31.

Guerrero, F. (2014, 8 de junio). “Voto desde el extranjero: retos y avances”. *Excelsior*, p. 5.

Sepúlveda, F. (2014, julio). “Voces de la migración. El voto en el exterior: una visión crítica”. *Este País* pp. 35-36.

Leyes y normativas

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE).

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. (CIPEDF).

Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

Informe Final del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el Voto de los Mexicanos en el Extranjero. IFE, 2013.

Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (LEGIPE).

Libro Blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012. México: IFE.

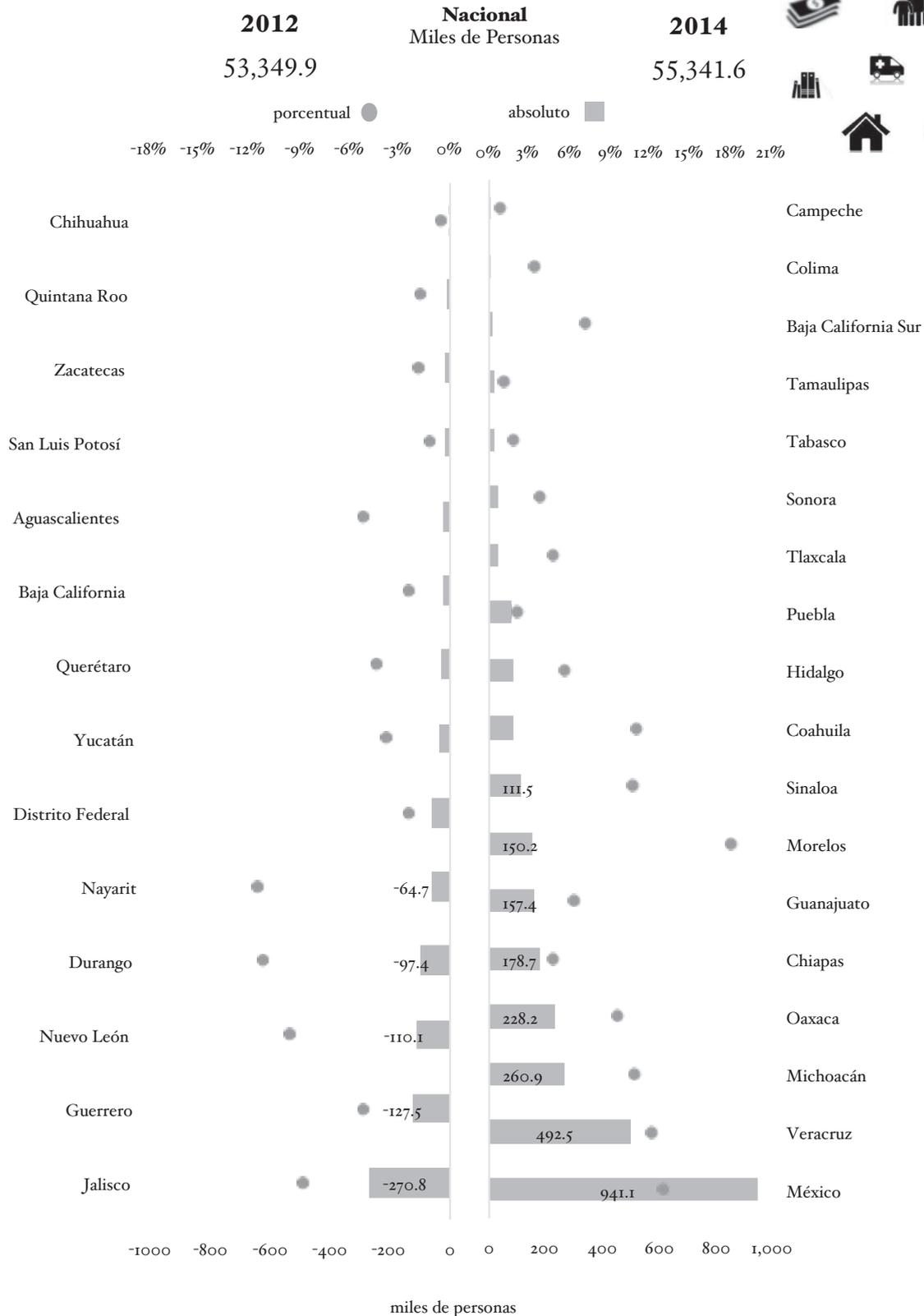
Datos relevantes de pobreza multidimensional por entidad federativa

Dirección General de Finanzas

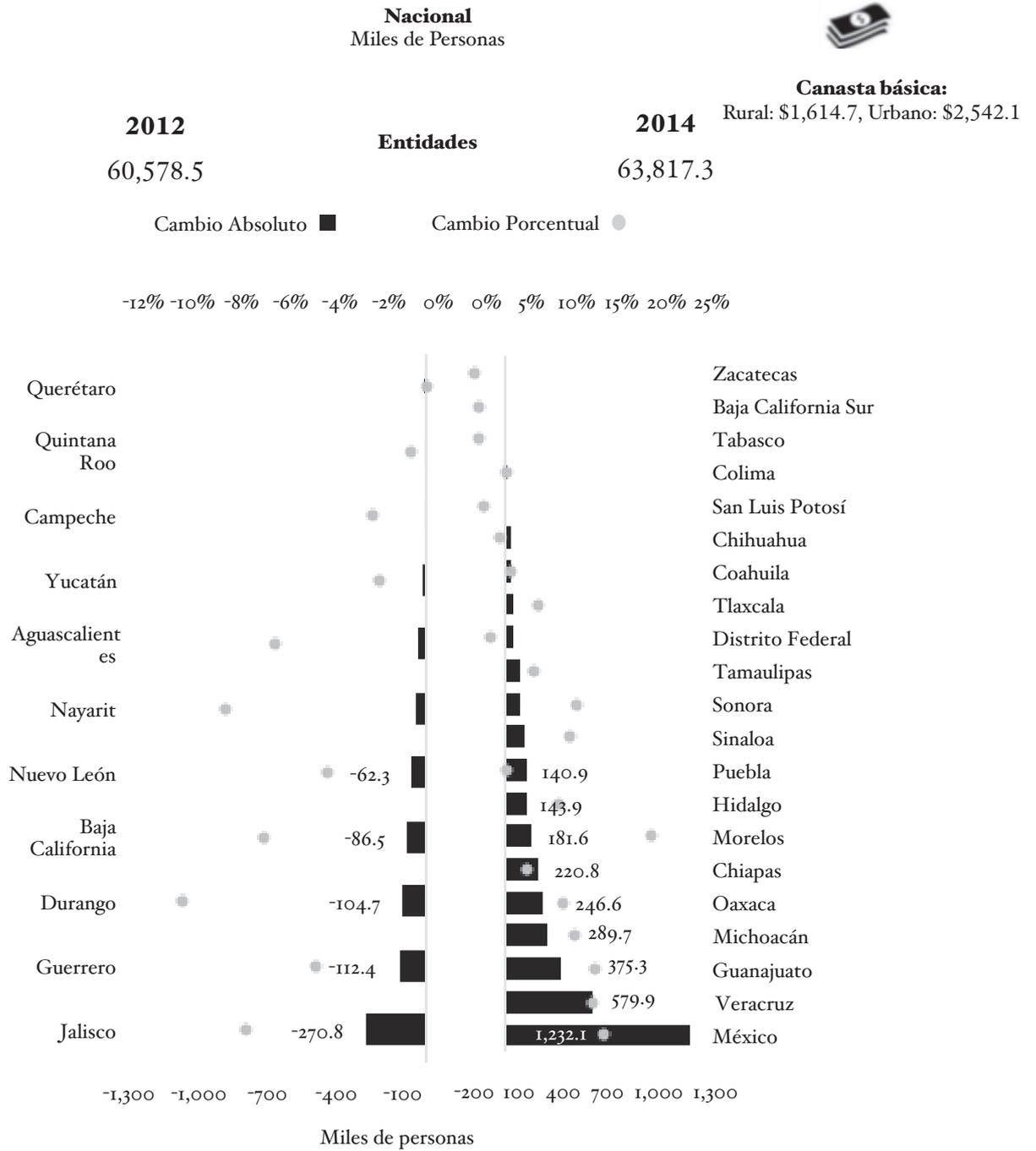
A POBREZA MULTIDIMENSIONAL ES UN concepto que engloba dimensiones de bienestar económico y de derechos sociales. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) una persona se encuentra en este tipo de pobreza si sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y además tiene alguna de las siguientes carencias: alimentación, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y/o de servicios básicos de la vivienda.

A continuación se presentan las modificaciones en los indicadores de pobreza y en las dos carencias sociales que cambiaron más, de acuerdo a la última medición en 2014. Los gráficos muestran las variaciones tanto en personas como en porcentaje que se presentaron a nivel estatal, en el lado izquierdo se agrupan las entidades que disminuyeron la pobreza o la carencia, mientras que en el lado derecho se encuentran las entidades que aumentaron la pobreza o la carencia de 2012 a 2014.

Pobreza Multidimensional: Personas con ingresos insuficientes para cubrir una canasta básica y al menos una carencia

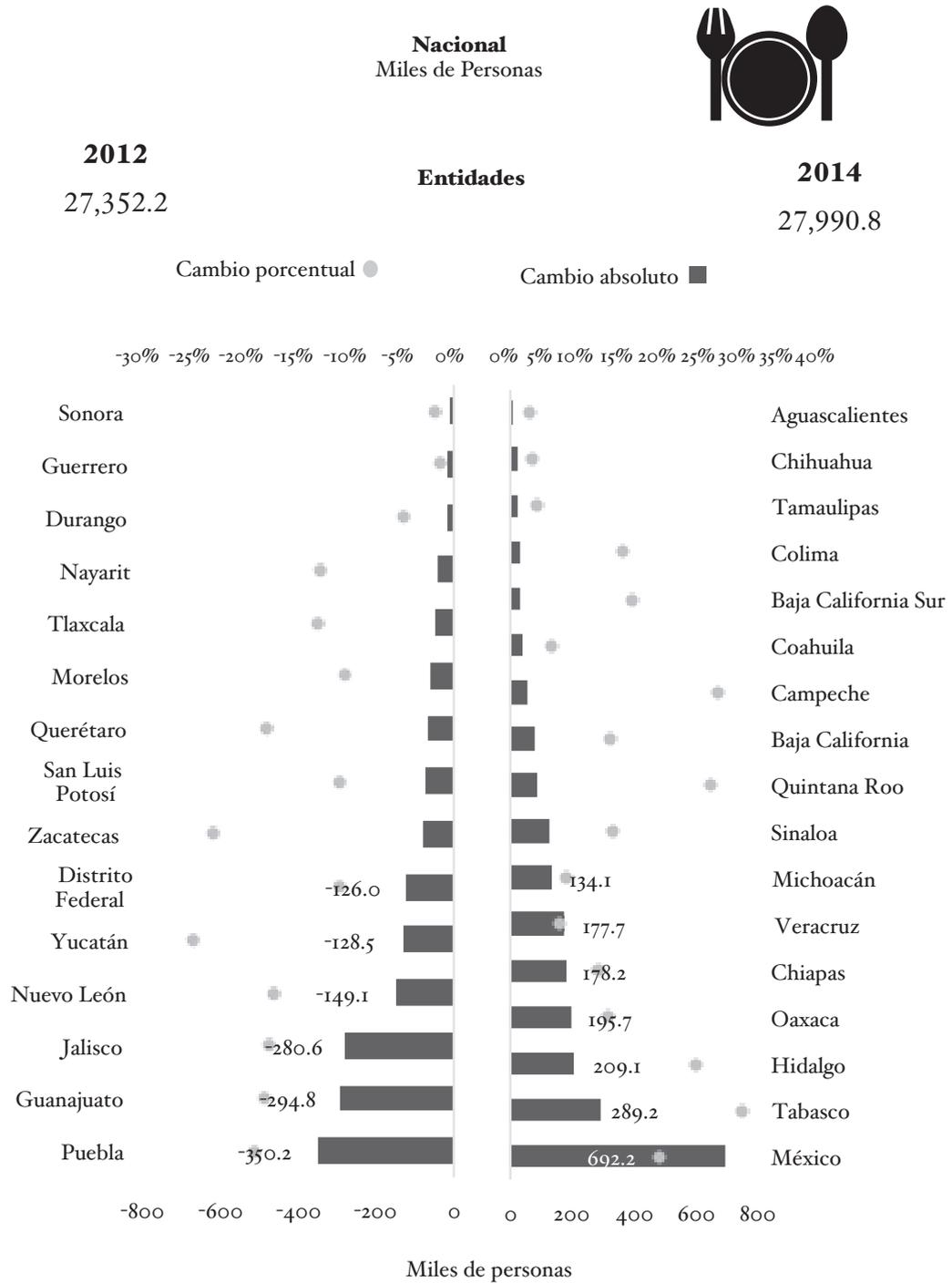


Población con ingresos insuficientes para cubrir una canasta básica



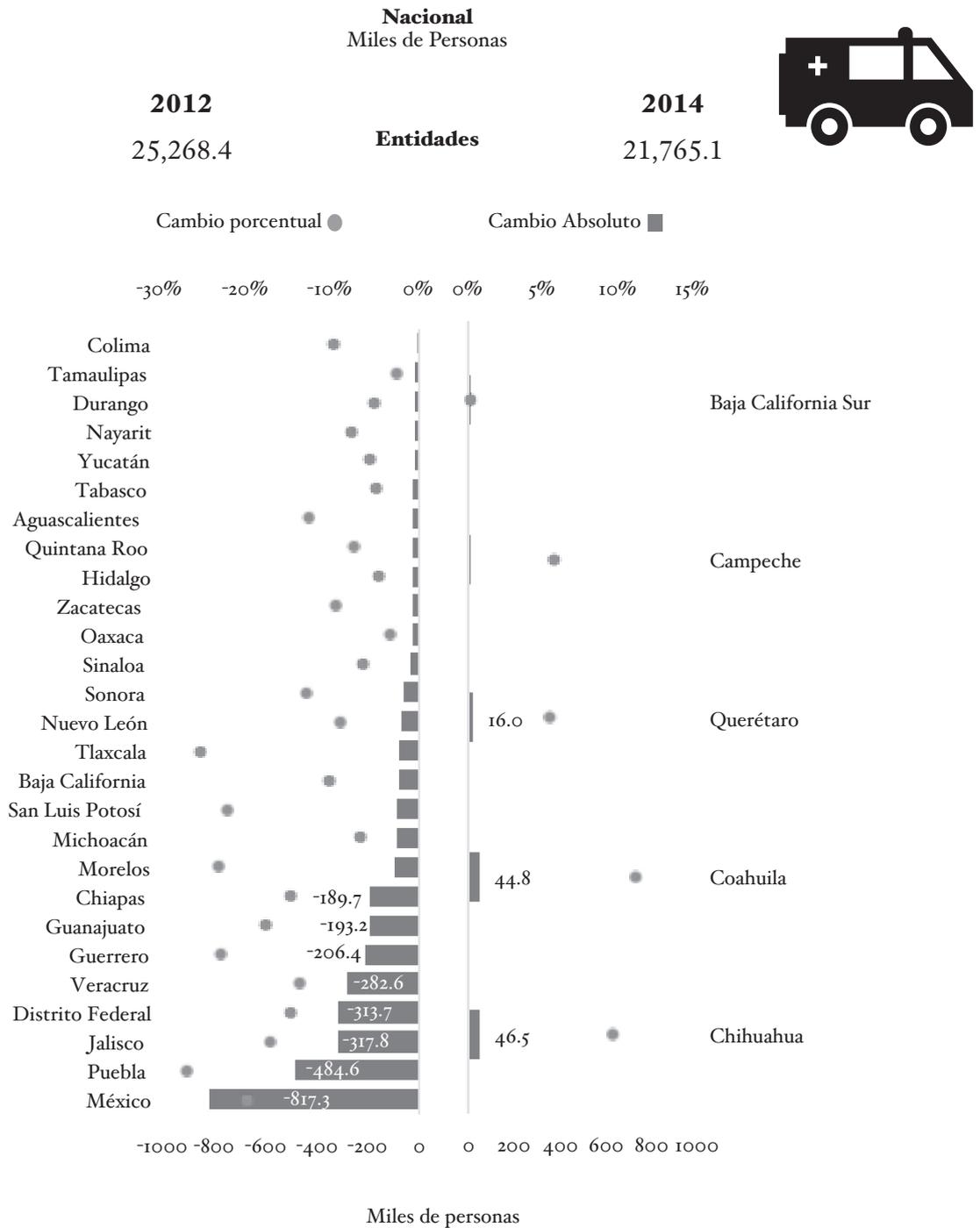
Carencia por acceso a la alimentación

Población que no tiene acceso a una alimentación variada y suficiente y/o con tres comidas al día.



Carencia por acceso a servicios de salud

Una persona tiene carencia por acceso a servicios de salud si no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina), cuenta con Seguro Popular o servicio médico privado.



RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

Byung-Chul Han, *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Editorial Pensamiento Herder, Barcelona, España, 2014.

En este texto el filósofo Byung-Chul Han analiza las nuevas técnicas del poder del capitalismo neoliberal que dan acceso a la psique del individuo. Los cambios constantes del mundo informático han llevado a que las antiguas relaciones humanas se transformen en redes sociales de información, en las que los individuos aceptan ser fácilmente controlados al aportar voluntariamente sus datos personales, estilos de vida, lugares que frecuentan, costumbres y en general los pormenores que construyen su identidad.

La psicopolítica es, según el autor, “el sistema de dominación que, en lugar de emplear el poder opresor, utiliza un poder seductor, inteligente (*smart*), que consigue que los hombres se sometan por sí mismos al entramado de la dominación”. La eficacia del psicopoder radica en que el individuo se crea libre y no sea consciente de su sometimiento. Este sistema utiliza el llamado *Big Data*, es decir, la gran cantidad de datos que se entregan de manera voluntaria a la red, lo cual permitirá predecir su comportamiento y condicionarlo a un nivel prerreflexivo lo cual pone a la libertad en una auténtica crisis.

Morris Berman, *Cuestión de valores*, Editorial Sexto Piso España, S.L., Madrid, España, 2011.

El texto es un ejercicio de análisis sobre aspectos controversiales de la psique norteamericana como lo son su filosofía de vida, ideología política, hábitos de consumo y estructura económica. Recoge veintiocho ensayos que van estructurando un discurso crítico que permite comprender la crisis estructural del mundo contemporáneo; esta reflexión es producto de años de estudio y trabajo para instituciones como *la University of New Mexico, la Weber State University, la University of Victoria y el Incarnate World College*.

Morris Berman, como historiador cultural, cuestiona la idea universal del progreso material, a la que

considera una respuesta al vacío que ha provocado la modernidad en la condición humana. El autor no da respuestas, solamente comparte reflexiones útiles que arrojan luz sobre fenómenos que nos ponen incómodos y que no logramos identificar.

Zygmunt Bauman, *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2008.

Para Bauman, sociólogo, filósofo y ensayista polaco, la modernidad como la conocíamos, sólida en su forma y persistente en el tiempo, había terminado con el nuevo milenio, y se inaugura una nueva era de modernidad líquida, es decir, indefinida y que fluye constantemente. En esta era los vínculos sociales sólidos dan paso a conexiones rápidas, fugaces y poco significativas; su valor más representativo es el consumismo compulsivo que crea identidades y exclusiones.

En este contexto, el sociólogo apunta que la identidad se construye por medio de accesorios comprados, que aparecen en el mercado en número que se multiplica hasta hacerse incontrolable, al igual que la oferta de información con que nuestro criterio es bombardeado desde todas partes. Ello tiene influencia sobre nuestra manera de relacionarnos con el saber, el trabajo y la vida en general: la educación, en la época de la modernidad líquida, ha abandonado la noción de conocimiento de la verdad útil para toda la vida y la ha sustituido por la del conocimiento de usar y tirar, válido mientras no se diga lo contrario y de utilidad pasajera.

Sin embargo, para Bauman, la formación continuada no debería dedicarse exclusivamente al fomento de las habilidades técnicas y a la educación centrada en el trabajo, sino, sobre todo, a formar ciudadanos que recuperen el espacio público de diálogo y sus derechos democráticos, pues un ciudadano ignorante de las circunstancias políticas y sociales en las que vive será totalmente incapaz de controlar el futuro de éstas y el suyo propio. ■

