



ISSN 2395-8138

# PLURALIDAD Y CONSENSO

Los retos legislativos en el marco de la Cuarta Transformación.  
El empleo en México 2012-2018.  
Revocación del mandato como mecanismo de participación ciudadana.  
El Sistema Nacional Anticorrupción y otras medidas para combatir frontalmente la corrupción en México.  
El Senado y la Transparencia.

REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

NUEVA ÉPOCA AÑO 8

NÚMERO 37 JULIO-SEPTIEMBRE 2018

# PluralidadyConsenso

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

Publicación a cargo de la Dirección General  
de Difusión y Publicaciones

Coordinador Ejecutivo de Investigación del IBD  
**Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz**

Directora de PluralidadyConsenso  
**Magda Olalde Martínez**

## 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**  
**Bernando Olmedo Carranza**  
**José de Jesús Orozco Henríquez**  
**Pedro Salazar Ugarte**  
**Diego Valadés**  
**Rosamaría Villarello Reza**



Diseño, cuidado editorial y formación

**Diseño3/Josué García de la Fuente,**  
**Alejandra Gallardo Cao Romero,**  
**Ana Karina Mendoza Cervantes**

Coordinación editorial

**Dora Cecilia Martínez Garcés**

PluralidadyConsenso, Año 8, No. 37, julio-septiembre 2018 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.ibd.senado.gob.mx](http://www.ibd.senado.gob.mx); @IBDSenado, IBDSenado; 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, en el mes de septiembre de 2018 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





# Índice

## LOS INVESTIGADORES ESCRIBEN

---

- ¿Por qué le conviene a México eliminar gradualmente su dependencia energética respecto a los combustibles fósiles?** 4  
Doctor Jaime Arturo Del Río Monges  
Maestra Ligia Aleida Aburto Martínez
- El empleo en México: 2012-2018** 28  
Maestra Gabriela Ponce Sernicharo  
Maestro Marcos Chávez
- La formación cívica de la generación alfa** 46  
Doctor Juan Pablo Aguirre Quezada  
Doctora Carla Angélica Gómez Macfarland

## ARTICULISTAS INVITADOS

---

- El Senado y la Transparencia** 56  
Maestro Carlos Alberto Bonnin Erales †
- Fairtax en México: Renta Mínima y Seguridad Social Universales con un único impuesto simple y progresivo** 74  
Doctor Leonardo Medrano

## LOS SENADORES ESCRIBEN

---

- Revocación del mandato como mecanismo de participación ciudadana** 98  
Senadora Lucia Virginia Meza Guzmán
- El Frijol, otro reto para la 4ª transformación** 108  
Senador José Narro Céspedes
- El Sistema Nacional Anticorrupción y otras medidas para combatir frontalmente la corrupción en México** 112  
Senador Samuel García Sepúlveda
- Los retos legislativos en el marco de la Cuarta Transformación** 122  
Senador Ricardo Monreal Ávila

## NOTA COYUNTURAL

---

- La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción: la pieza faltante del sistema** 134  
Doctora Perla Carolina Gris Legorreta
- Reflexiones en torno a la iniciativa sobre la cancelación de la participación privada en la gestión del agua** 140  
Doctora Gabriela Cabestany Ruiz

## RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

---

- Doctor Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz 148



## Introducción

# D

IVERSOS EXPERTOS ESTIMAN QUE EN 2040-2050 podría consolidarse la tercera revolución energética, la cual estaría caracterizada por el desplazamiento de los combustibles fósiles como la principal fuente de energía a nivel mundial para ceder su lugar a las energías alternativas, sobre todo las renovables y limpias. México tiene la oportunidad de adaptarse de forma gradual a la consolidación de esa tercera revolución energética que podría ocurrir en dos o tres décadas. Para ello, será necesario eliminar de forma gradual la dependencia energética del país respecto a los combustibles fósiles.

El apartado 2 del presente artículo incluye el marco contextual que explica el inminente fin de la era del petróleo, en el cual se abordan los principales factores que contribuirían a la significativa reducción a nivel mundial del uso de dicho hidrocarburo como energético.

# ¿Por qué le conviene a México eliminar gradualmente su dependencia energética respecto a los **combustibles fósiles**?\*

**Jaime Arturo Del Río Monges\*\***  
**Ligia Aleida Aburto Martínez\*\*\***

El apartado 3 analiza alternativas energéticas sostenibles para México, no sólo en términos ambientales, sino también sociales y económicos. Finalmente, el apartado 4 presenta algunas conclusiones y recomendaciones en términos de legislación y políticas públicas que contribuyan a fortalecer la adaptación de México en términos energéticos ante el previsible nuevo contexto mundial de la consolidación de la tercera revolución energética.

## **Marco contextual: el inminente fin de la era del petróleo**

La innovación tecnológica ha sido el principal motor de cambio en la historia de las revoluciones energéticas. Así como durante la Revolución industrial de los siglos XVIII y XIX la madera fue sustituida por el carbón como el principal insumo energético, más tarde el petróleo sustituiría al carbón a partir de las primeras décadas del siglo XX; actualmente se contempla que la tercera revolución energética podría llevarse a cabo en dos o tres décadas (Podobnik, 2006; De Vries, 2017; Nasdaq, 2017; Cherif *et al.*, 2017).

---

\* Las opiniones expresadas en el presente artículo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

\*\* Investigador "C" en la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República.

\*\*\* Investigadora en el Centro de Investigación e Implementación de Impulsos para la Salida Sostenible del Subdesarrollo (CIISSS), Sociedad Civil.

Así, se estima que en algún momento del período 2040-2050 el petróleo será desplazado por completo por las energías alternativas, sobre todo las renovables y limpias, con lo que el uso energético de dicho hidrocarburo se reduciría de forma significativa, al igual que su precio (Senado de la República, 2003; Del Río *et al.*, 2016; Cherif *et al.*, 2017). El Foro Económico Mundial (2017) considera que el fin de la era del petróleo es sólo cuestión de tiempo. Cabe destacar, que dos factores contribuyen a incentivar la innovación tecnológica que podría dar lugar a la consolidación de la tercera revolución energética. Dichos factores son el creciente costo energético y económico de extraer petróleo, así como las presiones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen al calentamiento global y al cambio climático.

### Combinación de factores que podrían reducir de forma significativa el uso del petróleo como energético a nivel mundial

#### Creciente costo energético y económico de extraer petróleo

En la década de los cincuenta del siglo XX, el geofísico estadounidense Marion King Hubbert pronosticó que llegaría un momento en el que el costo energético de extraer petróleo haría inviable continuar con dicha actividad, independientemente del costo económico de llevarla a cabo; su postulado se conoce como la Teoría del Pico de Hubbert (Cleveland y Kaufmann, 1991; Campbell y Laherrerre, 1998; Deffeyes, 2001; Newman, 2008; Holland, 2008; Korpela, 2008; Boyce, 2013; Priest, 2014; Koppelaar y Middelkoop, 2017). A nivel mundial el petróleo convencional de fácil extracción,<sup>1</sup> se está agotando; lo anterior ha obligado a incrementar los proyectos petroleros en aguas profundas o ultraprofundas, así como a incursionar en la obtención de petróleo no convencional (i.e. de lutitas y de arenas bituminosas), lo que implica mayores costos energéticos y económicos (Campbell y Laherrerre, 1998; Instituto Mexicano del Petróleo, 2010; Koppelaar y Middelkoop, 2017).

En el campo de la economía biofísica, la cantidad de energía requerida para extraer un barril de petróleo, depurarlo y entregarlo recibe el nombre de Retorno de Inversión en Energía (EROI por sus siglas en inglés) (Margolis y Mullins, 2012). El creciente agotamiento del petróleo de fácil extracción ha ocasionado que el EROI de dicho hidrocarburo mantenga una tendencia decreciente. Se estima que en 1920 se requería la energía equivalente a 1 barril de petróleo para extraer, depurar, embarcar y entregar 100 barriles de petróleo; en este sentido, el EROI del petróleo en ese entonces era de 100 a 1 (Margolis y Mullins, 2012).

Actualmente, el EROI más alto (17 a 1) corresponde al promedio de la extracción convencional de petróleo en campos terrestres, aguas someras y profundas; el EROI del petróleo que se extrae de aguas ultraprofundas es menor a 10, mientras que el EROI del petróleo no convencional de lutitas (*shale*) obtenido mediante procesos de *fracking* es de 5 a 1, y el EROI del que se obtiene a partir de arenas bituminosas es de 3 a 1 (Cleveland y O'Connor, 2010; Murphy, 2014; Brandt *et al.*, 2013; Del Río *et al.*, 2016).

---

1 El petróleo de fácil extracción es el que se obtiene en campos terrestres o en plataformas ubicadas en zonas costeras de aguas poco profundas.



**Cuadro 1. Retorno de Inversión en Energía (EROI) y Punto de Equilibrio Económico Promedio (PEEP) medido en dólares por barril para distintas modalidades de extracción/producción de petróleo**

Modalidad de producción de petróleo	EROI	PEEP
Plataformas terrestres	17 a 1 en promedio al considerar las modalidades en conjunto	29
Zonas costeras de aguas someras		43
Zonas costeras de aguas profundas		53
Zonas costeras ultraprofundas	< 10 a 1	57
Petróleo en lutitas (shale)	5 a 1	62
Petróleo a partir de arenas bituminosas	3 a 1	74

Fuente: elaboración propia con base en Arezki y Blanchard (2014); Murphy (2014); Cleveland y O'Connor (2010); Brandt *et al.* (2013).

Por otro lado, Arezki y Blanchard (2014) calcularon el Punto de Equilibrio Económico Promedio (PEEP) a partir del cual no sería financieramente rentable extraer y producir petróleo en distintas modalidades; el PEEP más bajo que calcularon fue de 29 dólares por barril (dpb) en plataformas terrestres, y el más alto de 74 dpb en la producción a partir de arenas bituminosas. Debido al creciente agotamiento del petróleo de fácil extracción, el PEEP del petróleo en su conjunto ha mantenido una tendencia a la alza.

### Presiones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero debido al calentamiento global

El efecto invernadero es un fenómeno natural que facilita la vida en el planeta al mantener un cierto nivel de temperatura; sin embargo, la actividad humana ha alterado la dinámica natural del efecto invernadero y ha contribuido al calentamiento global y al cambio climático (Bongaarts, 1992; Chen, 1997). El efecto invernadero comienza con la entrada de la energía luminosa del Sol —que es energía de onda corta—, una parte de la cual es reflejada por el hielo que aún existe en el planeta. Otra parte de esa energía proveniente del Sol se transforma en calor y es absorbida por el planeta, y una proporción de dicho calor se emite con dirección de vuelta al espacio (Powell, 2011; Latif, 2017). Sin embargo, la presencia de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera ocasiona que parte de ese calor emitido —que es energía de onda larga— quede ‘capturado’ dentro de las moléculas de dichos GEI.

La emisión antropogénica de GEI, es decir, asociada a la actividad humana, ha incrementado la presencia de esos gases en la atmósfera, con lo que el calentamiento de la superficie de la Tierra y la parte baja de la atmósfera ha mantenido una tendencia creciente (Hasselmann *et al.*, 2003; Latif, 2017). Las alteraciones de la temperatura a su vez contribuyen a desestabilizar la dinámica del sistema climático, y como consecuencia se incrementan los desastres naturales asociados al clima; se estima que desde 1991 el 76 % de los desastres naturales pueden asociarse al clima, y que existe una creciente vinculación de los desastres naturales con causas hidrometeorológicas (Sheppard, 2007; Trenberth, 2007;

Jones *et al.*, 2009). Asimismo, el calentamiento global puede afectar a distintas formas de vida, a la agricultura, y ocasionar el surgimiento o propagación de diversas enfermedades infecciosas (Chan *et al.*, 1999; McLaughlin *et al.*, 2002; Yvon-Durocher *et al.*, 2010; Heal, 2017). Otro efecto del calentamiento global es el derretimiento del hielo existente en el planeta, lo que a su vez no solo incrementa el nivel de los mares, sino que ocasiona que menos energía solar sea reflejada; esta dinámica provoca que una mayor cantidad de calor sea absorbido, una parte del cual es posteriormente emitido por la superficie terrestre (Wirth, 1989; Corell, 2006; Powell, 2011). El calentamiento global es considerado como el mayor reto que enfrenta la humanidad, ya que la vida en el planeta —incluyendo la de la especie humana— puede verse seriamente amenazada si se rebasa cierto umbral de temperatura (Fior y Jacobsen, 2002; McLaughlin *et al.*, 2002).

Hace algunas décadas se estimaba que un incremento en la temperatura igual o mayor a los 6 grados Celsius (°C) respecto a la temperatura que prevalecía en la etapa previa a la Revolución industrial, podría ser considerado como un ‘punto de no retorno’ (Latif, 2017). Lo anterior, debido a que detonaría un ‘efecto dominó’ que haría incontrolable el efecto invernadero y tendría como resultado un aumento cuasiexponencial del calentamiento global. Este ‘efecto dominó’ de incremento en la temperatura sería consecuencia, principalmente, del descongelamiento de gas metano que se encuentra atrapado en el fondo de los océanos, o en el permafrost de las tundras (Corell, 2006; Latif, 2017). Cabe destacar, que el metano es uno de los GEI más abundantes, y su potencial de calentamiento es 21 veces mayor que el del bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), debido a que las moléculas del metano permanecen por un tiempo 21 veces mayor en la atmósfera en relación con las moléculas del CO<sub>2</sub>. Se estima que la liberación de dicho gas metano que ha permanecido congelado ya no podría ser contrarrestada por los sumideros naturales de carbono como son los bosques y diversas formas de vida que habitan en los océanos (Sarmiento y Le Quere, 1996).

Modelos climáticos más recientes consideran que ese ‘punto de no retorno’ podría alcanzarse no con un incremento de 6 °C, sino con uno de 5 °C o incluso de 4 °C respecto a la temperatura global que imperaba en la etapa preindustrial (Sherman *et al.*, 2010; Betts *et al.*, 2011; Latif, 2017). El ajuste en este umbral de temperatura que no debería rebasarse obedeció a que los científicos no habían considerado el creciente deterioro que se ha ocasionado a los sumideros naturales de carbono por la actividad humana y por los propios efectos del calentamiento global. El cambio de uso de suelo provocado por la agricultura, la ganadería, la deforestación y la urbanización, así como el estrés provocado a diversas formas de vida en los océanos, se han traducido en una menor capacidad de los sumideros naturales de carbono con los que cuenta el planeta para equilibrar la emisión de GEI (Bala *et al.*, 2007; Morton *et al.*, 2006). Se estima que ya se ha incrementado en al menos 1 °C la temperatura global respecto a la etapa preindustrial, y que con cada década transcurrida en promedio se incrementa dicha temperatura en aproximadamente 0.17 °C (Sherman *et al.*, 2010). En este sentido, de mantenerse las tendencias actuales de emisión de GEI, aunado al crecimiento de la población mundial, se estima que 2 o 3 siglos bastarían para rebasar el ‘punto de no retorno’ en el calentamiento global (Hasselmann *et al.*, 2003). Sin embargo, si además continúa la tendencia actual del deterioro de los sumideros naturales de carbono, entonces la humanidad podría aproximarse aún más rápido a dicho ‘punto de no retorno’.

Algunos escenarios modelados indican que aunque poco probable, no podría descartarse que el 'punto de no retorno' de la temperatura global se alcanzará en el presente siglo (Betts *et al.*, 2011). Al rebasar dicho umbral de temperatura, la humanidad podría enfrentar la posibilidad de su propia extinción, o la necesidad de buscar su supervivencia en condiciones altamente adversas en el planeta Tierra o incluso de intentar hacerlo fuera de este si cuenta con los medios para ello. En este sentido, cada vez son mayores las presiones por reducir las emisiones antropogénicas de GEI debido al significativo riesgo que representa el creciente calentamiento global. El uso de combustibles fósiles como energéticos representa una de las principales fuentes de emisión antropogénica de GEI; en 2010 se estimaba que los procesos de extracción, producción y uso de combustibles fósiles como fuente de energía contribuía con 65 % de las emisiones de GEI vinculadas a la actividad humana (Heal, 2017).

### **Cambio tecnológico orientado a la sustitución de combustibles fósiles por energías alternativas**

El creciente costo energético y económico de extraer petróleo, así como las presiones para reducir las emisiones antropogénicas de GEI, sobre todo las que provienen del uso de los combustibles fósiles como energéticos, son dos de los factores que contribuyen a incentivar el cambio tecnológico que podría consolidar la tercera revolución energética mundial. La sustitución de combustibles fósiles por energías alternativas será la característica distintiva de esa tercera revolución energética; se estima que dicha sustitución de energéticos será gradual, hasta alcanzar un punto de inflexión que termine con la era del petróleo aproximadamente dentro del período 2040-2050. En el camino hacia la consolidación de la tercera revolución energética continuará la sustitución del uso de combustibles fósiles (i.e. petróleo, carbón, combustóleo, gas natural) por energías renovables (i.e. eólica, solar, geotérmica, hidroeléctrica, oceánica, de biomasa) en la generación de electricidad.

Otra de las áreas en donde continuarán las innovaciones orientadas a la sustitución de combustibles fósiles por energías alternativas en el camino hacia la consolidación de la tercera revolución energética será en los medios de transporte. El Foro Económico Mundial (2017) estima que los automóviles representan el 40 % del consumo mundial de petróleo; sin embargo, la proliferación de autos eléctricos podría reducir significativamente este porcentaje en apenas un par de décadas. La creciente demanda y producción de autos eléctricos ha llevado al Área de Financiamiento de Nuevas Energías de Bloomberg a estimar que en 2030 el 20 % del total de autos vendidos a nivel mundial serán eléctricos, mientras que para 2040 se estima un porcentaje de 35 %; el declive en el precio de este tipo de autos y la rápida innovación en las baterías de almacenamiento de energía requeridas son dos de los factores que podrían llevar a superar estos pronósticos (Koppelaar y Middelkoop, 2017b). Además de los vehículos automotores 100 % eléctricos ha proliferado la demanda por los vehículos híbridos, es decir, aquellos que pueden funcionar con combustibles fósiles o electricidad (Wu, 1995; Normile, 1999; Newberry, 2001; Romm y Frank, 2006).

Mientras tanto, también se ha incrementado el uso de vehículos automotores que utilizan petrolíferos (i.e. gasolina, diésel) mezclados con biocombustibles (i.e. etanol, biodiésel), los cuales se conocen como vehículos de combustible flexible. La Oficina para las Energías Renovables y la Eficiencia

Energética del Departamento de Energía de los Estados Unidos (2018) explica que los vehículos de combustible flexible (FFVs por sus siglas en inglés) están diseñados para funcionar con gasolina o mezclas de gasolina-etanol con una proporción de hasta un 85 % de etanol y 15 % de gasolina. Similarmente, la empresa mexicana Oxifuel (2018) explica que en la actualidad, cualquier automóvil puede utilizar una mezcla de 50 % gasolina y 50 % etanol sin necesidad de ser un vehículo de combustible flexible.

Por su parte, el Consejo Europeo del Biodiésel (2018) explica que ya se han probado vehículos que funcionan con un 100 % de biodiésel, para los cuales sólo ha sido requerido realizar modificaciones menores a su motor; asimismo, han proliferado los vehículos que utilizan una mezcla de diésel y biodiésel, en una proporción que llega a 70 % diésel y 30 % biodiésel.

Cabe destacar, que la Alianza Internacional de Vehículos Sin Emisiones, a la cual se han sumado países como Alemania, Países Bajos, Noruega, entre otros, tiene la meta de que a más tardar en 2050 todos los vehículos de pasajeros no utilicen combustibles fósiles y contribuyan así a la reducción de emisiones de GEI (ABC, 2018).

La búsqueda de eliminar los combustibles fósiles en el transporte no se limita a los vehículos automotores, también incluye a los transportes ferroviarios, marítimos y aéreos. Los trenes eléctricos de alta velocidad han proliferado, y la innovación apunta hacia los del tipo de levitación magnética que pueden ser tan rápidos que incluso compiten con el transporte aéreo (Blogthinking, 2013; Japan Rail Pass, 2018). Por otro lado, en 2008 se llevó a cabo el primer vuelo comercial que utilizó una mezcla de queroseno con biocombustible en la ruta Londres-Amsterdam; la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA por sus siglas en inglés) se ha fijado la meta de alcanzar los mil millones de pasajeros en vuelos propulsados por combustible de aviación sostenible (SAF, por sus siglas en inglés) o biocombustibles en 2025 (Hosteltur, 2018). Mientras tanto, comienzan a utilizarse grandes buques navieros impulsados por energías renovables como la eólica, la solar, los biocombustibles e incluso las celdas de hidrógeno; también se incrementa la innovación en yates y lanchas que reducen las emisiones de GEI mediante el uso de energías renovables (ProyectoFSE, 2018; Ovacen, 2018).

Por otro lado, diversos autores estiman que en el largo plazo el hidrógeno podría ser ampliamente utilizado como insumo energético en el transporte (Hart, 2003; Ogden, 2006; Zuttel *et al.*, 2010; Eisler, 2012). Sin embargo, ya en la actualidad se muestra como una alternativa para el transporte como lo muestra el primer tren de pasajeros que funciona con hidrógeno. Este primer tren propulsado por hidrógeno sólo deja a su paso vapor y agua por lo que no emite GEI; la empresa francesa TGV Alstom fue la constructora de este tren, el cual recorre una ruta de 100 kilómetros al norte de Alemania (BBC News Mundo, 2018). TGV Alstom planea entregar otros 14 trenes impulsados por hidrógeno al estado de Baja Sajonia en Alemania para 2021 (BBC News Mundo, 2018).

Un área adicional que cada vez más podría incursionar en la ruta hacia la consolidación de la tercera revolución energética es la vivienda. Se han incrementado las llamadas “viviendas verdes” y los “edificios verdes”, los cuales utilizan energías renovables (Schmidt, 2008; Cidell, 2012; Clifford, 2015).

El creciente impulso a las energías alternativas es tal, que incluso una de las empresas petroleras más exitosas a nivel mundial como lo es la noruega Statoil, ha decidido emprender un gradual viraje hacia las energías renovables. Statoil ha decidido cambiar su nombre por el de Equinor con la finalidad de que se le deje de asociar con el petróleo, ya que con visión intertemporal se ha planteado la meta de transitar gradualmente de producir hidrocarburos hacia la producción de energías renovables (Equinor, 2018).

## Alternativas energéticas sostenibles para México

En el presente apartado se analizarán algunas alternativas energéticas para México que puedan ser sostenibles no sólo desde la perspectiva ambiental, sino también desde la social y la económica.

### Riesgos ambientales y sociales de los proyectos de hidrocarburos no convencionales que utilizan la técnica del *fracking*

La recuperación de petróleo y gas de lutitas (*shale*) se asocia a procesos de fracturación hidráulica (*fracking*) con la finalidad de perforar pozos (Ehrenberg, 2012; Sener, 2012; Jackson *et al.*, 2014). Dichos procesos se llevan a cabo al inyectar grandes volúmenes de agua y una combinación de arena y diversos químicos bajo una elevada presión para fracturar formaciones geológicas y recuperar petróleo o gas natural (Garmezy, 2013; Perry, 2012).

El *fracking* implica riesgos ambientales, como la fuga de gas metano a la atmósfera; la contaminación de cuerpos subterráneos o superficiales de agua con metano o con los químicos que son mezclados con los millones de litros de agua utilizados en el proceso; la contaminación de suelos con dichos químicos y la contaminación del aire por la combustión del diésel utilizado por los equipos de perforación y bombeo (Ehrenberg, 2012; Perry, 2012; Peduzzi y Harding, 2013; Garmezy, 2013; Walton y Woocay, 2013; Jackson *et al.*, 2014; Sovacool, 2014). Los grandes volúmenes de agua requeridos para fracturar las formaciones geológicas para extraer petróleo o gas *shale* representan un costo en términos de capital natural por sí mismos; en Estados Unidos, por ejemplo, cada pozo requiere entre 10 y 15 millones de litros de agua (Sovacool, 2014).

Se ha argumentado que el *fracking* implica potenciales riesgos para la salud humana, por ejemplo por la contaminación de agua para consumo humano con diversos químicos, algunos de los cuales incluso están clasificados como posibles cancerígenos (Ehrenberg, 2012; Greenstone & Looney, 2012; Walton & Woocay, 2013; Jackson *et al.*, 2014; Sovacool, 2014). Por otro lado, la producción de petróleo *shale* implica mayores costos de producción y menores rendimientos en términos de la energía utilizada para extraerlo y procesarlo, respecto a la producción de petróleo convencional (Cleveland y O'Connor, 2010; Brandt y Baradwaj, 2013; Arezki y Blanchard, 2014).

Se considera que el principal reto para aprovechar las potenciales dotaciones de petróleo y gas *shale* de México consistiría en reducir a su mínima expresión posibles afectaciones al medio ambiente y la salud de las personas.

Como señala EIA (2013), México cuenta con significativas reservas potenciales de petróleo *shale*, las cuales ascienden a 13 mil millones de barriles de crudo y ubican a México como el octavo productor potencial de ese hidrocarburo no convencional. Asimismo, EIA (2013) señala que México posee la sexta mayor dotación potencial de gas *shale* del mundo, equivalente a 32 veces las reservas probadas actuales de México de gas natural convencional.

Por otro lado, se ha argumentado que existen alternativas que harían más sustentable esta actividad desde una perspectiva ambiental. Kiger (2014) señala que existen 5 tecnologías para obtener energía *shale* más limpia: i) *fracking* con reducido uso de agua (al utilizar un gel que contiene propano se emplea entre 1/4 y 1/8 de agua respecto al procedimiento estándar); ii) utilizar agua reciclada (aguas grises); iii) sustituir el diésel por gas natural en equipos de perforación y bombeo; iv) tratamiento de las aguas de desecho generadas; v) tapar las fugas de gas metano. Contar con una adecuada regulación y supervisión por parte del gobierno en relación con el desarrollo y el monitoreo de los impactos de esta actividad, son condiciones necesarias para poder hacer más sustentable el *fracking* en términos ambientales y sociales. Para hacer sustentable esta actividad desde una perspectiva social, se deberá asegurar la protección de los derechos locales de comunidades o individuos que pudiesen resultar afectados, y deberán diseñarse e implementarse mecanismos para compensar esas posibles afectaciones (i.e. impuestos, indemnizaciones, garantías financieras, entre otros) (Brino y Nearing, 2011; Garmezzy, 2013; Dutzik *et al.*, 2013; Peduzzi y Harding, 2013).

Cabe destacar, que con la finalidad de evitar riesgos de afectaciones al medio ambiente y a la salud humana o animal, países como Francia, Bulgaria, Alemania y Escocia han prohibido el *fracking*; otros países como Reino Unido, Rumania, Dinamarca, Irlanda, Sudáfrica, y República Checa han impuesto moratorias a la realización de proyectos que utilicen el *fracking* bajo el argumento de que hay poca información acerca de sus posibles impactos sobre las personas y el planeta (One Green Planet, 2018). Los costos ambientales y sociales en que pueden incurrir los proyectos de hidrocarburos *shale* al utilizar el *fracking* podrían no compensar los potenciales beneficios económicos de dichos proyectos. En este sentido, es factible que la mejor decisión en México sería la de prohibir o imponer una moratoria a los proyectos que emplean el *fracking*. Sin embargo, si se toma la decisión de permitir este tipo de proyectos, debiera al menos asegurarse que se seguirán las recomendaciones mencionadas anteriormente para intentar que se minimicen los potenciales impactos negativos del *fracking* en términos ambientales y sociales.

### **¿Cómo aprovechar mejor la capacidad instalada de refinación y reducir de forma sostenible la dependencia en las importaciones de petrolíferos sin la necesidad de construir nuevas refinerías?**

La capacidad instalada de refinación en México no se aprovecha de forma óptima; se estima que durante el primer semestre de 2017 se aprovechaba el 57 % de la capacidad instalada de refinación; para el

primer trimestre de 2018 se estimaba que esta proporción se ubicaba en 40 % (Cruz, 2017). Previo a la aprobación de la reforma energética, el experto en el sector energético y exdirector general de Pemex, Adrián Lajous (2014), identificó los retos para lograr un buen funcionamiento del eslabón de refinación de Pemex. Lajous (2014) explicó que los análisis periódicos de desempeño comparativo contratados por Pemex han mostrado que sus refinerías se encuentran entre las más ineficientes del mundo, y que este resultado era atribuible al deterioro del desempeño operativo y financiero de Pemex Refinación. Lajous (2014) argumentó que dicho organismo subsidiario está obligado a tomar las siguientes medidas para mejorar su eficiencia: i) reducir la intensidad energética de sus plantas de proceso; ii) corregir el sobrempleo que caracteriza a sus centros de trabajo; iii) asignar más y mejores recursos al mantenimiento de sus instalaciones para reducir costos y mejorar la confiabilidad de sus equipos; iv) reducir los periodos de paro programado e imprevisto para aumentar la disponibilidad de las plantas.

Una tendencia adicional que ha dificultado el aprovechamiento de la capacidad instalada nacional de refinación ha sido la cada vez mayor proporción de extracción de petróleo pesado respecto a la de petróleo ligero. Como explica Romo (2016), la mayoría de las refinerías de México fueron diseñadas para procesar predominantemente petróleo ligero, el cual es más líquido y contiene menos impurezas como el exceso de azufre y nitrógeno que contaminan al aceite. Ante la carencia relativa cada vez mayor de petróleo ligero en México se han implementado esquemas de intercambio con EE. UU. En estos acuerdos México ha exportado petróleo pesado que puede ser utilizado en las refinerías estadounidenses de la costa norte del Golfo de México, a la vez que ha importado petróleo ligero de EE. UU. para abastecer a las refinerías nacionales. Se ha argumentado que durante el período 2018-2020, México importaría 50,000 barriles diarios de petróleo ligero de EE. UU. (Cruz, 2017b).

Jorge Ancheyta, experto del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), considera que la opción de importar crudos ligeros para mezclarlos con petróleo pesado, y poder así suministrar a las refinerías nacionales, es una opción de corto plazo (Ancheyta, 2016; Notimex, 2017).

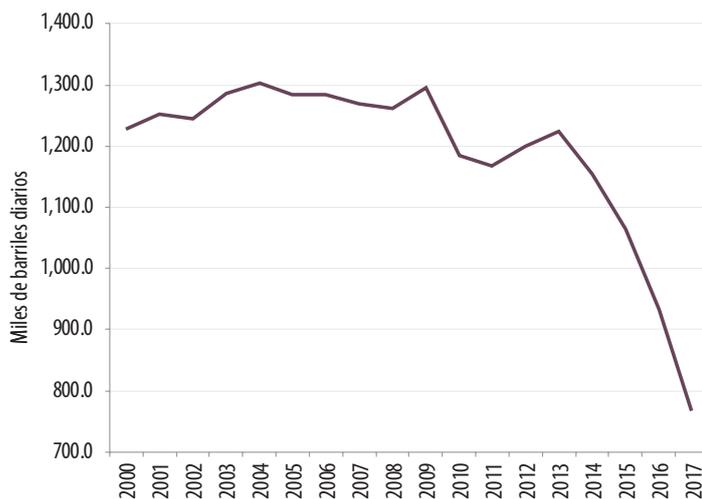
Ancheyta argumenta que una opción más sostenible para México consistiría en mejorar sus crudos pesados mediante una tecnología de transformación desarrollada en el IMP que ha sido denominada HIDRO-IMP, la cual ya ha sido patentada en diversos países. Mediante este proceso tecnológico se alcanza una mejora parcial en la calidad de los crudos pesados al incrementar su contenido de destilados, a la vez que se reduce su contenido de impurezas tales como azufre y nitrógeno (Ancheyta, 2016; Notimex, 2017). Ancheyta explica que la tecnología HIDRO-IMP requiere bajos niveles de inversión y bajos costos de operación, mientras que optar por el diseño o reconversión de refinerías para procesar crudos pesados es complejo y costoso (Ancheyta, 2016; Notimex, 2017).

La opción propuesta por Ancheyta de utilizar la tecnología HIDRO-IMP podría ofrecer una mejor relación costo-beneficio que optar por la reconfiguración tradicional como la que desde la década de los noventa México inició para adaptar algunas de sus refinerías a procesar una mezcla de crudo con una mayor proporción de petróleo pesado. Barnés (2008) explica que con la excepción de las refinerías de Tula y Salamanca, las cuatro refinerías restantes de Pemex no estaban adaptadas para procesar crudo pesado, por lo que en 1998 era necesario suministrar al sistema nacional de refina-

ción un promedio de 45 % de petróleo pesado y 55 % de petróleo ligero con el fin de mantener rendimientos aceptables en términos de la producción de destilados. Asimismo, Barnés (2008) señala que las refinerías de Madero, Cadereyta y Minatitlán fueron sometidas a procesos de reconversión para que pudieran procesar una mayor proporción de petróleo pesado, lo que dio como resultado que las refinerías en México requieren actualmente un promedio de 70 % de crudo pesado y 30 % de crudo ligero para operar.

Además de la caída en la plataforma de producción de petróleo en México, ciertamente la tendencia negativa del aprovechamiento de la capacidad instalada de refinación de crudo ha sido un factor adicional determinante para explicar que desde 2015 México se ha convertido en un importador neto de productos petroleros. Actualmente, más del 60 % de la gasolina que se consume en México es importada; la Unión Nacional de Técnicos y Profesionistas Petroleros estima que dicha proporción podría reducirse a 19 % si las refinerías aprovecharan al 100 % su capacidad instalada (Vanguardia, 2018). Si bien podría resultar complicado aprovechar al 100 % la capacidad instalada de refinación, sí podría plantearse la meta de aprovecharla en al menos un 85 %, es decir, más del doble de lo que actualmente se aprovecha. De alcanzarse esta meta, sería factible impulsar una estrategia de mezcla de gasolina con etanol con la finalidad de reducir gradualmente, hasta eliminarla por completo, la dependencia en la importación de gasolina.

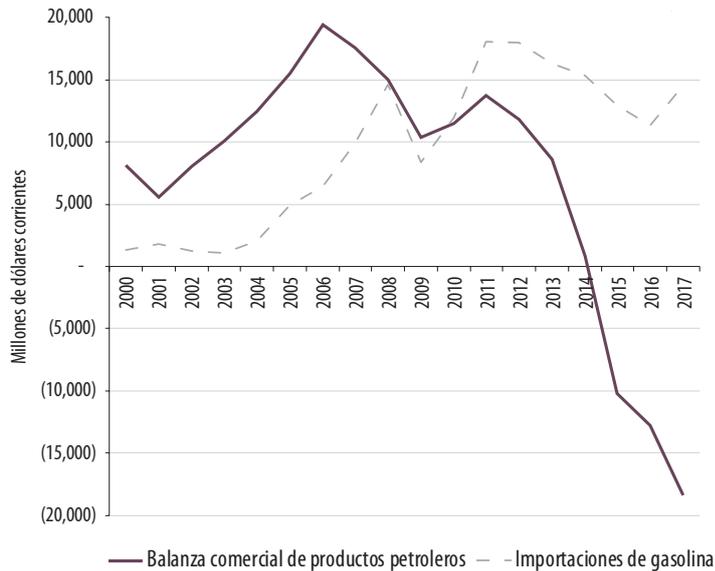
**G1. Refinación de petróleo en México**



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIE.



## G2. Balanza comercial petrolera de México



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI.

Cabe destacar, que actualmente ya podría utilizarse una mezcla de 50 % gasolina y 50 % etanol en los vehículos automotores; la mezcla puede llegar a 15 % gasolina y 85 % etanol en vehículos de combustible flexible. En el caso de vehículos que utilizan diésel, sería factible apostar por una mezcla de 70 % diésel y 30 % biodiésel. De lograrse esta mezcla de petrolíferos (gasolina, diésel) con biocombustibles (etanol, biodiésel) sería posible eliminar gradualmente las importaciones de gasolina y diésel con una estrategia gana-gana y sostenible desde las perspectivas social, económica y ambiental, ya que generaría inversión, empleo, desarrollo regional e incluso podría contribuir a reducir la pobreza, además de que implicaría reducciones en las emisiones de GEI. Impulsar la mezcla de petrolíferos con biocombustibles sería una alternativa significativamente menos costosa en términos de recursos públicos que construir nuevas refinerías.

La construcción de una refinería lleva aproximadamente seis años, tres de estudios y tres de construcción en promedio. Si el proyecto de la construcción de una refinería es evaluado financieramente con distintos escenarios de riesgo, tomando en cuenta que posiblemente en algunas décadas el precio del petróleo como energético se puede caer dramáticamente para no recuperarse más, entonces podría ya no ser tan rentable en términos financieros apostar por una refinería. Si además el proyecto de construir nuevas refinerías fuese evaluado desde una perspectiva socioeconómica —como se tiene que hacer con cualquier inversión pública—, la cual no sólo incluye el componente financiero de dicho proyecto, sino también todas las externalidades positivas y negativas posibles que puede traer a la sociedad en términos ambientales, de empleo, de salud, entre otros, muy posiblemente arrojaría un resultado aún menos rentable.

## Impulso de proyectos y polos de desarrollo regionales enfocados a la producción de biocombustibles, biogás y generación de electricidad mediante energías renovables

Los biocombustibles son energías obtenidas de recursos biológicos o biomasa proveniente de materia orgánica de actividades: agrícola, pecuaria, silvícola, acuicultura, algacultura, residuos (i.e. de la pesca, domésticos, comerciales, industriales) y de microorganismos (RBA Ambiental, 2018). Los biocombustibles se consideran como renovables, es decir, que la materia prima utilizada para producir cualquier biocombustible puede ser repuesta a una tasa igual o más rápida a la que el biocombustible es consumido (RBA Ambiental, 2018). Estas energías renovables, son utilizadas principalmente como reemplazo de gasolina o diésel en el transporte. Los biocombustibles denominados de primera generación usan como materias primas diversos granos (maíz, trigo, sorgo, soya, canola, etcétera) y la caña de azúcar, principalmente para producir etanol; mientras que en la producción de biodiésel se utiliza la colza (canola), árboles de semillas oleaginosas (jatropha, soya, palma de aceite) (Energías Renovables, 2018). Los biocombustibles de segunda generación provienen de la transformación de biomasa a líquidos mediante la utilización de una fermentación enzimática potenciada, la cual intenta utilizar la lignina y la celulosa que proviene de las gramíneas perennes, de hierba, paja, hojas y residuos de los cultivos de maíz, sorgo, el bagazo de la caña y otros materiales celulósicos para convertirlos en etanol (Energías Renovables, 2018). Mientras tanto, los biocombustibles de tercera generación son generados a partir de algas cultivadas (Energías Renovables, 2018).

Cabe destacar, que la producción de biocombustibles debe ser sostenible desde las perspectivas ambiental, económica y social. En este sentido, no se considera recomendable impulsar la producción de biocombustibles con insumos que pongan en riesgo el abastecimiento para la alimentación humana o animal, como lo sería el caso del maíz. Para enfatizar lo anterior, puede analizarse lo ocurrido hace algunos años en relación con el posible impacto a nivel internacional de la producción estadounidense de etanol al utilizar maíz como su insumo. Estados Unidos es el principal productor y exportador mundial de maíz, con lo cual es el país que determina el precio internacional de dicho grano. Asimismo, Estados Unidos es el principal productor mundial de etanol a partir del maíz. La creciente producción de etanol que alcanzó dicho país, ocasionó que los mercados no sólo consideraran al maíz como un alimento, sino también como un energético. Del Río (2006, 2008) demostró que esta dinámica ha ocasionado que exista una relación de largo plazo entre los precios internacionales del maíz y de la gasolina, ya que indirectamente el maíz se ha convertido en un sustituto de la gasolina, al utilizarse en grandes cantidades por Estados Unidos para producir etanol. Asimismo, Del Río (2008) argumentó que la producción de etanol con base en maíz en Estados Unidos fue uno de los factores que pudieron haber contribuido a la crisis alimentaria experimentada en 2008, ya que ante el incremento en los precios del petróleo, se produjo un automático incremento en los precios de la gasolina, el cual fue seguido por un aumento en el precio internacional del maíz, y de otros granos como el trigo o la soya debido a la correlación existente entre sus precios con el del maíz. Si bien otros factores se conjugaron para explicar la crisis alimentaria del 2008 (i.e. restricciones en la exportación de granos en algunos países, caída en la pro-

ducción de granos en la India, etcétera), es factible que la decisión de Estados Unidos de incrementar significativamente su producción de etanol a partir del maíz haya sido un factor decisivo para haber detonado dicha crisis (Del Río, 2008).

La empresa mexicana Oxifuel produce etanol a partir de caña de azúcar cultivada en Veracruz. El impulsar la producción de etanol mediante el uso de la caña de azúcar como insumo debe evaluarse integralmente con la finalidad de estimar los posibles costos y beneficios en términos ambientales, económicos y sociales. Mientras tanto, existe la posibilidad de impulsar la producción de etanol celulósico en México, el cual utiliza materia vegetal de desecho como podría ser la planta del maíz una vez que ya ha sido cultivada, o las astillas de madera de los aserraderos. Por su parte, la producción de biodiésel podría impulsarse mediante el cultivo de algas, o el aprovechamiento de aceite de cocina usado, entre otros insumos. Cabe destacar, que producir biodiésel en México al utilizar la *jatropha* como insumo es una alternativa atractiva.

De acuerdo con la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO por sus siglas en inglés) en su Informe Global de Bioenergía 2008, el cultivo de la *jatropha* o piñoncillo, es considerado como uno de los insumos más viables y sustentables para la producción de biodiésel a nivel mundial. La *jatropha*, es una planta que cuenta con diversos beneficios: i) crece en terrenos desérticos, por tanto no compite con tierras destinadas a la agricultura; ii) requiere poca agua para su cultivo; iii) se produce en grandes volúmenes sin afectar los precios de los alimentos; iv) produce un tipo de aceite ideal para la producción de biodiésel; v) una hectárea de *jatropha* puede producir entre 1.5 y 2.5 toneladas de biodiésel (Martínez, 2007). Este cultivo no sólo no compite con la alimentación humana y animal, sino que es resistente a la sequía y puede llevarse a cabo en tierras áridas no aptas para la agricultura. En México, la *jatropha* se encuentra en forma silvestre en diversos estados de la república mexicana, como Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Puebla, Hidalgo y Morelos (Martínez, 2007). La *jatropha* tiene un periodo productivo de más de 40 años, y desde el primer año (9-10 meses) se obtiene semilla (Martínez, 2007). Una hectárea de terreno puede producir de 6-8 toneladas promedio de *jatropha*, pudiendo pasar las 10 toneladas; esto generaría aproximadamente de 2,100 a 2,800 o hasta más de 3,000 litros de aceite (Biodisol, 2008).

Mientras tanto, el biogás se obtiene mediante la descomposición anaeróbica de materia orgánica, lo que significa que debe de llevarse a cabo en un ambiente con poco oxígeno. Este ambiente propicio se puede obtener mediante el uso de biodigestores, los cuales son excavaciones cubiertas con una geomembrana que cuentan con tuberías y otro tipo de equipamiento para producir biogás. Dentro de los biodigestores se introduce materia orgánica de desecho como puede ser el estiércol animal o la basura orgánica. Los biodigestores facilitan la descomposición anaeróbica de dicha materia orgánica, con lo que se produce gas metano, el cual no sólo deja de ser emitido a la atmósfera —con lo que se reducen las emisiones de GEI—, sino que también puede ser aprovechado para producir electricidad o calefacción. En México ya es una práctica cada vez más común el que se instalen biodigestores en granjas pecuarias; sin embargo, no en todos los casos se aprovecha el biogás para generar electricidad o calefacción, sino que simplemente se quema.

Además de impulsar el uso de biodigestores en granjas pecuarias, y el aprovechamiento del biogás para producir energía, es factible impulsar la instalación de rellenos sanitarios en los tiraderos de basura en ciudades y municipios rurales. Los rellenos sanitarios son grandes biodigestores que permiten generar biogás mediante la basura orgánica, con lo que igualmente se podría generar energía eléctrica o térmica.

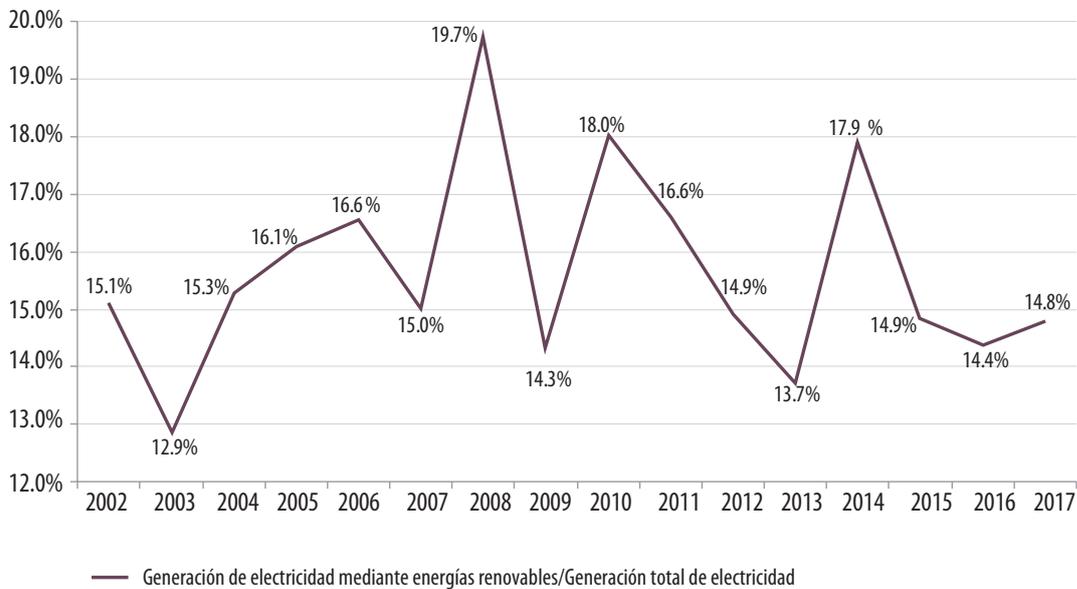
Por otro lado, México tradicionalmente se ha encontrado rezagado en la proporción de electricidad producida a partir de fuentes renovables con relación al promedio de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Con base en los últimos datos disponibles de la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos (EIA por sus siglas en inglés) para hacer un comparativo internacional se observa que en el año 2012 la producción de electricidad mediante energías renovables (incluyendo hidroeléctricas) en México era de 15.7 % respecto a la producción total de electricidad; mientras tanto, el promedio de la OCDE en dicho año fue de 31.7 %. Asimismo, se observa que la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de la producción de electricidad mediante energías renovables (incluyendo hidroeléctricas) durante el período 2000-2012 en México fue de 0.7 %, mientras que el promedio de la OCDE se ubicó en 7.4 %. Por otro lado, si se excluyen a las plantas hidroeléctricas, la proporción que representó la producción de electricidad en México mediante otras energías renovables fue de 4.4 % durante 2012, mientras que el promedio de la OCDE fue de 11.7 %. La TMCA observada en dicha producción de electricidad mediante energías renovables diferentes a las hidroeléctricas durante 2000-2012 fue de 4.1 % en México, y el promedio de la OCDE fue de 11.7 %.

Del Río *et al.* (2016) explican que antes de la entrada en vigor de la reciente reforma energética, la principal causa del bajo nivel de producción y aprovechamiento de energías renovables para generar electricidad en México era la falta de inversión para desarrollar este tipo de proyectos. Sin embargo, las medidas adoptadas en la reforma energética han detonado la inversión en proyectos de generación de electricidad mediante energías renovables, aunque se requerirán algunos años para que dichos proyectos entren en fase productiva y pueda verse reflejado su impacto. Entre dichas medidas destacan las subastas eléctricas en el mercado eléctrico mayorista, las cuales han impulsado la inversión en proyectos de energías renovables y limpias para la generación de electricidad.

Los proyectos que resultaron ganadores en las primeras tres subastas eléctricas de largo plazo podrían incrementar en 8,423 mega-watts (MW) la capacidad de generación del sistema eléctrico nacional, y la mayor parte de dicho incremento provendría de fuentes renovables y limpias. De mantenerse la tendencia de impulso a nuevos proyectos de generación de electricidad mediante energías renovables que se ha observado a partir de la aprobación de la reforma energética, será más factible acercarse a la meta de generar el 35 % de la electricidad a partir de fuentes renovables y limpias en el año 2024, la cual se fijó en la Ley General de Cambio Climático. Para alcanzar dicha meta, se requerirá que en promedio, en cada año del período 2018-2024, la generación de electricidad mediante energías renovables se incremente aproximadamente en una proporción cuatro veces mayor que el incremento de la generación de electricidad mediante fuentes no renovables. Así, por ejemplo, si durante el período 2018-2024 el incremento anual promedio de la generación de electricidad

mediante fuentes no renovables fuese de 5 %, entonces el incremento promedio anual de la generación de electricidad mediante energías renovables tendría que ser aproximadamente del 20 % para alcanzar la meta planteada en la Ley General de Cambio Climático.

**Gráfica 3. Proporción de la electricidad que fue generada con energías renovables en México, 2002-2017**



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIE.

Con datos del Sistema de Información Energética (SIE) de la Secretaría de Energía se observa que la proporción que representó la generación de electricidad con energías renovables respecto a la generación total electricidad en México osciló en un rango de 12.9 % a 19.7 % durante el período 2002-2017. Durante 2017 dicha proporción fue de 14.9%, y en ese año la generación de electricidad mediante energías renovables y limpias ascendió a 37,889,598 mega-watts de potencia-hora (MWh). Del total de la electricidad generada mediante energías renovables en 2017, el 79.2 % correspondía a energía hidroeléctrica, el 15.6 % a geotérmica, el 5.2 % a eólica, y el 0.03 % a solar.

México no sólo puede continuar con el impulso de energías renovables como la eólica, la solar, la geotérmica, la hidroeléctrica y el aprovechamiento de biomasa; asimismo, podría incursionar en la generación de electricidad a partir de la energía oceánica. De acuerdo con la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés), para 2050 el aprovechamiento de la energía oceánica podría incrementar en 300 Gigavatios (GW) la capacidad instalada para producir electricidad a nivel mundial, lo que además podría crear más de 680,000 empleos directos y generar un ahorro de 500 millones de toneladas equivalentes de emisiones de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) a la atmósfera (Conacyt, 2018). Desde 2017, científicos mexicanos, en coordinación con organismos públicos e iniciativa privada, evalúan

la capacidad de generación de energía eléctrica a través del aprovechamiento de las corrientes marinas en el país; esta iniciativa es encabezada por el Centro Mexicano de Innovación en Energía Océano (Cemie-Océano) (Conacyt, 2018). Se han identificado el golfo de California y el mar Caribe como regiones con condiciones favorables para la presencia de corrientes marinas intensas y una variación significativa de rangos de marea factibles de ser aprovechados como una fuente alterna de energías renovables (Conacyt, 2018).

El impulso de proyectos y polos de desarrollo regionales enfocados en la producción de biocombustibles, biogás o electricidad a partir de energías renovables pueden no sólo contribuir a reducir GEI, sino también a crear empleo e impulsar el desarrollo regional y la reducción de la pobreza. En este sentido, estas actividades pueden contribuir simultáneamente a la sustentabilidad ambiental, social y económica.

### Fortalecer el pago por servicios ambientales

Una de las medidas adoptadas por la reforma energética fue la inclusión de los Certificados de Energías Limpias (CELs), los cuales comenzaron a operar en 2018. Los grandes generadores o distribuidores de electricidad que operen en el mercado eléctrico mayorista están obligados a cumplir una producción de determinado porcentaje de electricidad mediante energías renovables; de no cumplir con montos establecidos, tendrán que comprar CELs, mientras que si los exceden, podrán vender CELs. Este mercado de CELs es similar en su fundamento al que hace algunos años existió a nivel mundial con la creación del mercado mundial de carbono, el cual surgió tras la ratificación del Protocolo de Kyoto en 2005.<sup>2</sup> La idea del Protocolo de Kyoto era que los países miembros en su Anexo I —principalmente países desarrollados o economías en transición— redujeran sus emisiones de GEI en al menos 5 % respecto a las que tuvieron en 1990; el primer período de compromiso de dicho acuerdo fue 2008-2012. Existieron diversos mecanismos flexibles para que los países Anexo I del Protocolo de Kyoto cumplieran con sus metas de reducción de GEI, uno de ellos fueron los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL).

A partir de los MDL, países no Anexo I, como México, podían vender Certificados de Reducciones de Emisiones (CERs por sus siglas en inglés) a países Anexo I de dicho Protocolo. La generación de CERs se daba mediante proyectos con base en metodologías aprobadas por Naciones Unidas. En dichas metodologías se cuantificaba la reducción de emisiones de GEI a partir de líneas base, es decir, de las emisiones existentes antes de que se implementaran los proyectos. Cada CER representaba la reducción equivalente de 1 tonelada de CO<sub>2</sub>; los distintos GEI se cuantificaban en su equivalencia en CO<sub>2</sub>. La oferta y demanda de CERs regulaba su precio, el cual llegó a ser superior a los 30 euros por tonelada equivalente de CO<sub>2</sub>. Entre los proyectos que podían generar CERs no sólo se encontraban los vinculados a las energías renovables, sino también al fortalecimiento de sumideros naturales de carbono como son los bosques.

---

2 El Protocolo de Kyoto se firmó en 1997, pero no fue ratificado sino hasta 2005 con la entrada de Rusia, con la cual se cumplió que hubiera países miembros que juntos representaran al menos el 50 % de las emisiones de GEI a nivel mundial.

Actualmente, existe un área de oportunidad para impulsar el pago de servicios ambientales en México. Es una ventaja el que ya se cuente con los CELs vinculados a la generación de electricidad mediante energías renovables. Sin embargo, podrían crearse mecanismos similares a los Certificados de Reducciones de Emisiones de GEI para proyectos vinculados al fortalecimiento de sumideros naturales de carbono, como el cuidado de áreas naturales protegidas o bosques, por ejemplo. Diversas comunidades, incluyendo a poblaciones indígenas, podrían verse beneficiadas con el pago de servicios ambientales, con lo cual se obtendría un resultado gana-gana en términos ambientales, sociales y económicos.

## Conclusiones y recomendaciones

México tiene la oportunidad de adaptarse de forma gradual a la consolidación de la tercera revolución energética mundial que podría ocurrir en dos o tres décadas. La tercera revolución energética se caracterizaría por el desplazamiento del petróleo como la principal fuente de energía a nivel mundial, y su lugar sería tomado por las energías alternativas, sobre todo por aquellas que son renovables y limpias. Existen áreas de oportunidad a nivel de legislación y políticas públicas para facilitar dicho proceso de adaptación de México en relación con la reducción de su dependencia energética respecto a los combustibles fósiles:

1. Imponer una moratoria a los proyectos de hidrocarburos no convencionales que utilizan la técnica del *fracking*, o al menos imponer una estricta normativa para los mismos de tal forma que sigan las recomendaciones sobre cómo intentar minimizar las posibles afectaciones ambientales y sociales que pueden ocasionar.
2. Inducir la demanda de biocombustibles al modificar la Ley General de Cambio Climático para que incluya una meta de utilizar mezclas de petrolíferos (i.e. gasolina, diésel) con biocombustibles (i.e. etano, biodiésel) con una proporción que incluya al menos un 30 % de biocombustible. Se podría fijar que dicha meta se alcanzara en el año 2024, al igual que el objetivo ya incluido en esa Ley sobre la generación de al menos el 35 % de la electricidad mediante energías renovables en dicho año.
3. Proseguir con el plan de profundizar el proceso de reconfiguración de las refinerías existentes de Pemex —evaluando la posibilidad de adoptar la tecnología HIDRO-IMP desarrollada por el Instituto Mexicano del Petróleo—, acompañado de mejoras en su mantenimiento y gestión, con la finalidad de aprovechar mejor la capacidad instalada de refinación existente en el país.
4. Cambiar el plan de construir una o dos refinerías durante el próximo sexenio por el de impulsar una ambiciosa estrategia de impulso de proyectos y polos de desarrollo regional enfocados en la producción de biocombustibles y biogás.
5. Continuar y profundizar el impulso de la reforma energética a los proyectos de generación de electricidad mediante energías renovables.

6. Impulsar y facilitar proyectos de generación de electricidad con energías renovables no sólo de gran escala como los de las subastas eléctricas, sino también de pequeña y mediana escala mediante la participación individual o colectiva de productores en el medio rural o urbano.
7. Impulsar el fortalecimiento de sumideros naturales de carbono (áreas naturales protegidas, bosques, etcétera) mediante el pago de servicios ambientales a comunidades rurales.
8. Inducir la cooperación entre gobiernos, sector privado, sociedad civil, incluyendo la participación de universidades, planteles de enseñanza técnica, centros de investigación, entre otros, para el impulso de proyectos y polos de desarrollo regional enfocados en la proliferación de las energías renovables y el fortalecimiento de sumideros naturales de carbono.
9. Fomentar los programas públicos con sus respectivas partidas presupuestales a nivel federal y subnacional (estatal y municipal) para el apoyo de pequeños y medianos productores que decidan emprender en forma individual o colectiva proyectos enfocados en la proliferación de las energías renovables y el fortalecimiento de sumideros naturales de carbono.
10. Adoptar metas de eliminación completa de la dependencia energética respecto a los combustibles fósiles. Por ejemplo, puede establecerse la meta de producir el 100 % de la electricidad mediante energías renovables y limpias, así como sólo utilizar medios de transporte que no utilicen combustibles fósiles a más tardar en el año 2050.

Las transformaciones que desde hace tiempo preparan el camino para la consolidación de la tercera revolución energética mundial abren la posibilidad de impulsar estrategias y proyectos que no sólo contribuyan a reducir las emisiones de GEI, sino que también permitan crear empleo, encadenamientos productivos, innovación tecnológica, desarrollo regional e incluso contribuyan a la reducción de la pobreza. En este sentido, se abre la posibilidad de diseñar e implementar alternativas energéticas para México que sean gana-gana y sostenibles desde las perspectivas ambiental, social, y económica.

## Fuentes de consulta

- Ancheyta, J. (2016). *Deactivation of Heavy Oil Hydroprocessing Catalysts: Fundamentals and Modeling*, Wiley.
- Arezki, R. y Blanchard, O. (2014). *Seven Questions About Recent Oil Price Slump*. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <http://blog-imfdirect.imf.org/2014/12/22/seven-questions-about-the-recent-oil-price-slump/>
- Bala, G., Caldeira, K., Wickett, M., Phillips, T., Lobell, D., Delire, C., Mirin, A. (2007). Combined Climate and Carbon-Cycle Effects of Large-Scale Deforestation. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104(16).
- Barnés, F. (2008). *Hacia una estrategia nacional para el abasto de combustibles: ¿Dependencia, autosuficiencia o integración regional?* Comisión Reguladora de Energía (CRE). Recuperado de <http://www.cre.gob.mx/documento/1428.pdf>
- BBC News Mundo. (2018). *Así funciona el tren de hidrógeno que inició operaciones en Alemania, el primero en entrar en servicio comercial en el mundo*. BBC News Mundo. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias-45552735?ocid=social-flow\\_facebook](https://www.bbc.com/mundo/noticias-45552735?ocid=social-flow_facebook)
- Betts, R., Collins, M., Hemming, D., Jones, C., Lowe, J., Sanderson, G., (2011). When could global warming reach 4°C? *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 369(1934).



- Bongaarts, J. (1992). Population Growth and Global Warming. *Population and Development Review*, 18(2).
- Boyce, J. (2013). Prediction and Inference in the Hubbert-Deffeyes Peak Oil Model. *The Energy Journal*, 34(2).
- Brandt, A., Egländer, J. and Baradwaj, S. (2013). The energy efficiency of oil sands extraction: Energy return ratios from 1970 to 2010. *Energy*, 55.
- Brino, A. and Nearing, B. (2011). New waterless fracking method avoids pollution problems, but drillers slow to embrace it. *Inside Climate News*.
- Campbell, C., Laherrerre, J. (1998). The End of Cheap Oil. *Scientific American*, 278(3).
- Chan, N., Ebi, K., Smith, F., Wilson, T., Smith, A. (1999). An Integrated Assessment Framework for Climate Change and Infectious Diseases. *Environmental Health Perspectives*, 107(5).
- Chen, Z. (1997). Can Economic Activities Lead to Climate Chaos? An Economic Analysis on Global Warming. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, 30(2).
- Cherif, R., Hasanov, F., Husain, A. (2017). *El fin de la era del petróleo: Es sólo cuestión de tiempo*, FMI Blog, Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8291>
- Cidell, J. (2012). Building Quality, Building Green: Conventions Theory and Industry Transformation. *Urbani Izziv*, 23(2).
- Cleveland, C., Kaufmann, R. (1991). Forecasting Ultimate Oil Recovery and Its Rate of Production: Incorporating Economic Forces into the Models of M. King Hubbert. *The Energy Journal*, 12(2).
- Cleveland, C. y O'Connor P. (2010). *An Assessment of the Energy Return on Investment (EROI) of Oil Shale*, Western Resource Advocates.
- Clifford, M. (2015). Buildings for a Greener Asia. En M. Clifford, *The Greening of Asia*. Columbia: University Press.
- Conacyt. (2018). *Energía oceánica, alternativa para generar electricidad en México*, Agencia informativa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Recuperado de <http://www.conacytprensa.mx/index.php/tecnologia/energia/21198-energia-oceanica-generacion-electricidad-mexico>
- Corell, R. (2006). Challenges of Climate Change: An Arctic Perspective. *Ambio*, 35(4).
- Cruz, N. (2017). Producción de Pemex roza mínimo de 36 años. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversalqueretaro.mx/cartera/22-07-2017/produccion-de-pemex-roza-minimo-de-36-anos>
- Cruz, N. (2017b). México arranca en 2018 importación de crudo. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/01/31/mexico-arranca-en-2018-importacion-de-crudo>
- Deffeyes, K. (2001). *The Impending World Oil Shortage*. Princeton University Press.
- Del Río, J. (2006). *Long-run linkage between fuels' and commodities' prices: A co-integration approach*. Conference Paper for The Pacific Food System Outlook 2006-07, Singapore.
- Del Río, J. (2008). *Co-Integration between International Prices of Gasoline and Ethanol Agricultural Inputs: An Underlying Factor of the World Food Crisis*. Seminario de Análisis Económico del Banco de México.
- Del Río, J., Rosales, M., Ortega, V., Maya, S. (2016). *Análisis de la Reforma Energética*, Serie: Reformas Estructurales: Avances y Desafíos, Número 6, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3404/ENERGETICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- De Vries, A. (2017). *Will The Third Great Energy Revolution End The Oil & Gas Industry?*, Oilprice.com. Recuperado de <https://oilprice.com/Energy/General/The-Era-Of-Oil-And-Gas-Is-Nearing-Its-End.html>
- Dutzik, T. et al. (2013). *Who Pays the Costs of Fracking? Weak Bonding Rules for Oil and Gas Drilling Leave the Public at Risk*, Environment Colorado Research & Policy Center.
- Eisler, M. (2012). Fueling Hydrogen Futurism. En M. Eisler. *Overpotential: Fuel Cells, Futurism, and the Making of a Power Panacea*. Rutgers University Press.
- Ehrenberg, R. (2012). The facts behind the FRACK: Scientists weigh in on the hydraulic fracturing debate. *Science News*, 182(5).
- FAO. (2008). *Informe Global de Bioenergía 2008*, FAO. Recuperado de [http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0711\\_KnowGenix\\_\\_Sustainable\\_biodiesel\\_feedstock.\\_Jatropha\\_a\\_strategic\\_option\\_01.pdf](http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/0711_KnowGenix__Sustainable_biodiesel_feedstock._Jatropha_a_strategic_option_01.pdf)

- Firor, J., Jacobsen, J. (2002). *A Warming World*. En J. Firor y J. Jacobsen. *The Crowded Greenhouse: Population, Climate Change, and Creating a Sustainable World*. Yale University Press.
- Foro Económico Mundial. (2017). *El fin de la era del petróleo es sólo cuestión de tiempo*. Foro Económico Mundial. Recuperado de [https://es.weforum.org/agenda/2017/09/el-fin-de-la-era-del-petroleo-es-solo-cuestion-de-tiempo?utm\\_content=buffer2ed09&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](https://es.weforum.org/agenda/2017/09/el-fin-de-la-era-del-petroleo-es-solo-cuestion-de-tiempo?utm_content=buffer2ed09&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer)
- Garmez, A. (2013). Balancing hydraulic fracturing's environmental and economic impacts: The need for a comprehensive federal baseline and the provision of local rights. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, XXIII.
- Greenstone, M. and Looney, A. (2012). Paying too much for energy? The true costs of our energy choices. *Daedalus*, 141(2).
- Hart, D. (2003). Hydrogen: A Truly Sustainable Transport Fuel? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 1(3).
- Hasselmann, K., Latif, M., Hooss, G., Azar, C., Edenhofer, O., Jaeger, C., Johannessen, O., Kemfert, C., Welp, M. Wokaun, A. (2003). The Challenge of Long-Term Climate Change. *Science, New Series*, 302(5652).
- Heal, G. (2017). Climate Change: The Greatest External Effect in Human History. En G. Heal. *Endangered Economies: How the Neglect of Nature Threatens Our Prosperity*. Columbia University Press.
- Holland, S. (2008). Modeling Peak Oil. *The Energy Journal*, 29(2).
- Instituto Mexicano del Petróleo. (2010). *Estudio del arte y prospectiva de la tecnología para la explotación de campos petroleros en aguas profundas*. Academia de Ingeniería de México.
- Jackson, R. et al. (2014). The environmental costs and benefits of fracking. *The Annual Review of Environmental Resources*, 39(7).
- Jiménez, L. (2005). *Desarrollo sostenible y economía ecológica*. México: Síntesis.
- Jones, B., Pascual, C., Stedman, S. (2009). Arresting Climate Change. En B. Jones, C. Pascual, y S. Stedman. *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*. Brookings Institution Press.
- Kiger, P. (2014). Green Fracking? 5 Technologies for Cleaner Shale Energy. *National Geographic*, 9. Recuperado de <http://www.polyestertime.it/files/Green-Fracking--21-03-2014.pdf>
- Koppelaar, R., Middelkoop, W. (2017). Peak Oil Revisited: The End of Cheap Oil. En R. Koppelaar, W. Middelkoop. *The Tesla Revolution*. Amsterdam University Press.
- Koppelaar, R., Middelkoop, W. (2017b). The Tesla Revolution. En R. Koppelaar y W. Middelkoop. *The Tesla Revolution*. Amsterdam University Press.
- Korpela, S. (2008). *The Prediction of World Peak Oil Production*. En S. Newman. *The Final Energy Crisis*. Pluto Press.
- Lajous, A. (2014). *La industria petrolera mexicana: Estrategias, gobierno y reformas*. Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Latif, M. (2017). *Climate Change: the point of no return*. En K. Wiegandt. *A Sustainable Future: 12 Key Areas of Global Concern*. Haus Publishing.
- Margolis, J. y Mullins, L. (2012). *The Energy Costs of Oil Production*, PRI Public Radio International, Global Nation. Recuperado de <http://www.pri.org/stories/2012-11-02/energy-costs-oil-production>
- McLaughlin, J., Hellmann, J., Boggs, C., Ehrlich, P. (2002). Climate Change Hastens Population Extinctions. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 99(9).
- Morton, D., DeFries, R., Shimabukuro, Y., Anderson, L., Arai, E., del Bon Espirito-Santo, F., Freitas, R., Morissette, J. (2006). Cropland Expansion Changes Deforestation Dynamics in the Southern Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 103(39).
- Murphy, D. (2014). The implications of the declining energy return on investment of oil production. *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 372(2006).
- Nasdaq. (2017). *The Era of Oil And Gas Is Nearing Its End*. Nasdaq. Recuperado de <https://www.nasdaq.com/article/the-era-of-oil-and-gas-is-nearing-its-end-cm871033>
- Newberry, J. (2001). Dual Fuels: Hybrid vehicles deliver economy, oomph and just plain fun. *ABA Journal*, 87(3).

- Newman, S. (2008). 101 Views from Hubbert's Peak. En S. Newman. *The Final Energy Crisis*. Pluto Press.
- Normile, D. (1999). Toyota's Hybrid Hits the Streets First, *Science*. *New Series*, 285(5428).
- Notimex. (2017). *Producción de crudo y opción para refinación en México*. Notimex. Recuperado de <https://www.20minutos.com.mx/noticia/291931/0/produccion-de-crudo-opcion-para-refinacion-en-mexico-experto/>
- Ogden, J. (2006). High Hopes for Hydrogen. *Scientific American*, 295(3).
- Peduzzi, P. and Harding, R. (2013). Gas fracking: Can we safely squeeze the rocks? *Environmental Development*, 6.
- Perry, S. (2012). Addressing the societal costs of unconventional oil and gas exploration and production: A framework for evaluating short-term, future, and cumulative risks and uncertainties of hydrofracking. *Environmental Practice*, 14(4).
- Podobnik, B. (2006). *Global Energy Shifts*, Temple University Press.
- Powell, J. (2011). The Greenhouse Effect: From Curiosity to Threat. En J. Powell. *The Inquisition of Climate Science*. Columbia University Press.
- Priest, T. (2014). Hubbert's Peak The Great Debate over the End of Oil. *Historical Studies in the Natural Sciences*, 44(1).
- Riegelhaupt, E., Odenthal, J., Janeiro, L. (2016). *Diagnóstico de la situación actual del biodiésel en México y escenarios para su aprovechamiento*. Red Mexicana de Bioenergía, Ecofys.
- Romm, J., Frank, A. (2006). Hybrid Vehicles Gain Traction. *Scientific American*, 294(4).
- Romo, D. (2016). Refinación de petróleo en México y perspectiva de la reforma energética. *Revista Problemas del Desarrollo*, 187(47).
- Sarmiento, J., Le Quere, C. (1996). Oceanic Carbon Dioxide Uptake in a Model of Century-Scale Global Warming. *Science*, *New Series*, 274(5291).
- Secretaría de Energía. (2012). ¿Qué es el shale gas/oil y cuál es su importancia? Secretaría de Energía. Recuperado de [http://www.energia.gob.mx/webSener/shale/shale\\_sp.html](http://www.energia.gob.mx/webSener/shale/shale_sp.html)
- Senado de la República. (2013). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Energía, y Estudios Legislativos, Primera, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía*, Senado de la República. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/12/asun\\_3054419\\_20131210\\_1386743657.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/12/asun_3054419_20131210_1386743657.pdf)
- Sheppard, L. (2007). 75 Years of Climate Change, & Renewable Research Unchanged. *Australian Quarterly*, 79(3).
- Sherman, D., Li, B., Quiring, S., Farrell, E. (2010). Benchmarking the War Against Global Warming. *Annals of the Association of American Geographers*, 100(4).
- Schmidt, C. (2008). Bringing Green Homes within Reach: Healthier Housing for More People. *Environmental Health Perspectives*, 116(1).
- Sovacool, B. (2014). Cornucopia or curse? Reviewing the costs and benefits of shale gas hydraulic fracturing (fracking). *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 37.
- Trenberth, K. (2007). Warmer Oceans, Stronger Hurricanes. *Scientific American*, 297(1).
- Vanguardia. (2018). *Refinerías sólo trabajan al 40 % de su capacidad, denuncian*. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/refinerias-solo-trabajan-al-40-de-su-capacidad-denuncian>
- Walton, J. and Woocay, A. (2013). Environmental issues related to enhanced production of natural gas by hydraulic fracturing. *Journal of Green Building*, 8(1).
- Wirth, D. (1989). Climate Chaos. *Foreign Policy*, 74.
- Wu, C. (1995). Hybrid Cars. *Science News*, 148(15).
- Yvon-Durocher, G., Jones, J., Trimmer, M., Woodward, G., Montoya, J. (2010). Warming alters the metabolic balance of ecosystems. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 365(1549).
- Züttel, A., Remhof, A., Borgschulte, A., Friedrichs, O. (2010). Hydrogen: the future energy carrier. *Philosophical Transactions: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 368(1923).

## Sitios web consultados

ABC: [https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-alemania-limitaria-circulacion-coches-electricos-desde-2030-201606171131\\_noticia.html](https://www.abc.es/motor/reportajes/abci-alemania-limitaria-circulacion-coches-electricos-desde-2030-201606171131_noticia.html)

Blog Thinking: <https://blogthinkbig.com/maglev-trenes-levitacion-magnetica>

Equinor: <https://www.equinor.com/en/how-and-why/sustainability.html>

Energías Renovables: <http://www.energiasrenovablesinfo.com/biomasa/tipos-biocombustibles/>

Energy Information Agency: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>

European Biodiesel Board: <http://www.ebb-eu.org/biodiesel.php>

Hosteltur: [https://www.hosteltur.com/126841\\_100000-vuelos-al-ano-usan-biocombustible.html](https://www.hosteltur.com/126841_100000-vuelos-al-ano-usan-biocombustible.html)

INEGI: <http://www.inegi.org.mx/>

Japan Rail Pass: <https://www.jrailpass.com/blog/es/maglev-tren-bala>

Office of Energy Efficiency & Renewable Energy: <https://www.fueleconomy.gov/feg/esflextech.shtml>

One Green Planet: <http://www.onegreenplanet.org/environment/countries-except-united-states-that-have-banned-fracking/>

Ovacen: <https://ovacen.com/buques-barcos-renovables/>

Oxifuel: <https://oxifuel.com.mx/>

Proyecto FSE: <http://proyectofose.mx/2017/04/12/4-barcos-usan-energias-renovables/>

RBA Ambiental: <http://www.rba-ambiental.com.ar/bioenergia/que-es-la-bioenergia/>

Sistema de Información Energética: <http://sie.energia.gob.mx/>





## Introducción

**E** L OBJETIVO DEL PRESENTE ARTÍCULO ES revisar la evolución del empleo en México y los resultados de la política laboral instrumentada durante el periodo 2012-2018. Se revisarán algunas de las características de los empleos creados durante el periodo utilizando algunas de las fuentes oficiales como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Banco de México (Banxico), entre otras.

En la primera parte se presenta el análisis de la cuantía de puestos de trabajo creados en diferentes sexenios en comparación con el actual (ya prácticamente en su fase final) y con los montos de población en edad de trabajar que se incorporaron al mercado de trabajo en cada uno de ellos, en la segunda parte se analiza el tipo y características en términos de estabilidad, seguridad social e ingreso que se registró en el empleo formal y finalmente se realiza un balance de la calidad y los retos que enfrenta el mercado de trabajo.

# El **empleo** en México 2012-2018

**Gabriela Ponce Sernicharo\***  
**Marcos Chávez\*\***

## **Creación de puestos de trabajo**

Recientemente, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que, al inicio de su gobierno (diciembre de 2012), las cifras de creación de empleos “no eran suficientemente alentadoras”. Sin embargo, añadió que el crecimiento económico observado durante su mandato y las reformas estructurales que instrumentó, complementarían la mejoría en el poder adquisitivo de los salarios y la ampliación de los beneficios sociales, como son el acceso a los servicios de salud, el crédito y el ahorro para el retiro, que han mejorado la calidad de vida de las y los trabajadores, lo que permitiría concluir su sexenio con el mayor número de puestos de trabajo formales creados en los últimos cuatro sexenios.

Según su planteamiento entre diciembre del año 2012 y abril del 2018 se han creado 3.6 millones de nuevos empleos. Esa cantidad, resaltó el presidente, supera ostensiblemente a los creados conjuntamente por los dos gobernantes precedentes —1.2 millones de Vicente Fox y 2.3 millones de Felipe Calderón—, y a los registrados por Carlos Salinas —1.8 millones— y Ernesto Zedillo —2.5 millones—.

“Estas cifras, dijo, dejan ver la magnitud del alcance y logro que como país hemos tenido”; “nunca antes se habían creado tantos empleos en ninguna administración”.<sup>1</sup> Luego agregó que su mandato terminará con 4 millones de plazas laborales adicionales.

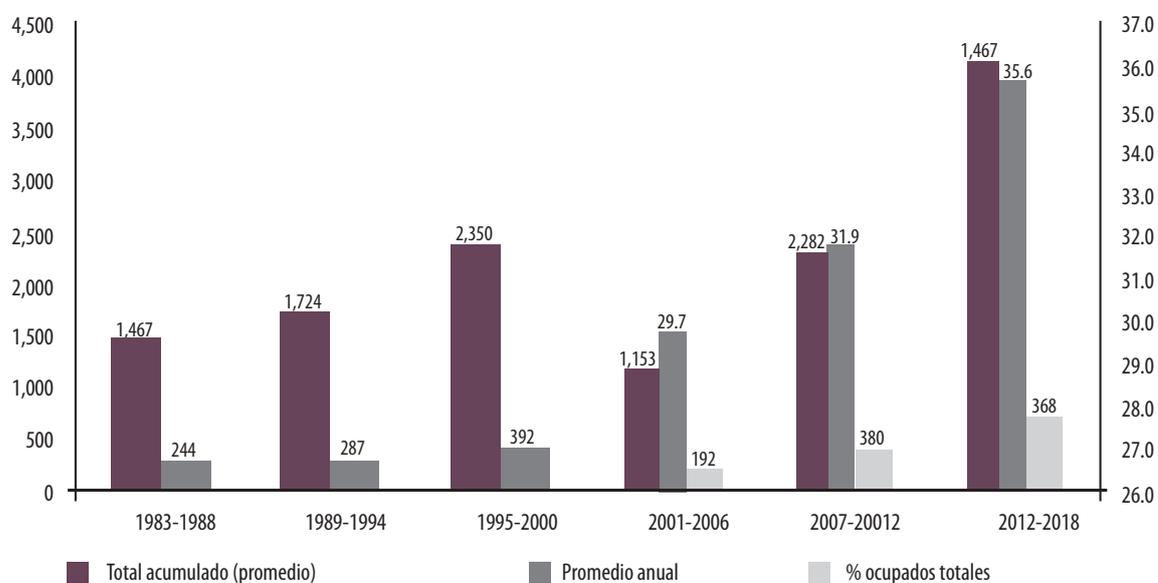
---

\* Investigadora "C" del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

\*\* Consultor independiente.

Las estadísticas de los afiliados en el IMSS en el sexenio en curso también evidencian que se superó la suma de los trabajadores incorporados por Miguel de la Madrid —1.5 millones—. Además, para junio de 2018 los incorporados ascendieron a 3.9 millones y, de mantenerse el ritmo observado en esa primera mitad del año (4.3 % con relación al mismo lapso de 2017), cerrará con alrededor 4.2 millones de nuevos asalariados inscritos en el organismo referido. Los adheridos al IMSS durante el sexenio han aumentado en 3.8 % en promedio anual, contra la tasa de 1.5 % y 2.7 % de los sexenios precedentes.<sup>2</sup> La gráfica 1 muestra el comparativo medio sexenal.

**Gráfica 1. Nuevos empleos creados anualmente**



Fuente: Inegi, resultados trimestrales de la ENOE y los trabajadores asegurados en el IMSS.

La cuantía es destacable, aun cuando los trabajadores inscritos al IMSS apenas equivalen a poco más de un tercio de los ocupados totales, cuya proporción pasa de 30 % en 2012 a 36 % en el primer trimestre de 2018. Su contribución, por tanto, a la elevación a la ocupación total de la economía es significativa.

1 Véase la declaración en: <https://www.razon.com.mx/gobierno-de-eqn-preve-terminar-con-4-millones-de-nuevos-empleos/>; <http://www.milenio.com/politica/pena-pide-mantener-confianza-de-inversionistas>. *La Jornada*, martes, 2 de mayo de 2018. Es necesario señalar que, en contrapartida, aunque no fue mencionado por el presidente Peña Nieto, en su sexenio es cuando más personas han entrado en las edades económicamente activas (alrededor de dos millones de personas anualmente) y cuando más se han incorporado al mercado de trabajo, por lo que, si se estima el número de personas buscando un empleo en relación al número de empleos creados, de cualquier manera, esos empleos no fueron suficientes. Y se podría argumentar que la creación de tantos empleos en realidad tuvo más que ver con el incremento poblacional que con las políticas implementadas por su gobierno.

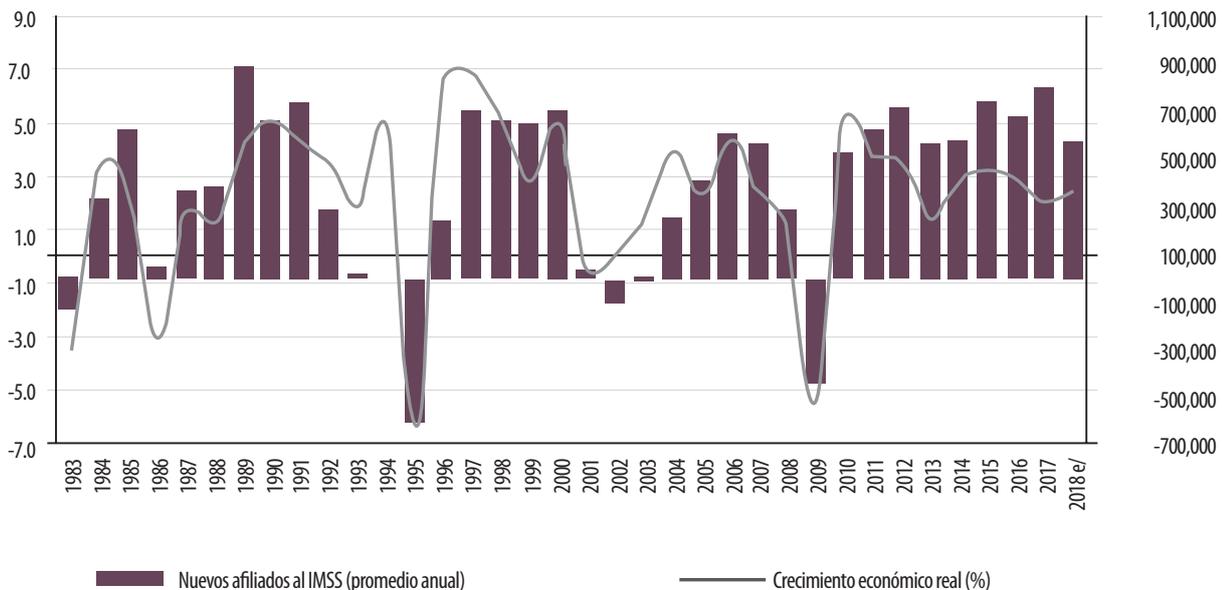
2 Datos tomados de Inegi, asegurados, trabajadores permanentes y eventuales en el Instituto Mexicano del Seguro Social y de los anexos estadísticos de los informes de gobierno, varios años.



Por sí sola, su aportación a los empleos totales generados en el sexenio es relevante. Los 3.8 millones nuevos registros en el IMSS, en promedio, entre diciembre de 2012 y el primer trimestre de 2018, equivalen a 92 % del total de los nuevos ocupados, que fueron de 4.2 millones, es decir, pasaron de 48.7 millones a 52.9 millones.<sup>3</sup>

Lo llamativo es la explicación relativa a que el mayor empleo está asociado al crecimiento económico. En realidad, esa relación es “atípica”. Con Peña Nieto la ocupación se desvincula de su relación con la evolución del ciclo económico (el primero está en función de la variación de la inversión, la producción, los costos laborales reales, el cambio tecnológico y la productividad, entre otros factores), sobre todo en 2018, como se observa en la gráfica 2.<sup>4</sup>

**Gráfica 2. Ciclo económico y creación de empleos**



Fuente: Inegi, resultados trimestrales de la ENOE y los trabajadores asegurados en el IMSS.

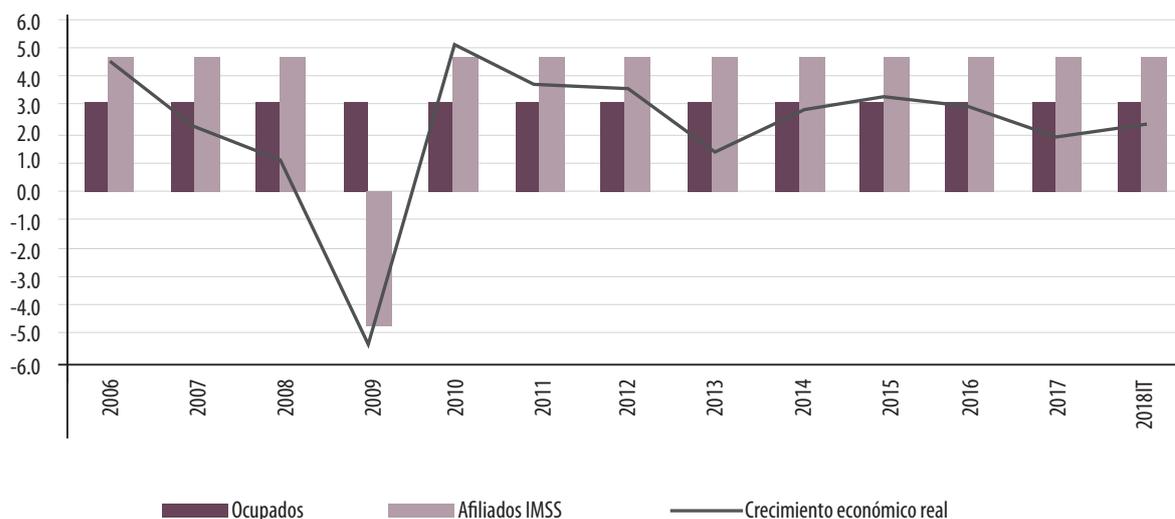
Durante el sexenio los afiliados al IMSS han crecido a una tasa media anual aproximada a 4 %, la ocupación total en 1.5% y el crecimiento económico en el orden de 2.3 % y 2.5 %. Similar a la observada entre 1983-2012, que fue de 2.3 %, lapso en que la tasa de los inscritos al IMSS fue de 2.2 % (por desgracia no se dispone una serie estadística de la evolución de la ocupación total en esos años).

3 Inegi, población ocupada, subocupada y desocupada. Resultados trimestrales de la ENOE, 15 años y más.

4 El economista español Guillermo de la Dehesa señala que “en 2010 la Organización Internacional del Trabajo calculó que en el periodo 1992-2008 la elasticidad del empleo global al crecimiento real global del PIB oscilaba entre 0,32 y 0,37, es decir, que por cada punto adicional de PIB el empleo aumentaba en dicha proporción. Aproximadamente, dos tercios del crecimiento del PIB fueron atribuidos a las ganancias de productividad y un tercio al aumento del empleo”. Recuperado de [https://elpais.com/economia/2013/06/15/actualidad/1371325823\\_473956.html](https://elpais.com/economia/2013/06/15/actualidad/1371325823_473956.html). En su trabajo *Modelos de recuperación y posibilidades de crecimiento y de empleo* la OIT revisa la relación crecimiento-empleo en los años 2008-2009. Ginebra, noviembre de 2010.

Desde el 2013 —en rigor, desde 2011— la tasa de los afiliados al IMSS ha sido mayor que la del crecimiento económico y de la ocupación total, la cual guarda una relación más estrecha con la segunda, salvo en 2018 (véase gráfica 3).

**Gráfica 3. Crecimiento económico y empleo  
(Tasas anuales de crecimiento promedio)**



Fuente: Inegi, Resultados trimestrales de la ENOE y los trabajadores asegurados en el IMSS.

Posiblemente la dinámica de los afiliados al IMSS se explique, en parte, por otros factores, más que al ciclo económico: la mayor supervisión de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el esfuerzo de Hacienda por incorporar en el padrón fiscal a los pequeños negocios lo que, a su vez, podría esclarecer la reducción del empleo informal, así como la mejoría en el acceso a los servicios de salud y el otorgamiento de las prestaciones laborales como veremos más adelante. Puede ser el resultado de la política oficial por integrar a la economía informal a la formal.<sup>5</sup>

Si lo anterior es válido, entonces no sería exagerado afirmar que el robustecimiento de las cifras del IMSS no se debe a una expansión del empleo formal, sino al proceso de regularización del empleo irregular. Es decir, contabilizar legalmente la ocupación ya existente. Desde luego no se pretende descalificar lo anterior si se considera la baja en el desempleo abierto y en el número de personas que han desertado del mercado por considerar que no encontrarán un empleo formal.

5 En mayo de 2016 se firmaron los convenios para la ejecución de acciones en materia de formalización del empleo, entre 32 entidades federativas, el IMSS y la Secretaría del Trabajo, con el objeto de reducir la informalidad. El objetivo es cambiar el trabajo informal en formal, brindándose la seguridad social al trabajador con su afiliación al IMSS, ISSSTE u otro organismo de seguridad social. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/acciones-y-programas/formalizacion-del-empleo>.

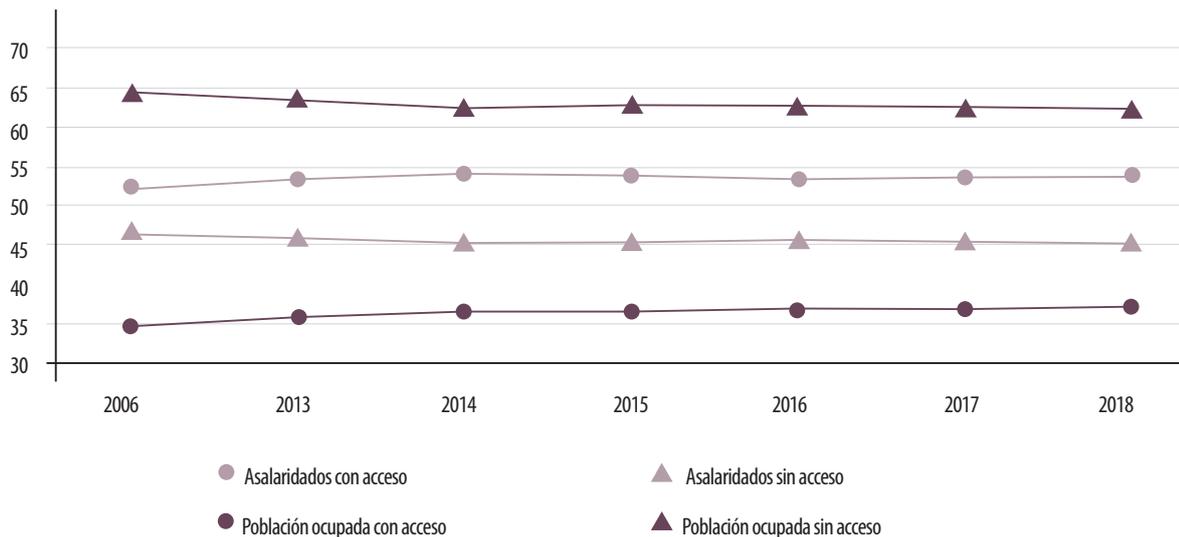
## Estabilidad y seguridad social del empleo formal

De acuerdo con el discurso oficial, la política laboral busca ofrecer mayores empleos formales, una mayor certidumbre en el empleo y la ampliación de los beneficios sociales legales. Pero las estadísticas cuentan otra historia que en poco afecta la tendencia hacia la precarización del mercado laboral desde principios de los años noventa del siglo pasado o, si se prefiere, desde la crisis de principios de los años ochenta.

Desde el inicio del presente siglo el aumento de los afiliados en el IMSS fue acompañado por la disminución del empleo formal permanente. Entre 2001-2003 este equivalía en promedio a 90 % del total. En 2012 bajó a 86 % y a inicios de 2018 a 85.7 %. En contrapartida, las plazas temporales pasaron de 9.8 % del total entre 2001-2013 a 14.5 % y, en 2018, aumentaron 47 %.

Del total de los ocupados en 2012, 64.6 % (31.5 millones) no tenía acceso a las instituciones de salud o se desconoce si contaba con ese derecho legal. A principios de 2018 esa proporción pasó a 62.8 % (33.2 millones). Una mejoría en porcentaje y un alza en números absolutos. En el caso de los trabajadores asalariados subordinados, esa situación pasó de 47.3 % del total (15.4 millones de 32.6 millones) a 46.1 % (16.8 millones de 36.4 millones).

**Gráfica 4. Asalariado y total de la población ocupada según condición de acceso a servicios de salud. México 2012-2018**



Fuente: elaboración propia con base en Inegi, indicadores estratégicos de la ENOE 2012-2018. Inegi.

La historia se repite en la ausencia de las prestaciones laborales de ley (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo, reparto de utilidades), cuya proporción en los años de referencia señalados pasa de 40 % (13 millones de personas) a 37 % (13.5 millones).

Otra de las razones utilizadas para justificar la reforma laboral fue la necesidad de garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo. La información del Inegi, sin embargo, muestra un panorama diferente. Los asalariados ocupados con contratos no especificados o que carecen del mismo pasaron del 57.1 % (15.4 millones a 56.7 % (15.8 millones).

La carencia de un trabajo legal de base, de planta o por tiempo indefinido no sólo repercute negativamente en la disposición de los servicios médicos (protección contra accidentes y enfermedades a los que se está expuesto por desempeñar un trabajo, seguros de riesgos de invalidez, muerte y maternidad, acceso a guarderías), de las prestaciones laborales citadas y en otros beneficios adicionales, por ejemplo, la posibilidad de contratar créditos de vivienda de interés social o de consumo. También afecta en el tiempo de cotización necesario para poder aspirar a una pensión (retiro, cesantía en edad avanzada y vejez) al concluir su vida laboral activa, al margen de que sea o no digna, aunque todo apunta que serán indignas y reproducirán la pobreza que caracteriza a ese segmento de la población, con o sin pensión.

La declinación en el empleo formal estable, entre otros factores, proyecta un futuro sombrío para los trabajadores. Si las pensiones por el sistema de reparto son bajas para que un retirado pueda vivir decorosamente, también se estima que 70 % de la población no tendrá derecho a pensión por el sistema privatizado, debido a la irregularidad en el mercado de trabajo formal.

Asimismo, se avizora difícil que los jóvenes puedan alcanzar el tiempo laboral activo para aspirar a una pensión. Según datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), de 42 millones de cuentas registradas en las Administradoras de Fondos de Retiro (Afores), casi la mitad de ellas, 20.4 millones, están inactivas, es decir, no reciben aportación alguna durante tres meses consecutivos, debido al desempleo (según datos del Inegi, la duración sexenal media del desempleo abierto de más de 3 meses o que no está especificado equivale a 29 % del total), la ocupación temporal, los cambios en el trabajo, la disminución de plazas laborales o el abandono del mercado laboral, entre otros factores.<sup>6</sup> No sería extraño que ese porcentaje se amplíe en los años subsecuentes por arriba de la mitad.

## Política salarial

Junto a la creación de empleos se ha destacado oficialmente la mejoría del poder de compra de los salarios como uno de los elementos que ha contribuido a mejorar el nivel de vida de los trabajadores.

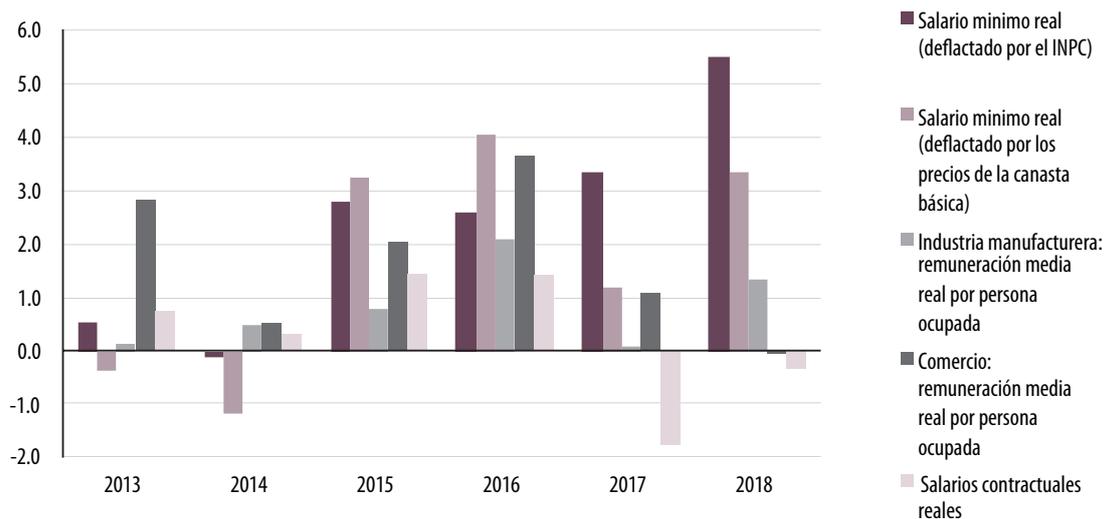
---

6 Gabriela Ponce, El trabajo precario y el seguro de desempleo en México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Cuaderno de investigación No. 7, México 2014. Alejandra Macías, del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y coautora del informe "Pensiones en México: 100 años de desigualdad". Lockton, *¿Qué no ha funcionado del modelo de las AFORES?*, México, junio 2017. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/a-los-jovenes-no-les-alcanzara-la-vida-para-obtener-una-pension/>. <https://www.forbes.com.mx/5-retos-de-las-afores-para-lograr-una-pension-digna/>. <http://lasafores.com.mx/cuentas-inactivas-afores.html>.

La política salarial se modifica por primera vez con relación a la aplicada desde los años ochenta, bajo los criterios ortodoxos de los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI), compartidos por las autoridades nacionales, las cuales fijaron el aumento del salario mínimo en línea con la meta de precios *ex ante* inflación, sin ajustarse luego con el *ex post*, como una necesidad ineludible para controlar y reducir el nivel de la inflación.

En 2017 y 2018 se aplica deliberadamente un incremento nominal medio de 9.6 % y 10.4 % contra la tasa de precios programada de 3 % +/-1 porcentual para cada año. Si bien la inflación alcanzada es mayor a la esperada (6.0 % y 4.7 % hasta junio de este año) el salario mínimo real logra una mejoría. En el sexenio sólo esos ingresos registran una pérdida. Medido por los precios al consumidor (INPC), el salario mínimo real acumula una recuperación media de 2.4 %, y por los precios de la canasta básica (IPCB) de 1.7 %. Los salarios contractuales reales mejoran en 0.3 %, la remuneración media real de la industria manufacturera en 2.4 % y la de las empresas comerciales de 0.8 %, según datos del Banco de México.<sup>7</sup> Esas variaciones tienen un carácter testimonial, estadístico, que en nada contribuyen a revertir el deterioro de los niveles de vida de los trabajadores (véase gráfica 5).

**Gráfica 5. Evolución de los salarios reales 2013-2018 (Variación % real anual)**



Fuente: Banco de México, Sistema de Información Económica. Datos Laborales.

En el caso del salario mínimo real, la pérdida media de su poder al inicio del sexenio era 76.5 %, deflactado por el INPC y de 75.8 % por el IPCB, y lo cerrarán en 72.6 % y 72.4 %, en cada caso, desde su máximo histórico de 1976. Los contractuales (mayores al salario mínimo pero que utilizan sus aumentos como referencia para negociar los suyos) prácticamente mantuvieron su pérdida de 55 % y 62 % acumulada desde 1982, medido por el INPC y el IPCB.

<sup>7</sup> Banco de México, Sistema de información económica laboral. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=10&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>.

Lo preocupante es que tanto en los ocupados totales como en los trabajadores asalariados subordinados se presenta un aumento de quienes apenas perciben hasta dos veces el salario mínimo (VSM) y la disminución de aquellos cuyo ingreso es superior, lo que refleja el proceso de precarización laboral formal como se observa en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Total ocupados y asalariados por nivel de ingreso  
(miles de personas y porcentajes)**

Año	Total	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
Personas ocupadas								
2005	42,079	6,051	9,529	8,180	7,730	4,438	3,920	2,2231
2010	46,122	6,075	10,691	9,764	7,839	4,000	3,861	3,891
2012	48,707	6,579	11,404	10,644	7,365	3,900	9,905	4,909
2013	49,227	6,589	11,901	10,130	7,763	3,657	3,793	5,394
2014	49,415	6,556	11,926	11,004	7,246	3,337	3,701	5,645
2015	50,611	7,007	12,720	10,661	7,366	3,244	3,630	5,983
2016	51,595	7,803	13,675	10,836	6,591	3,067	3,421	6,202
2017	52,341	7,573	14,070	10,943	6,637	2,658	3,333	7,127
2018 IT	52,877	8,645	15,254	9,755	6,707	2,272	2,966	7,278
Trabajadores asalariados subordinados								
2005	27,104	2,821	7,307	6,778	5,766	3,080		1,351
2010	30,719	2,801	8,202	8,033	6,277	2,820		2,585
2012	32,649	3,121	8,821	8,720	5,690	2,889		3,408
2013	33,023	3,078	9,240	8,229	6,025	2,749		3,703
2014	33,512	3,019	9,329	9,066	5,632	2,539		3,927
Personas ocupadas (Porcentajes)								
2005	100.0	14.4	22.6	19.4	18.4	10.5	9.3	5.3
2010	100.0	13.2	23.2	21.2	17.0	8.7	8.4	8.4
2012	100.0	13.5	23.4	21.9	15.1	8.0	8.0	10.1
2013	100.0	13.4	24.2	20.6	15.8	7.4	7.7	11.0
2014	100.0	13.3	24.1	22.3	14.7	6.8	7.5	11.4
2015	100.0	13.8	25.1	21.1	14.6	6.4	7.2	11.8
2016	100.0	15.1	26.5	21.0	12.8	5.9	6.6	12.0
2017	100.0	14.5	26.9	20.9	12.7	5.1	6.4	13.6
2018 IT	100.00	16.3	28.8	18.4	12.7	4.3	5.6	13.8

Año	Total	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No recibe ingresos	No especificado
2015	34,374	3,339	10,077	8,702	5,652	2,434		4,170
2016	35,262	3,811	10,836	8,826	5,151	2,303		4,335
2017	35,880	3,747	11,131	8,986	5,117	1,885		5,013
2018 IT	36,424	4,438	12,330	7,896	4,985	1,682		5,093
2005	100.0	10.4	27.0	25.0	21.3	11.4		5.0
2010	100.0	9.1	26.7	26.1	20.4	9.2		8.4
2012	100.0	9.6	27.0	26.7	17.4	8.8		10.4
2013	100.0	9.3	28.0	24.9	18.2	8.3		11.2
2014	100.0	9.0	27.8	27.1	16.8	7.6		11.7
2015	100.0	9.7	29.3	25.3	16.4	7.1		12.1
2016	100.0	10.8	30.7	25.0	14.6	6.5		12.3
2017	100.0	10.4	31.0	25.0	14.3	5.3		4.6
2018 IT	100.00	12.2	33.9	21.7	13.7	4.6		14.0

Fuente: Inegi, Resultados trimestrales de la ENOE.

Quienes tienen la posibilidad de acceder al bienestar son las personas cuyos ingresos son mayores a 5 VSM (arriba de 13,254 pesos mensuales). Pero ese segmento salarial se ha reducido sensiblemente: cayó de 8 % del total en 2012 a 4.6 % en 2018, esto es, pasó de 3.9 a 2.3 millones de personas.<sup>8</sup> Lo mismo ocurre con los trabajadores asalariados subordinados, que pasan de 8.8 % a 4.6 %, de 2.9 millones a 1.7 millones. En 2008 representaban el 12.3 % y eran 3.7 millones. Ese proceso se reproduce en los rangos de 2 a 5 VSM.

Por desgracia, la creación de empleos tiende a concentrarse entre los rangos de la precarización laboral: "hasta un salario mínimo" y "más de 1 hasta 2 salarios mínimos", ingresos que perpetúan la pobreza y la pobreza extrema de la población. Entre 2007 y 2011 se había registrado un descenso de los ocupados que percibían ese rango de ingreso.

Los ocupados que ganaban hasta 1 VSM aumentaron de 13 % a 16 % del total entre 2012 y 2018, y los asalariados subordinados de 10 % a 12 %. En montos absolutos subieron de 6.6 millones de personas a 8.6 millones y de 3.1 millones a 4.4 millones, en cada caso. Los que perciben de más de 1 hasta 2 VSM se elevan de 23 % a 29 % (de 11 millones a 15 millones), y de 27 % a 34 % (de 9 millones a 12 millones). En general, los que obtienen hasta 2 VSM aumentaron de 37 % a 45 %, en el caso del total de los ocupados, y de 37 % a 46 % en el caso de los asalariados subordinados.

<sup>8</sup> En 2007 equivalían a 11.7 %, es decir 5.2 millones de trabajadores ganaban más de 5 VSM.

En parte, la dinámica de los empleos con salarios precarios (hasta 3 VSM) explica el creciente peso adquirido en la duración de la jornada laboral de 35 a 48 horas, que pasa de 50 % a 53 % en el sexenio, mientras que las de más de 48 horas se redujo de 28 % a 27 %. Las explicaciones pueden ser varias, entre ellas la necesidad de los trabajadores de laborar más horas para obtener un ingreso adicional; la reforma laboral que obliga a los trabajadores a “flexibilizar” su tiempo a las necesidades de las empresas, a costa de sus intereses personales, por ejemplo el estudiar o tener otro empleo; la ocupación en pequeños negocios —los familiares— o empresas, la mayor cantidad de personas que trabajan por cuenta propia, con o sin establecimiento formal o informal.

## Desempleo y Subempleo

Las estadísticas laborales del Inegi revelan que el aumento del empleo se refleja en la caída de la tasa media de desempleo abierto —en 2012 fue de 4.9 % de la población económicamente activa (PEA) y en el primer trimestre de 2018 de 3.1 %, equivalente a 2.5 y 1.7 millones de personas, respectivamente (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Desempleo y subocupación**

Año	Desocupados	% de la PEA	Subocupados	% de la población ocupada
2005	1,552	3.6	3,154.9	7.5
2010	2,596	5.3	3,980.7	8.6
2012	2,522	4.9	4,160.5	8.5
2013	2,560	4.9	4,116.6	8.4
2014	2,509	4.8	4,026.8	8.1
2015	2,294	4.3	4,236.8	8.4
2016	2,085	3.9	3,954.0	7.7
2017	1,864	3.4	3,694.6	7.1
2018 IT	1,714	3.1	3,576	6.8
2006	52	0.0	-166	-0.6
2010	13	-0.1	-194	-0.6
2012	-61	-0.3	111	0.0
2013	38	0.0	-44	-0.2
2014	-51	-0.1	-90	-0.2
2015	-215	-0.5	210	0.2
2016	-209	-0.5	-283	-0.7
2017	-222	-0.4	-259	-0.6
2018 IT	-150	-0.3	-118	-0.3



Año	Desocupados	% de la PEA	Subocupados	% de la población ocupada
2007-2012	918	1.4	1,172	1.7
2013-2008	-808	-1.8	-584	-1.8

Fuente: Inegi, Resultados trimestrales de la ENOE.

Por edad, el desempleo abierto afecta fundamentalmente a las personas de 25 a 44 años cuya participación en el total sexenal se eleva de 44 % a 46 % entre 2012 y principios de 2018 (en 2005 era de 42 %). También afecta a las personas que tienen una mayor calificación: medio superior y superior, que se eleva en 10 puntos porcentuales, de 37 % a 47 %, al igual entre quienes tienen mayor experiencia; uno de cada dos desmovilizados tiene esa característica. El desempleo entre las personas menos preparadas y con remuneraciones más bajas es menos intenso: este baja de 8.3 % a 4.3 % entre quienes tienen la primaria incompleta, y de 17.5 a 12.8 % entre los que cursaron la primaria completa.

Por sí mismos, empero, esos datos no dicen mucho, ya que los desmovilizados no permanecen en el mercado laboral formal y buscan alguna ocupación en la informalidad o simplemente se incorporan a la población no activa o la delincuencia, fenómenos que, en parte encubren la magnitud real del desempleo.

No obstante, el número de personas que ha desistido de buscar un empleo por considerar que no tiene posibilidades de encontrarlo pero que están disponibles para trabajar (y que, en sentido estricto pueden considerarse como el desempleo encubierto) también ha decrecido. En 2012 sumaban 6 millones (si se agregan los desempleados, 2.5 millones, suman 8.5 millones); en el primer trimestre de 2018 ascienden a 5.8 millones (sumándose los 1.7 millones de desempleados llegan a 7.5 millones. Es su nivel más bajo desde 2008, año del inicio de la crisis mundial, cuando los desempleados fueron de 1.8 millones y los disponibles de 5.1 millones, en total 6.9 millones.

Lo mismo ocurre con los subempleados, es decir, las personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de trabajar más horas de lo que su ocupación actual les permite. En 2012 la tasa era de 8.5 % (4.2 millones de personas) y en el primer trimestre de 2018 de 6.8 % (3.6 millones), su nivel más bajo desde 2008, cuando fue de 6.9 % (3 millones).

De manera similar al desempleo, el subempleo se concentra entre los más capacitados: se eleva de 23 % a 29 % del total entre los que cuentan con una educación media superior y superior. Por sectores casi 6 de cada 10 se ubican en el sector terciario y, sobre todo en el comercio, que representa alrededor de 20 %.

Por otra parte, si bien en sus diferentes acepciones las tasas de ocupación informal muestran una cierta reducción, su evolución no sigue una tendencia hacia el descenso cualitativo y su consecuente incorporación en la economía formal (ver cuadro 3).

Su permanencia no es más que una expresión del bajo crecimiento económico registrado desde 1983, con su consecuente escasez de puestos de trabajo formales. Su definición más amplia, indica

que 6 de cada 10 trabajadores se ubican en la ocupación informal (en la nota se presenta el significado de los conceptos, de acuerdo con el Inegi).<sup>9</sup>

**Cuadro 3. Ocupación informal\***

Año	Población ocupada	Sector informal 1 (TOSI 1)	% de la población ocupada	Sector informal 2 (TOSI 2)	TOSI2: % población ocupada no agropecuaria	Informalidad laboral 1 (TILI 1)	TIL 1: % de la población ocupada total	Informalidad laboral 2 (TIL2)	TIL2: % de la población ocupada no agropecuaria
2005	42,079	11,834	28.1	11,833	33.0	25,014	59.4	19,342	53.9
2010	46,122	12,895	28.0	12,894	32.4	27,434	59.5	21,666	54.5
2012	48,707	13,970	28.7	13,969	33.2	29,040	59.6	23,002	54.7
2013	49,227	13,921	28.3	13,922	32.7	28,937	58.8	22,904	53.8
2014	49,415	13,546	27.4	13,545	31.7	28,582	57.8	22,491	52.7
2015	50,611	13,856	27.4	13,854	31.6	29,277	57.8	23,239	53.0
2016	51,595	13,991	27.1	13,989	31.2	29,557	57.3	23,580	52.5
2017	52,341	14,105	26.9	14,105	31.0	29,824	57.0	23,756	52.2
2018 IT	52,877	14,421	27.3	14,419	31.2	30,008	56.8	24,089	52.2
<b>Variación anual</b>									
2006	1,299	-56	-1.0	-53	-1.4	305	-1.1	392	-1.0
2010	686	69	-0.3	70	-0.3	410	0.0	300	0.0
2012	1,568	509	0.1	510	0.2	1,033	0.2	791	0.1
2013	521	-49	-0.4	-47	-0.5	-103	-0.8	-98	-0.8

9 Ocupación en el sector informal 1 (TOSI1): es la población ocupada en una unidad económica no agropecuaria cuyos fondos provienen de los recursos del hogar, sin constituirse como empresa. Sus ingresos, los materiales y equipos que se emplean no son independientes o distinguibles de los del propio hogar. Su tasa se calcula con relación a la población ocupada total.

Ocupación en el Sector Informal 2 (TOSI2): la misma definición de la TOSI1, pero a diferencia de ella su tasa se estima considerando únicamente a la población ocupada no agropecuaria.

Informalidad laboral 1 (TIL1): Incluye a la población ocupada —sin duplicarla— laboralmente vulnerable por el tipo de unidad económica en la que trabaja; los que tienen un vínculo o dependencia laboral no reconocido por su fuente de trabajo; los que laboran en unidades económicas no registradas o sector informal; los que se emplean en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social; ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia; trabajadores no remunerados y subordinados y remunerados que carecen de protección social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Esta tasa se calcula teniendo como referente (denominador) a la población ocupada total.

Informalidad laboral 2 (TIL2): Es la población ocupada no agropecuaria que comprende, sin duplicar, a quienes son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan y a otros ocupados no agropecuarios cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. Incluye, además del componente que labora en unidades económicas no registradas o sector informal, a otras modalidades análogas como son los ocupados en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social; trabajadores no remunerados; trabajadores subordinados y remunerados que laboran sin la protección social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas. Su tasa se calcula teniendo con relación a la población ocupada no agropecuaria.

Año	Población ocupada	Sector informal 1 (TOSI 1)	% de la población ocupada	Sector informal 2 (TOSI 2)	TOSI2: % población ocupada no agropecuaria	Informalidad laboral 1 (TIL1)	TIL 1: % de la población ocupada total	Informalidad laboral 2 (TIL2)	TIL2: % de la población ocupada no agropecuaria
2014	188	-374	-0.9	-377	-1.0	-355	-0.9	-413	-1.1
2015	1,196	310	0.0	309	-0.2	696	0.0	748	0.3
2016	983	135	-0.3	135	-0.4	280	-0.6	341	-0.4
2017	746	114	-0.2	116	-0.2	266	-0.3	176	-0.4
2018 IT	536	316	0	314	0	184	-0.2	333	0.0
2007-2012	5,328	2,192	1.5	2,189	1.6	3,721	1.3	3,268	1.7
2013-2008	4,170	451	-1.4	451	-2.0	967	-2.9	1,087	-2.5

\* Véase la nota 9 para la definición de los conceptos.

Fuente: Inegi, Resultados trimestrales de la ENOE.

En promedio anual, la tasa de ocupación en el sector informal 1 (TOSI1), que considera a las unidades económicas no agropecuarias, se redujo en términos relativos de 29 % a 27 % de la ocupación total, pero en términos absolutos pasó de 14 millones de personas a 14.4 millones, entre 2012 y el primer trimestre de 2018.

La ocupación en el sector informal 2 (TOSI2) muestra un comportamiento similar. Baja de 33 % a 31 % con relación al total de los empleados en el sector agropecuario en el lapso citado. En términos absolutos sube ligeramente de 14 millones de personas a 14.1 millones.

No obstante, las definiciones más amplias muestran la alarmante magnitud de la informalidad que afecta al mercado de trabajo en México.

Informalidad laboral 1 (TIL1) bajó de 60 % de la población ocupada total a 57 %, pero esto implica un monto de personas que aumentó en un millón, es decir de 29 millones de ocupados a 30 millones. De igual manera, la informalidad laboral 2 (TIL2), que se relaciona con los empleados no agropecuarios pasó de 55 % a 52 %, de 23 millones a 24 millones.

No deja de ser llamativo que, medido por el grado de calificación, la mayor parte de la informalidad se concentra entre quienes tienen estudios de secundaria completa y media superior y superior, cuya participación se elevó de 54 a 59 % en el sexenio en curso. En el caso de los segundos se elevó de 20 a 23 %.

## Balance y conclusiones

La información oficial muestra que la ocupación en el mercado laboral formal durante el sexenio que está por concluir alcanzó su nivel más alto desde 1983, lo que es significativo ante las necesidades de empleo de la población. Lo es aún más si se considera que guarda una relación atípica con relación al ciclo económico, ya que la tasa de crecimiento económico no guarda gran diferencia con la registrada entre 1983 y 2012, lapso en que las plazas laborales fueron menores a las de este gobierno.

La situación anterior puede ser explicada como parte del esfuerzo gubernamental por convertir los empleos informales ya existentes en formales, con el objeto de dotar a esos trabajadores de las prestaciones sociales de ley, entre otras los servicios de salud, además de incorporarlos al régimen de contribuyentes fiscales.

Sin embargo, el impulso por aumentar el empleo formal y reducir la informalidad requiere redoblar los esfuerzos de las autoridades si se consideran las características de los puestos de trabajo creados:

- El empleo temporal formal tiende a ganar terreno con relación al permanente, lo que afecta los intereses y el bienestar de los trabajadores tanto en el corto como en el largo plazo y vuelve incierto su futuro una vez que el trabajador concluya su vida laboral activa.
- La mayor parte de los nuevos empleos creados tienden a concentrarse en los rangos de ingresos de hasta 2 veces el salario mínimo y se reducen los que reciben más de 5 veces esa percepción. Ello afecta la posibilidad de los trabajadores de elevar su nivel de bienestar social.
- La mejoría en los salarios reales en 2017 y 2018 es modesta para revertir su pérdida histórica acumulada desde 1976.
- El número de trabajadores contratados de base, de planta o por tiempo indefinido es todavía limitado lo que refleja el problema de la estabilidad y seguridad del mercado laboral formal.
- La ausencia de prestaciones sociales y de acceso a los servicios de salud sigue siendo un problema preocupante.
- Los trabajadores por cuenta propia continúan aumentando en términos absolutos, ya sea por la imposibilidad de conseguir un empleo formal o por las condiciones adversas ofrecidas por el mercado.
- El desempleo y la subocupación afecta de manera importante a las personas con mayor grado de calificación
- La disminución en los índices de informalidad, pese a las políticas públicas por tratar de abatirlo, no ha modificado estructuralmente el panorama crítico del empleo mexicano.

La situación resumida demandará al futuro gobierno una estrategia que combine un crecimiento económico alto y sostenido adecuado a las necesidades de la creación de los empleos formales requeridos anualmente y el imperativo de reducir estructuralmente el problema de la informalidad laboral.

Pero ello no será suficiente. Además, tendrá que ser combinado con la estabilidad laboral en el largo plazo; la recuperación del poder de compra perdida por los salarios reales, lo que exigirá su fijación anual por encima de la inflación esperada y alcanzada, de acuerdo con un pacto entre los sectores involucrados, el Estado, los empresarios y los trabajadores y un plazo determinado para lograrlo; el mayor acceso a los servicios sociales; así como la urgente necesidad de revisar las leyes laborales y en general las reformas estructurales.

Finalmente, el grado de aumento de la desigualdad y el deterioro del tejido social, el riesgo de conflictos sociales o la magnitud de la inseguridad y la violencia delincuencial, exige la revisión de las políticas públicas para la recuperación gradual pero sistemática del bienestar de las mayorías que, durante las últimas décadas no ha dejado de deteriorarse.

## Fuentes de consulta

Alcalde, A. (2018). "El sindicalismo, el derecho de asociación y la negociación colectiva en la encrucijada de la iniciativa de la reforma laboral. Conferencia Introductoria". Seminario sobre Trabajo y Desigualdades, 9 de febrero 2018. El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades de El Colegio de México, Seminario llevado a cabo con apoyo de Ford Foundation: Ciudad de México, México.

Beccaria, L. (s/f), Algunas propuestas de políticas laborales, (Mimeo). Recuperado de [https://www.google.com.mx/search?q=politicas+laborales+beccaria&rlz=1C1CHZL\\_esMX731MX731&oq=politicas+laborales+beccaria&aqs=chrome..69i57.22287j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com.mx/search?q=politicas+laborales+beccaria&rlz=1C1CHZL_esMX731MX731&oq=politicas+laborales+beccaria&aqs=chrome..69i57.22287j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8) el 9 de junio de 2018.

Bensusán, G. (2013). Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México, Serie Estudios y Perspectivas 143, p. 68. CEPAL: México, Distrito Federal.

Bermúdez, T. (2018). BIDeconomics México, Políticas para el crecimiento inclusivo y el desarrollo económico nacional, Banco Interamericano de Desarrollo, México, CDMX. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9024/BIDeconomics-Mexico.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval). (2018). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. Resultados nacionales y por entidad federativa, febrero 2018. Ciudad de México, México.

Damián, A. (2002). Cargando el ajuste: los pobres y el mercado de trabajo en México. El Colegio de México: Distrito Federal, México.

El Colegio de México (COLMEX). (1ª ed.). (2018). Desigualdades en México 2018, El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades, Ciudad de México, México. Recuperado de <http://desigualdades.colmex.mx/informe-desigualdades-2018.pdf>

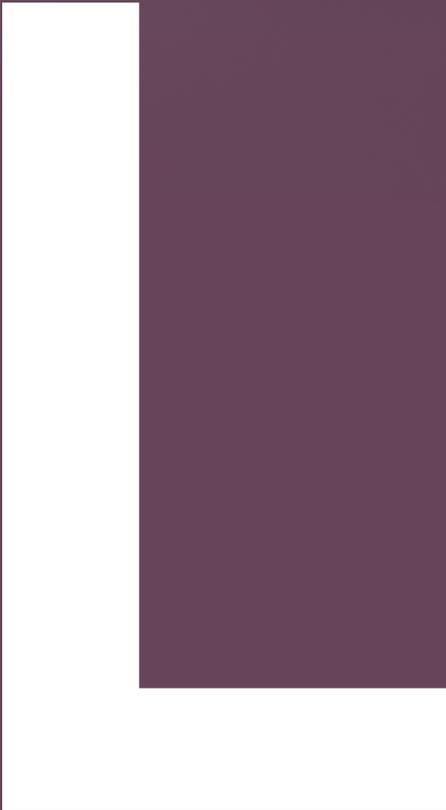
García, B. (2011). Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores. En E. Pacheco, de la Garza y L. Reygadas (eds.). *Trabajos atípicos y precarización del empleo* (1ª ed). El Colegio de México: Distrito Federal, México.

García, B. (2010). Inestabilidad laboral en México: el caso de los contratos de trabajo. *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1). Distrito Federal: El Colegio de México.

Gaxiola, S. (2013). Análisis comparativo de la precariedad laboral en las tres principales metrópolis mexicanas para el 2010. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XXI(1), 131-146.

- Guadarrama, R., Hualde, A. y López, S. (2014). La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.
- Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC). (13 de diciembre del 2017). Bajos salarios, informalidad y pobreza, la debilidad social del modelo económico. *La Voz de la Industria*, 5(108). México, CDMX. Recuperado de <http://idic.mx/wp-content/uploads/2017/12/VozIndustria-20171213-Vol-05-Num-108-Bajos-salarios-informalidad-y-pobreza-la-debilidad-social-del-modelo-econ%C3%B3mico-v2.pdf>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) (varios años). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Ciudad de México. Recuperado de [www.inegi.org](http://www.inegi.org)
- Martínez, J. (2012). Los pequeños trabajadores en México 2009. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México.
- Mendiola, V. (2017). ¿Dónde quedó la productividad? *Animal Político*, ¿Cómo vamos?, México, CDMX. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-mexico-como-vamos/2017/03/14/donde-queda-la-productividad/>.
- Mora, M. y Oliveira, O. (2011). Las desigualdades laborales. Evolución, patrones y tendencias. En F. Cortés y O. Oliveira (eds.). *Desigualdad social, V*, Serie Los grandes problemas de México, conmemoración a: 70° Aniversario de El Colegio de México, 1940-2010, Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución (pp. 101–140). El Colegio de México, Distrito Federal, México.
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- Pacheco, E. (2016). *Precariedad Laboral y Ocupaciones Atípicas. La Ciudad de México en el siglo XXI, Realidades y retos*. Miguel Ángel Porrúa: Distrito Federal, México.
- Pacheco, E. (2014). El mercado de trabajo en México a inicios del siglo XXI. Heterogéneo, precario y desigual. En R. Guadarrama, A. Hualde y S. López, S. (eds.). La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados. El Colegio de la Frontera Norte: Tijuana.
- Reygadas, L. (2011). Trabajos atípicos, trabajos precarios : ¿dos caras de la misma moneda? En E. Pacheco, E. De la Garza y L. Reygadas (eds.). *Trabajos atípicos y precarización del empleo 2* (1ª ed., pp. 21-45). El Colegio de México: Distrito Federal, México.
- Rojas, G. y Salas, C. (2011). Precariedad laboral y la estructura del empleo en México, 1995-2004. En E. Pacheco, E. De la Garza y L. Reygadas (eds.). *Trabajos Atípicos y Precarización del Empleo* (1ª ed., pp. 117-159). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Valdez, C. (2018). Trabajo en la infancia en los ámbitos doméstico y extradoméstico: una aproximación desde las características de los hogares. México 2015. El Colegio de México: Ciudad de México, México.





A GENERACIÓN ALFA, AQUELLA NACIDA A partir del año 2010, se identifica a través de características vinculadas altamente con los recursos tecnológicos que tienen a su alcance. La formación ciudadana de esta generación presenta retos, algunos nuevos, y otros aún desconocidos, relacionados con la exposición a la tecnología y a la súper conectividad. Es relevante revisar cómo se forman las nuevas generaciones en cuanto a su ciudadanía e incluir elementos que son necesarios para una mejor educación de los menores en temas públicos y sociales con la finalidad de que, en el futuro, incrementen su participación política.

Por lo anterior, el presente artículo busca plantear algunos elementos que serán necesarios para la participación política de la generación alfa. Para ello, en el primer apartado se expone lo relativo a la formación cívica en las niñas y niños dentro del país mediante una revisión doctrinal acerca de lo que es la formación cívica y de las asignaturas que se imparten sobre educación cívica y ética.



# La **formación cívica** de la generación alfa

**Juan Pablo Aguirre Quezada\***

**Carla Angélica Gómez Macfarland \*\***

En el segundo apartado se exponen las características que más identifican a la generación alfa, así como la importancia de la exposición de aquellos a la tecnología y el acceso a Internet, con la perspectiva de incentivar, a través de estos recursos, la formación ciudadana de la generación. El tercer apartado intenta responder a la interrogante sobre aquellos elementos que deben considerarse en la formación cívica de la generación alfa con miras a incrementar su participación política en el presente y en el futuro, cuando tengan edad de votar. Las iniciativas de la LXIII Legislatura en el tema se analizan en el cuarto apartado. Finalmente se brindan conclusiones sobre la importancia de la formación ciudadana de la generación alfa y su participación política.

## **La formación cívica en las niñas y niños en México**

La formación cívica se comprende a través de diferentes perspectivas; de hecho, en ocasiones se habla sobre formación cívica y ética en los menores. La formación cívica y ética se refiere a la enseñanza de valores, que responde a determinadas posiciones “culturales, intereses y teorizaciones” (Elizondo y Rodríguez, 2009). Cabe destacar que la Declaración de los Derechos de los Niños (1959) refiere en el principio 7 que “el niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales.

---

\* Investigador “C” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

\*\* Investigadora “B” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.” (Declaración de los Derechos de los Niños, texto vigente). Esta idea se complementa con el inciso 10 que refiere que los menores deben ser educados “en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.” (Declaración de los Derechos de los Niños, texto vigente).

En México, dentro del sistema escolarizado, se tienen programas de formación ética y ciudadanía desde la educación básica, que tienen como objetivo: “Brindar una sólida formación ética que favorezca la capacidad de juicio y de acción moral, mediante la reflexión y el análisis crítico de su persona y del mundo en el que vive, con apego a los principios fundamentales de los derechos humanos y los valores de la democracia.” (Elizondo y Rodríguez, 2009).

Además, con esta enseñanza, se propone el fortalecimiento de una cultura política democrática, en la que se participa activamente en asuntos de interés colectivo, con el objetivo de que se incremente la inclusión, la solidaridad, la equidad entre los miembros de la comunidad (Elizondo y Rodríguez, 2009).

De acuerdo con Huerta (2009), la “noción de pre ciudadanía es relevante porque en sexto año de primaria, de acuerdo con los pedagogos (Fernández, 2005; McDevitt y Kiousis, 2005), los niños han construido sus bases cognoscitivas y de valores.” Por tanto, es importante la formación de valores cívicos en los menores de esta edad, a fin de fortalecer sus actitudes positivas frente a la sociedad.

Es decir, se necesita la intervención temprana para reforzar la cultura cívica e incentivar la participación política. La educación en esta área no debe dejarse al azar. De hecho, es determinante la educación que se reciba para motivar “a la disposición de la participación política.” (Huerta, 2009).

En México se tienen pruebas específicas para alumnos de secundaria con el objetivo de medir su formación cívica y ética. El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) es desarrollado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) con la finalidad de “conocer qué tanto los estudiantes mexicanos dominan aprendizajes clave.” (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2015). Dentro de estas pruebas se encuentra el Excale (Exámenes para la Calidad y Logro Educativos), que mide el conocimiento del alumnado en diversas áreas incluyendo la de formación cívica y ética.

De acuerdo con Barrera y Peón (s/f), el Excale de formación cívica y ética “se construyó con base en el plan y programas de estudios vigentes de los dos primeros grados de educación secundaria a partir del ciclo escolar 1999-2000 y, para tercer grado a partir del 2000-2001.” Asimismo, indican que en 2006 los programas y planes se reformaron pero que, en el tiempo de su investigación, no habían considerado estos cambios en la prueba EXCALE. Señalan que las asignaturas plantean: “un enfoque formativo, laico, democratizador, nacionalista, global, preventivo y comunicativo.” (Barrera y Peón, s/f) y su contenido va, desde la “reflexión sobre la naturaleza humana y valores, la problemática y responsabilidad de adolescentes y jóvenes, hasta la organización social, democrática, participación

ciudadana y formación de gobierno en México.” (Barrera y Peón, s/f). Es decir, este contenido enseñado es evaluado en la Excale a través de reactivos de temas como:

- Conocimiento de las instituciones y la organización política de México;
- Conocimiento y comprensión de los derechos y deberes;
- Participación social y política,
- Respeto y aprecio de la diversidad.

Los alumnos pueden tener distintos niveles de logro en la prueba como avanzado, medio, básico y por debajo del básico:

#### Avanzado

Los alumnos que se ubican en este nivel son capaces de valorarse como personas con derechos y responsabilidades. Reflexionan acerca de los riesgos de las adicciones y de la importancia del ejercicio de una sexualidad responsable. Demuestran comprensión y reflexión de la responsabilidad que su actuar tiene para consigo mismo y para con su entorno social (ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario). También son capaces de plantear soluciones a partir de la elaboración de un proyecto de vida personal que dé respuesta a las problemáticas detectadas en su entorno familiar, escolar y social, en el marco del Estado de derecho.

#### Medio

Los alumnos ubicados en este nivel identifican acciones propias de las organizaciones sociales democráticas, así como la influencia de la participación ciudadana en asuntos públicos y el ejercicio del poder democrático. Reconocen la división de poderes como una condición indispensable de un Estado democrático, así como los derechos y obligaciones de la ciudadanía y establecen relaciones entre las garantías constitucionales y los derechos humanos. Identifican los valores para el establecimiento de relaciones democráticas (diálogo, respeto, tolerancia, libertad, entre otros) en la familia, la escuela, el trabajo y la sociedad. Son capaces de reconocer la dimensión afectiva y la dignidad de las otras personas en el ejercicio de la sexualidad, así como la importancia de la superación de los estereotipos de género. Asimismo, comprenden que una vida sana implica un equilibrio entre el bienestar físico, mental y social.

#### Básico

Los alumnos que se sitúan en este nivel son capaces de identificarse como personas libres, responsables de sí mismas (en cuanto a su sexualidad, salud, higiene, recreación, proyecto de vida, etcétera) y creativas.

Se reconocen como parte de una familia y construyen diversas relaciones interpersonales, fundamentales para la convivencia social.

Asimismo, son capaces de comprender que las distintas problemáticas sociales (adicciones, violencia, inequidad de género, entre otras) inciden directamente en el ámbito personal y en la convivencia social.

Comprenden el valor del estudio y del trabajo como medio de realización personal y social.

Asimismo, identifican los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de un ciudadano mexicano, sustentados en la Carta Magna.

Reconocen la importancia de la Constitución Política como ley suprema de la nación e identifican algunos valores contenidos en ésta para la convivencia democrática y la transformación social. Finalmente, los alumnos de este nivel reconocen la responsabilidad individual y del Estado en la protección del medio ambiente, la salud, la educación y la seguridad de sus ciudadanos en todos los aspectos, y diferencian entre los atributos, responsabilidades y limitaciones de la autoridad gubernamental.

#### Por debajo del básico

Los alumnos ubicados en este nivel reconocen la salud como condición para el desarrollo personal y social e identifican conceptos básicos de salud sexual y prevención de adicciones. Reconocen, además, la importancia de la educación, así como la responsabilidad que tiene el Estado de impartirla

Fuente: adaptado de Barrera y Peón (s/f).

En teoría con estos resultados se observa cómo reconocen los más jóvenes evaluados su ciudadanía y participación en su comunidad. A pesar de la formación cívica recibida en la escuela y evaluada en el Excale, las niñas y niños aprenden más de su ciudadanía y se interesan más en su entorno, si en su círculo más próximo (su familia) se tratan constantemente temas de políticos y se involucran en asuntos colectivos.

En este sentido Huerta (2009) señala que los preciudadanos (personas que aún no tienen edad de ser ciudadanos formalmente) pudieran ser influenciados en sus actitudes ante la disposición política y ciudadana si: desarrollan una conciencia cívica, están expuestos a programas de noticias, están inmersos frecuentemente a discusiones políticas familiares, tienen un ambiente doméstico propicio para ello, y que justamente, la frecuencia de las discusiones políticas familiares se relaciona con el ambiente doméstico y con la exposición a programas de noticias.

La formación cívica se puede incentivar con asignaturas que se impartan en la escuela a los menores y también en el involucramiento de estos últimos en un entorno familiar que discuta sobre temas políticos. Sin embargo, los elementos anteriores ¿serán útiles también para formar cívicamente a los más pequeños, aquellos nacidos a partir del 2010? ¿Qué funciones asumirá el Instituto Nacional Electoral (INE) en la educación cívica de esta generación? Será necesario adaptar la educación cívica de acuerdo con las características sociales de los menores, a fin de que puedan asimilar con calidad y sociabilidad los valores de la democracia y la participación.

## La generación alfa y sus características

Después de los millenials (generación Y), algunos analistas sociales sugieren que sigue la generación Z o centennial y a continuación, viene la generación alfa. Esta generación la componen aquellas niñas y niños nacidos después del año 2010, que nacieron ya con la tecnología como parte de su vida, y quienes no conciben un mundo sin ella.

El investigador Mark McCrindle fue aquel que dio este nombre a la generación, al percatarse que el abecedario había terminado con la generación Z. Los niños de la generación alfa interactúan con una tecnología cada vez más inteligente, que no responde a comandos sólo mediante pantallas táctiles sino mediante reconocimiento de voz. De hecho, “algunos neurocientíficos y psicólogos creen que sus mentes también serán diferentes a las de generaciones anteriores” (Turk, 2018). Por lo que la inculcación de valores sociales, cívicos y democráticos tendrá ciertos desafíos a resolver.

Una de las características principales de esta generación es la forma en la que interactúa con los dispositivos digitales y por ello, las marcas, pensando en ellos como consumidores, han comenzado a tener en cuenta: la inteligencia artificial, el uso de voz como elemento de control y la interacción física con la tecnología (Info Pemo, 2018). Por lo que una posible alternativa para fortalecer los valores cívicos en este sector poblacional será el desarrollo de plataformas y aplicaciones en las que puedan interactuar con información que contribuya a su desarrollo democrático.

Además, los jóvenes valorarán de manera relevante “la independencia para tomar sus propias decisiones, gestionar sus identidades digitales y esperan cada vez más que las marcas tengan en cuenta sus necesidades y preferencias individuales.” (Turk, 2018, p. 19). Es decir, al enfocarse en las características de la generación es importante notar que al usar la tecnología continuamente, tienen más autonomía y control sobre su identidad en las redes o en Internet.

La generación alfa justamente tiene más herramientas para acceder a la información, “quieren todo y ahora” y desean que se les convenza de acuerdo con sus gustos e intereses particulares. Asimismo, la generación alfa, “vivirá estrés económico, el aumento de la carga de la deuda estudiantil, las tensiones socioeconómicas, guerra en el extranjero.” (Rebolledo, 2017). Por tanto, será importante lograr una integración esmerada al tejido social en estas edades, a fin de que las niñas y niños de hoy participen con ideas y aportaciones en la construcción social.

Además, tendrán competencia en empleos con otras generaciones, “serán la generación más educada formalmente en la historia, comenzarán a educarse más temprano y por más tiempo que las generaciones pasadas; serán materialistas y centrados en la tecnología.” (Rebolledo, 2017). No obstante, estos elementos pueden generar desafíos aún desconocidos para los menores que serán primovotantes en las elecciones federales de 2030, por lo que se requerirán ideas integrales para su formación ciudadana.

Al pensar en el uso de la información y el acceso a Internet en todo momento es importante no sólo analizar cómo poder venderles algún producto o servicio, sino cómo “engancharlos” a una ciudadanía proactiva y empática, con un grado de participación política alto. Es por ello que diferentes dependencias del Estado mexicano han instalado en sus páginas de Internet accesos especializados para la población infantil, aunque quizás la generación alfa los utilice más en comparación con otras generaciones.

## ¿Qué debe considerarse en la formación cívica de la generación alfa?

Si se considera que la generación alfa es aquella nacida a partir del año 2010, entonces, los de edad más avanzada de esa generación tienen actualmente ocho años. Es decir que este año 2018, será el primero en el que esta generación participe en los distintos ejercicios que elaboran instancias estatales para conocer sus puntos de vista. Hace tres años, por ejemplo, con los esfuerzos del Instituto Nacional Electoral (INE) se realizó la *Consulta Infantil y Juvenil* (2015). Los más jóvenes consultados eran niños de seis años, que, actualmente tendrían 9 años por lo que, en estricto sentido, aún no se conoce la opinión de la generación alfa en temas como la escuela, familia, libertad de expresión, seguridad, entre otros.

Sin embargo, para efectos de saber qué piensan los más pequeños acerca de distintos temas sociales se tiene la siguiente información obtenida en la consulta a las niñas y niños de 6 a 9 años (Instituto Nacional Electoral, 2018). Es decir, a pesar de que, estrictamente la generación alfa no participó en ese ejercicio, este se entiende como uno de los primeros mecanismos de participación ciudadana que los menores tendrán que usar en su vida.

Las preguntas que se realizaron fueron 17 y se relacionaban con: respeto en la escuela, lo que se necesita para aprender y sentirse bien en la escuela, la libertad para decir lo que se piensa y siente, los golpes en la familia, las ofensas por parte de los maestros, la seguridad en casa, la seguridad en la escuela, la seguridad en la calle, la confianza en la familia, la confianza en amigas y amigos, la confianza en maestras y maestros, la confianza en la policía, la confianza en el ejército, las personas a quienes recurren si les pasa algo, los elementos para una convivencia justa y pacífica en la escuela, los compromisos que adquieren para convivir mejor y el conocimiento sobre una Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes. Si bien es un adelanto a los temas necesarios para la mejor relación social, aún falta la inclusión de otros temas públicos, pese a que el ejercicio es democrático al realizar una suma de votos de acuerdo con las voluntades expresadas en la papeleta.

En lo particular, se les solicitó a las niñas y los niños que eligieran dos de seis elementos que ayudarían a una mejor convivencia en la escuela. En ese sentido, la opción de que las niñas y niños se trataran con respeto fue la más elegida (59.3 %) y que las maestras y maestros los trataran bien fue la segunda más seleccionada (56.6 %), seguido de la seguridad en la escuela, tratar con igualdad a niñas niños, considerar la opinión de los menores y considerarlas (os) para hacer las reglas de la escuela. Esta información brinda ideas para detectar y prevenir conductas que pueden afectar a los menores, como situaciones de *bullying* o discriminación en sus centros escolares.

Así, para una mejor convivencia en uno de los entornos más cercanos a los menores (la escuela) se requerirá que haya un ambiente de respeto y seguridad. Además, deberán existir reglas claras, así como fomento al diálogo y convivencia entre los menores. Lo anterior debido a que tres de cada cinco (75.5 %) de los menores respondió que para convivir mejor se comprometían a cumplir las reglas y dos de cada tres (64 %) a respetar a otras niñas y niños. Asimismo, más de una tercera parte (37.4 %) se comprometió a participar con propuestas para que todas las personas estén bien y uno de cada tres (33.6 %) a ponerse de acuerdo con otras niñas y niños para resolver los problemas (Instituto Nacional Electoral, 2018). Estos datos son los primeros que nos refieren las características cívico-democráticas de quienes en un futuro serán los primeros primo votantes.

Los menores de entre 6 y 9 años, encuestados en 2015, tenían claro qué era importante para una mejor convivencia y cuáles eran los problemas que enfrentaban en sus entornos sociales más cercanos como la familia y la escuela, lo que constituye un entendimiento alto del primer círculo social, antes de asimilar el valor de la comunidad.

Si bien, el resultado de esta encuesta no refleja qué es lo que motivará a la generación alfa a participar, es importante analizarla para saber cómo poder contribuir en su formación cívica e involucrarlos, desde muy jóvenes, en temas públicos que, tarde o temprano vivirán.<sup>1</sup>

---

1 Cabe mencionar que el Consejo General del INE aprobó la Consulta Infantil y Juvenil 2018, “para escuchar y recoger la opinión de niñas, niños y adolescentes” y comprenderá el “periodo del 17 al 25 de noviembre de 2018” (INE, 2018). Justamente, esta consulta, parte de ENVCCÍVICA que es una política pública “que busca fortalecer la cultura física a través de la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía”. Recuperado de <https://www.ine.mx/plan-operativo-la-consulta-infantil-juvenil-2018/>

También nos ayuda a saber porcentajes aproximados de participación al comparar el número de niños practicantes mediante boletas marcadas por grupo de edad en proporción a la población total de este segmento de la población, lo que sería una aproximación a la tasa de abstencionismo.

En este sentido, la confianza que tengan en la autoridad (padres, maestros, policía, entre otros) será de vital importancia para que se sientan seguros de su propia integridad y de poder expresar sus ideas y opiniones, siempre en un ambiente de respeto. Lo cual abonará para su relación con la comunidad y fortalecer el tema del tejido social.

En la formación cívica de la generación alfa se deben aprovechar las tecnologías, el acceso a Internet y las inquietudes externadas por los más pequeños, para invitarlos a expresar sus ideas en torno a los problemas que ellos mismos detectan en su sociedad. No obstante, también puede afectar el comportamiento del menor fuera de su entorno cotidiano, como un traslado a zonas rurales o poco habitadas, por lo que será fundamental flexibilizar la actitud de esta generación ante diferentes variantes sociales y tecnológicas.

Asimismo, es importante pensar que las asignaturas de formación cívica y ética en la escuela deben impartirse utilizando aquellos recursos con los que los menores estarán muy familiarizados que se relacionan con el uso de la tecnología e Internet de manera constante. Por otro lado, el entorno familiar y la exposición a la información sobre política podrá incentivar el grado en que los más pequeños participen políticamente. Es posible que, si bien este grupo de población ya realiza elecciones en el salón de clases para tener compañeros jefes de aula, quizás el día de mañana sea la generación que realice votaciones mediante el uso de urnas electrónicas, que de forma electrónica registren sufragios sin la necesidad de las papeletas y marcadores.

Debido al fomento de valores democráticos en la infancia y adolescencia, existen opiniones sobre la disminución de la edad para emitir el sufragio (de 18 a 16 años), a fin de fortalecer la construcción de ciudadanía, debido a los conocimientos adquiridos a lo largo de la educación primaria, secundaria y preparatoria. Sin embargo, por las consecuentes responsabilidades que el tema conlleva, otras opiniones consideran que a esta edad los menores aún no son conscientes del sentido del voto y pueden ser fácilmente manipulables. Para la generación alfa, una reforma de este tipo no sería descartable, aunque se necesitaría reforzar la educación cívica para que tomen sus decisiones de forma responsable.

No sabemos si en el futuro alguna iniciativa de este tipo sea aprobada, con lo que la generación alfa estará más cerca de acudir a las urnas. Por tanto, es necesario fortalecer la educación cívica y la cultura democrática entre niñas y niños mexicanos, a fin de que sean capaces de tomar decisiones trascendentales para el país durante la adolescencia, tal como decidir su voto frente a la urna.

## ¿Qué se hace desde el Legislativo para fomentar la formación cívica en las nuevas generaciones?

En la LXIII Legislatura se propusieron diversas iniciativas relacionadas con el fomento a la educación cívica en general y la formación cívica de los menores en particular. Si bien en el caso de la generación alfa aún no hay iniciativas de este tipo, cabe mencionar un punto aprobado por la Comisión Permanente por el que se exhorta a realizar o reforzar acciones de promoción y fomento de la cultura cívica en nuestro país, en el que se incluyan campañas de difusión, el cual está dirigido a la Subsecretaría de Educación Media Superior a fin de continuar desarrollando la educación cívica, con objeto de:

fomentar el respeto a la Patria entre los estudiantes, la sensibilización sobre la importancia y significado de los símbolos patrios, así como de los acontecimientos históricos que marcaron el destino de la Nación, a través de una educación cívica con valores en la que se busca fomentar personas con inquietudes comprometidas y responsables con su Patria y la sociedad en general con una población incluyente (Secretaría de Gobernación, 2018).

En tanto, el diputado Rafael Hernández Soriano propuso adicionar un título a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Parlamento Infantil y Juvenil; con el objetivo de “crear los Parlamentos Infantil y Juvenil” (Secretaría de Gobernación, 2018 b). Si bien estos ejercicios se realizan con menores en edad escolar, no son modelos generalizados y participan las niñas y los niños con mayores intereses o vocación en la vida política.

Asimismo, el hoy diputado y anterior senador Zoé Alejandro Robledo Aburto propuso una iniciativa que reforma los artículos 163, 182, 183 y 184 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de “procurar que los contenidos de mensajes oficiales sean aptos para el público infantil.” (Secretaría de Gobernación, 2018 c). No obstante, esta propuesta fue desechada al término del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LXIII Legislatura.

Legislar en el tema de derechos políticos de la infancia es un oficio que requiere de una gran sensibilidad para identificar las áreas de oportunidad existentes en atención a la niñez, además como el respeto a los derechos humanos que debe observarse. Es muy importante escuchar la opinión de los menores, por lo que las consultas infantiles y juveniles son un eje de atención en materia de política a este sector poblacional.

## Comentarios finales

Fortalecer los valores democráticos en niñas y niños permitirá generar entornos sociales de convivencia armónica, además de inculcar en los menores las ideas de la importancia de respeto, tolerancia, participación, objetividad e imparcialidad antes de que participen por primera vez en una consulta electoral.



Los que hoy son niñas y niños de la generación alfa se convertirán en ciudadanos después de 2028, por lo que serán primovotantes en los comicios federales programados para 2030, pese a que existe la posibilidad de que en elecciones estatales o municipales de 2028 y 2029 —siempre y cuando no haya reforma que modifique la fecha— participe un porcentaje de ellos. Por tanto, serán los mexicanos que con su participación y decisión participen en el desarrollo y las soluciones que la población necesitará.

Se requiere que las niñas y niños tengan dentro de su educación valores cívicos y cultura democrática desde edad temprana a fin de fortalecer su criterio para la toma de decisiones cuando les corresponda acudir por primera vez a las urnas como ciudadanos. Por ello, los ejercicios que el Instituto Nacional Electoral (INE) realiza mediante la consulta infantil y juvenil son ensayos importantes de la participación de este segmento de la población.

Finalmente, debido al interés superior de la infancia, es importante que las familias, escuelas y el Estado fomenten los valores cívicos en las nuevas generaciones, a fin de que la democracia sea vivida desde la infancia, lo que permitirá facilitar la toma de decisiones propias de las niñas y niños que el día de hoy conforman la generación alfa.

## Fuentes de consulta

- Barrera Sánchez, O. y Peon Zapata, M. M. *El aprendizaje de Formación cívica y ética*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 139–156. Recuperado de [http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/224/P1D224\\_11C04.pdf](http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/224/P1D224_11C04.pdf)
- Elizondo Huerta, A., Rodríguez Mckeon, L. (2009). Los Maestros y la Formación Cívica y Ética. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 7(2), 2009. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/551/55111725009.pdf>
- Huerta, J. E. (2009). Formación ciudadana y actitudes hacia la participación política en escuelas primarias del noreste de México. *Revista mexicana de investigación educativa*. 14(40). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-66662009000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662009000100007)
- Instituto Nacional Electoral (INE). “Consulta Infantil y Juvenil 2014-15”. (sector de 6 a 9 años). Recuperado de [http://portalanterior.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/pdf/Resultados\\_Nacionales\\_6\\_a\\_9.pdf](http://portalanterior.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/pdf/Resultados_Nacionales_6_a_9.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2015). Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Recuperado de <http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaDocumentoRector.pdf>
- Info Pemo. (2018). El ABC de la Generación Alfa. Recuperado de <https://info.premo.mx/abc-la-generacion-alfa/>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). Declaración de los Derechos de los Niños (1959). Recuperado de <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>
- Rebolledo, R. A. 5 características de la generación Alpha. *El Economista*. 20 de febrero de 2017. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/5-caracteristicas--de-la-generacion-alpha-20170220-0083.html>
- Secretaría de Gobernación. En respuesta a un punto aprobado por la Comisión Permanente por el que se exhorta a realizar o reforzar acciones de promoción y fomento de la cultura cívica en nuestro país, en el que se incluyan campañas de difusión”. (Respuesta de instancias del Ejecutivo). Sistema de Información Legislativa (SIL). Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=353d61b0770ca7b54fd2301085884946&Clave=3584366](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=353d61b0770ca7b54fd2301085884946&Clave=3584366)
- Secretaría de Gobernación. Que adiciona un título a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Parlamento Infantil y Juvenil. Sistema de Información Legislativa (SIL). Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=717d05d3d007beb88f1b5efb00036f62&Clave=3623929](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=717d05d3d007beb88f1b5efb00036f62&Clave=3623929)
- Secretaría de Gobernación. Que reforma los artículos 163, 182, 183 y 184 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sistema de Información legislativa. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=43bd03db16dffdc3aa0bbb5ce918791&Clave=3518470](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=43bd03db16dffdc3aa0bbb5ce918791&Clave=3518470)
- Turk, V. WIRED Consulting. *Entendiendo a la generación Alpha*. Recuperado de [http://www.amic.media/media/files/file\\_352\\_1403.pdf](http://www.amic.media/media/files/file_352_1403.pdf)



## Introducción

EN PRIMER TÉRMINO, ANALIZAREMOS LAS atribuciones del Senado mexicano y cómo, a través de sus funciones, han convertido el proceso legislativo en un ejercicio con más apertura e inclusión a la acción ciudadana.

Posteriormente, explicaremos cómo el derecho de acceso a la información fue introducido mediante la acción legislativa en México. Así mismo, examinaremos la Reforma Constitucional de 2014 y la materialización de los tres cuerpos normativos que han transformado la realidad scio-política de México, siendo estos los siguientes:

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- Ley General de Archivos.

# El Senado y la **Transparencia**

**Carlos Alberto Bonnin Eralest\***

La acción legislativa realizada por el Senado y la Cámara de Diputados ha robustecido el papel ciudadano en el sistema político mexicano. A través de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Transparencia, mediante la expedición de estas tres leyes, se han consolidado los pilares para el fortalecimiento de un ejercicio público más transparente y la plena garantía de los derechos humanos.

## **La función legislativa del Senado de la República**

En la Constitución Política Mexicana, se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De acuerdo con Jorge Carpizo, esta división de poderes responde a la búsqueda de equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de pesos y contrapesos.<sup>1</sup>

Para la historiadora Patricia Galeana, el Senado es una institución estabilizadora que sirve como eslabón fundamental del sistema de pesos y contrapesos en una democracia. Un cuerpo legislativo establecido en México “desde la primera Carta Magna de su vida independiente. De las seis Constituciones que se han dado los mexicanos para organizar su Estado, en cuatro se ha establecido el Senado”<sup>2</sup>

---

\* Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

1 Carpizo, J. (1994). El Presidencialismo en México. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=89>. (Consultado en 15 de junio de 2018).

2 Galeana, P. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 2. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf).

El Poder Legislativo mexicano se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras; una de diputados y otra de senadores.<sup>3</sup> Además de las funciones establecidas en el artículo 73, las cuales definen las atribuciones del Congreso de la Unión, la Constitución establece las competencias exclusivas del Senado en su artículo 76. Entre ellas se encuentran: la ratificación de los nombramientos de los Secretarios de Estado, la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

En ese tenor, es importante enfatizar que si bien el derecho de iniciar leyes o decretos,<sup>4</sup> reside en el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los cuerpos legislativos de las entidades federativas, así como en los ciudadanos organizados,<sup>5</sup> en las últimas dos legislaturas, esta competencia ha convertido al Senado mexicano en un actor estratégico en el rumbo sociopolítico nacional. A través de su acción legislativa han sembrado los principios de apertura y transparencia el ejercicio público en México.

Afianzado como un activo en el proceso parlamentario para el fortalecimiento democrático en México, se le confirió “la responsabilidad de velar por los intereses de los estados, por lo que también se le conoce como Cámara de representación de los estados”.<sup>6</sup> No obstante, actualmente, explica Omar Guerrero, el Senado es “una pieza fundamental de una sociedad que requiere espacios donde sus demandas sean escuchadas y satisfechas”.<sup>7</sup>

Para Dan Swislow y John Wonderlich,<sup>8</sup> el Poder Legislativo facilita a la ciudadanía un vínculo directo con el proceso de elaboración de políticas públicas, con la rendición de cuentas y con la vigilancia de los otros poderes. Para Swislow y Wonderlich, un parlamento abierto puede convertirse en conducto del conocimiento gubernamental, un micrófono para la ciudadanía y un garante de los derechos ciudadanos. Estos autores afirman que contar con un legislativo abierto y fuerte es imperativo para la gobernanza y la transformación democrática.

---

3 Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Consultado en 15 de junio de 2018).

4 Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Consultado en 15 de junio de 2018).

5 Art. 71 Fracción IV: A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

6 Barceló, D. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. Coordinador por Patricia Galena y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 85. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf).

7 Guerrero, O. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. Coordinador por Patricia Galena y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 25. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf).

8 Swislow, D. y Wonderlich, J. (2015). The Open Government Partnership and the Legislative Openness Working Group. En *Open Parliaments. Results and Expectations*, coordinado por Eduardo Bohórquez. Transparencia Mexicana, p. 17. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>.

Un parlamento abierto genera una relación más continua y cercana con los ciudadanos. De acuerdo con Fernando Dworak,<sup>9</sup> los principios esenciales para un legislativo más abierto es la garantía constitucional del principio de máxima publicidad y el acceso a la información generada dentro del proceso legislativo, así como la participación e inclusión de la ciudadanía en los proyectos de ley.

En ese mismo sentido, Guillermo Ávila afirma que el involucramiento ciudadano en la acción legislativa es una herramienta que fortalece la democracia y el principio de representación. En las pasadas dos legislaturas, estableció Ávila, dos experiencias ilustraron la creciente demanda por la inclusión, consulta y participación ciudadana. La reforma constitucional en materia de transparencia y el impulso de iniciativas ciudadanas<sup>10</sup> en el desarrollo de herramientas para transparentar la acción dentro del Poder Legislativo mexicano.<sup>11</sup>

En México, la función legislativa se está encaminando hacia espacios más abiertos e inclusivos, la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, y las leyes secundarias que emanaron de ella son punto de partida hacia una sociedad mexicana con un papel más preponderante para ejercer su ciudadanía con mayores herramientas: información y capacidad de vincularse con sus autoridades para resolver sus problemas cotidianos.

## El Derecho de Acceso a la Información y su génesis legislativa en México

Previo a abordar el estudio de la Reforma Constitucional de 2014, es necesario dar una breve explicación de los orígenes del derecho a la información. Para José Luis Stein Velasco, la información es una necesidad en la sociedad democrática y condición indispensable para el correcto y debido ejercicio democrático, también expresa que la información permite a una sociedad conocer, debatir y pronunciarse sobre las acciones de un gobierno. Sin los anteriores elementos un gobierno carece de la permanente base para construir su legitimidad.<sup>12</sup>

“El derecho a la información será garantizado por el Estado”, así es como se originó el derecho a la información en la reforma política de 1977.

9 Dworak, F. (2015). Open Parliament and challenges of evaluating legislative bodies. En Open Parliaments. Results and Expectations, coordinado por Eduardo Bohórquez. Transparencia Mexicana, p. 53. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>.

10 Guillermo Ávila afirma que el concurso #App15 organizado por Codeando México y la Cámara de Diputados para el diseño y desarrollo de aplicaciones móviles destinadas a publicar información sobre el proceso legislativo, es una experiencia que muestra la creciente demanda de involucramiento ciudadano. (*Ibidem* p. 59).

11 Ávila, G. (2015). Citizen Participation in Legislative Power: An Argument to strengthen representation. En Open Parliaments. Results and Expectations, coordinado por Eduardo Bohórquez. Transparencia Mexicana, p. 59. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>.

12 Stein Velasco, J. L. F. (2005). *Democracia y Medios de Comunicación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 132.

Posterior a ello, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se concluyó que el Estado debía permitir que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifestara de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.<sup>13</sup> De lo anterior, se desprende que el derecho a la información era único a los partidos políticos, sin que se llegara a concretar un mayor alcance en la ciudadanía.

Es en el año 2002 cuando se aprueba en el Congreso la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, destacando:<sup>14</sup>

- El objeto de la ley es promover lo necesario para que todas las personas puedan tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública, garantizar la protección de los datos personales, favorecer la rendición de cuentas, mejorar la organización de los archivos, contribuir a la democratización del país.
- Se establecen 13 obligaciones de transparencia comunes para los sujetos obligados de la ley, los parámetros básicos de reserva de la información y la confidencialidad de la misma, las cuotas de acceso, la conformación de las unidades de enlace y los comités de información, el procedimiento de acceso ante las dependencias o entidades de orden federal, y la conformación del Instituto que garantizaría dicho derecho, y que estaría integrado por 5 comisionados.

No obstante a ello, la expedición de la ley en la que ya se plasmó la regulación del derecho de acceso a la información, y que las entidades federativas legislaron en la materia, el contenido de las leyes estatales era muy diverso, ya que se daban diferentes interpretaciones de la Ley Federal.

Ante esta situación, se presenta la “Declaración de Guadalajara”,<sup>15</sup> la cual fue suscrita por los gobernadores de los estados de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes. En dicho documento, se insta a impulsar una reforma constitucional en la que se plasmen los mínimos de transparencia y acceso a la información que debían existir en todo el país, lo cual se convirtió en propuesta de reforma constitucional a la que se sumaron el gobernador de Veracruz y el jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, denominada, la “Iniciativa Chihuahua”.<sup>16</sup>

---

13 Véase Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000, p. 71.

14 López Ayllón, S. (2004). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. H. Concha Cantú, S. López Ayllón, et. al. (coord.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

15 Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. Junio de 2007 IFAI. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>. (Consultado el 22/06/2018).

16 *Idem*.

Posterior a ello, las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión votaron esta iniciativa por unanimidad, y consecuentemente, fue ratificada por los Congresos locales de las entidades de la República;<sup>17</sup> finalmente el texto de la reforma al artículo 6° constitucional se publicó el 20 de julio de 2007 en los siguientes términos:

Artículo 6° de la Constitución Mexicana:

(...)

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.

Con esta reforma las legislaturas de las entidades federativas de la República debieron homologar sus estándares de protección, plazos, obligaciones y facultades de las autoridades.

17 Tamaulipas, Coahuila, Morelos, Quintana Roo, Nayarit, Aguascalientes, Colima, Zacatecas, Chihuahua, Querétaro, Baja California Sur, Durango Chiapas, Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí, Estado de México, Puebla, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Hidalgo, los cuales aprobaron por unanimidad (excepto Quintana Roo que aprobó por mayoría) en un plazo bastante breve, del 28 de abril al 7 de junio de 2007.

Básicamente podríamos señalar que los ejes rectores de la reforma principalmente versaron en tres aspectos: 1) No es necesario presentar ninguna identificación para solicitar información que se considere pública;<sup>18</sup> 2) No se requiere que se justifique la utilización de la información que se está solicitando o demostrar interés jurídico alguno; 3) Si se trata de información pública, esta debe de proporcionarse de manera gratuita.<sup>19</sup>

## Reforma Constitucional del año 2014. Acción Legislativa hacia un espacio de transparencia

La Reforma Constitucional en materia de Transparencia en su gestación, aprobación, promulgación e implementación ha materializado la búsqueda y reconocimiento del papel ciudadano en el sistema político mexicano; desde el principio de participación con pleno acceso a la información pública.

Estos procesos legislativos fueron un ejercicio de cocreación, en donde según Mauricio Merino, no sólo estaban enfocados en “encontrar nuevas vías institucionales para atajar la opacidad y la corrupción, sino orientados por un diagnóstico previo sobre la profundidad del problema que debía enfrentarse desde las instituciones y la sociedad”.<sup>20</sup>

De acuerdo con diversos expertos y actores claves participantes, tanto en la Reforma Constitucional en materia de Transparencia, como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la acción legislativa del Senado y la Cámara de Diputados dio cuenta de la accesibilidad en la actividad parlamentaria y del consenso de académicos, colectivos ciudadanos, funcionarios públicos y legisladores. Representó un ejercicio de acción legislativa abierta e integradora, muestra de gobernanza e inclusión de voces.

Mauricio Merino definió el proceso de hechura de la normatividad en materia de transparencia como un “ejercicio inédito de parlamento abierto”,<sup>21</sup> en donde el Poder Legislativo mostró apertura “a la colaboración activa con diversas organizaciones de la sociedad y de la academia mexicana, que desde un principio participaron en la concepción de sus contenidos y en la redacción de varias de las normas secundarias que hoy están en vigor”.<sup>22</sup>

---

18 Para que una información se considere pública, es necesario que provenga de una autoridad o servidor público federal, estatal o municipal, de un organismo autónomo que la misma constitución señala, o de cualquier persona física o moral que administre o reciba recursos públicos.

19 Únicamente considerando los costos si se requiere algún medio de almacenamiento especial como CD por ejemplo.

20 Merino, M. (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Cuadernos de la Transparencia, INAI, p. 10. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>.

21 Merino, *op. cit.*, p. 9.

22 *Idem.*



En ese aspecto, Jacqueline Peschard afirmó que el acompañamiento social por parte de los colectivos ciudadanos fue uno de los tres elementos que posicionó a la transparencia y el acceso a la información como asunto central de la agenda pública.<sup>23</sup> Para la excomisionada, la transparencia se ha convertido en tema de interés público esencial, casi como un certificado de integridad pública para los funcionarios y las autoridades. Un reclamo democrático indispensable para una ciudadanía más educada e informada.<sup>24</sup>

La Reforma Constitucional del 7 de febrero de 2014 otorgó autonomía constitucional al organismo garante del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, también amplió a los sujetos obligados e instituyó las bases de coordinación en materia de transparencia para las entidades federativas con el Organismo Nacional Garante.

Así mismo, esta reforma dotó de facultades al Congreso de la Unión para la expedición de las leyes generales reglamentarias en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. Así como para, la expedición de la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos en los ámbitos federal, estatal, del entonces Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. (Art. 73, Fracción XXIX-S, XXIX-T Constitucional).<sup>25</sup>

Esta reforma propició nuevas pautas para la organización de las dinámicas entre los ciudadanos y sus instituciones, para el funcionamiento del gobierno, y para el buen actuar de los servidores públicos.

## Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Para el diseño y redacción de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la participación ciudadana en la acción legislativa se convirtió a su vez en un elemento esencial. Los colectivos ciudadanos si bien se enfocaron en el impulso de una agenda pública más transparente y abierta, para el combate a la opacidad gubernamental, también reconocieron el acceso a la información como un mecanismo para potenciar una transformación en la relación con sus autoridades, y otros actores políticos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública simbolizó un trabajo plural, abierto y participativo, en donde el Senado, Cámara de origen, retomó los análisis y perspectiva ciuda-

23 Peschard, J. (2016). Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Seminario Universitario de Transparencia, p. XVI Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/16.pdf>.

24 *Ibidem*, p. 42.

25 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. En DOF 07/02/2014. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014).

dana, los funcionarios públicos y los entonces comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y otros organismos garantes locales.

De tal forma, la acción legislativa en la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública “mostró cómo el trabajo colectivo entre gobierno y sociedad puede significar un cambio importante para la protección de los derechos humanos”.<sup>26</sup>

En ese sentido, encontramos que, desde la acción legislativa abierta se consolidó un cuerpo normativo que garantiza un ejercicio más ciudadano del derecho de acceso a la información. La expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha constituido una acción legislativa más abierta e integral, un ejemplo de cocreación en donde el Senado mexicano se convirtió en espacio e interlocución de una sociedad civil que empuja su agenda desde la transparencia.

En cuanto a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, destacamos los elementos que fortalecieron el ejercicio del derecho de acceso a la información, haciendo este derecho más asequible para la ciudadanía:

### Información gratuita y accesible

La gratuidad y accesibilidad de la información, en relación al lenguaje, modalidad y formato de la misma, son elementos para garantizar la universalidad de los derechos de todo individuo a tener igualdad de circunstancias en el ejercicio del derecho a la libertad de información. La gratuidad busca evitar la discriminación y la restricción de acceso a la información por razones económicas, sociales o culturales.

Otro elemento importante en la normativa que describimos, es la inclusión de los conceptos de datos abiertos y transparencia proactiva. En relación al primer término, se establecen principios para que las autoridades utilicen datos digitales de carácter público, accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por la ciudadanía.

La información pública gubernamental en datos abiertos permite la gratuidad, integralidad, oportunidad y accesibilidad, de las estadísticas y resultados de las políticas y programas gubernamentales. Es también un mecanismo de transparencia proactiva, es decir, se constituye como información adicional a las obligaciones de transparencia, que permite la generación de conocimiento público útil.<sup>27</sup>

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estableció mayores instrumentos y mecanismos para generar información pública para conocer, evaluar y retroalimentar el ejercicio de las autoridades, su puesta en disposición en un formato y lenguaje adecuado para el ciudadano, es una condición para la garantizar el derecho a la libertad de información.

26 Ruelas Serna, A. C. (2016). La transparencia en México: un trabajo colectivo. Fundación Friedrich Ebert Stiftung México. Número 4/2016, p. 12. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12451.pdf>.

27 Artículo 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).

## Institución garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos

La entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública permitió la consolidación del Instituto como un organismo constitucional autónomo, independiente y ciudadano con mayores atribuciones para vigilar el pleno cumplimiento del ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es competente para reducir las asimetrías de información y conocimiento de la esfera pública. En una democracia como la nuestra, esta tarea resulta prioritaria no sólo para consolidar vínculos con la sociedad civil, sino también para construir instituciones más abiertas y eficientes ante las exigencias ciudadanas.

Con la emisión de la ley analizada, se ha conseguido que la ciudadanía tenga mayor conocimiento de lo público, que pueda ejercer de forma eficaz el derecho a la información en sus dos dimensiones. Es decir, desde lo individual como el derecho de cada persona a recibir información; y desde lo colectivo, como el derecho de la sociedad a conocer ideas, procesos de toma de decisiones, y destino de recursos públicos.

Cuando entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se incrementó el número de sujetos obligados con la incorporación de los partidos políticos, los fideicomisos, los fondos públicos y sindicatos. Así mismo, se incorporó a las personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal. Por otro lado, se establecieron las obligaciones de transparencia para los nuevos sujetos, "las cuales tienen una intención abarcadora, pues intentan incluir la mayor parte de información que se genera en el ejercicio del gobierno y, en general, en el uso de los recursos públicos".<sup>28</sup>

La normativa general en materia de transparencia estableció también, las medidas y procedimientos para que la ciudadanía interpusiera denuncias ante los órganos garantes por el incumplimiento de la publicación de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados. Se previeron, además, los procedimientos para las sanciones y determinaciones procedentes ante aquellas denuncias.

### Consejos Consultivos

Otro elemento destacable y que materializa la participación ciudadana en el acceso a la información es la facultad de los órganos garantes para conformar consejos consultivos ciudadanos que tendrán entre sus facultades; la elaboración de análisis y opiniones técnicas de los programas anuales, presupuestos, proyectos y acciones.

28 Merino, *op. cit.*, p. 30.

Estos Consejos Consultivos están integrados por académicos de renombre, ciudadanos y especialistas en la materia. “Las facultades otorgadas a los consejos tienen dos cometidos iniciales: fortalecer la gestión y favorecer la rendición de cuentas de los Organismos, por vía de opinar el cumplimiento de los programas de trabajo y los proyectos de presupuesto, así como su ejercicio responsable, actividades que coadyuvarán a la visión preventiva de los órganos de fiscalización en la vigilancia del ejercicio de los recursos asignados”.<sup>29</sup>

Aunado a estos elementos antes mencionados, otra particularidad a destacar en el diseño y aprobación en esta de transparencia es que posibilitó la apertura de numerosas vías de información al multiplicar los actores públicos, en los tres niveles y ámbitos gubernamentales, obligados a documentar y transparentar su actuación. Este flujo de información abre los canales para desarrollar gobiernos más abiertos al escrutinio público y la participación ciudadana.

Así mismo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública facilitó el acercamiento de la población a toda dependencia y entidad pública, mediante la obligación de estas para generar información en datos abiertos, en lenguaje asequible e inclusivo para el uso ciudadano de la información.

Esta Ley ocupó el primer lugar de la Clasificación global del derecho a la información, elaborado por organizaciones internacionales no gubernamentales agrupadas en el Centre For Law and Democracy y Access Info Europe.<sup>30</sup>

## Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

Con la reforma constitucional de 2014, se comenzó un trabajo transversal para garantizar el cumplimiento y protección a los datos personales de la población, en su interacción cotidiana con los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y la iniciativa privada.

Como se mencionó en la introducción de este artículo, en dicha reforma se facultó al Congreso de la Unión para la expedición de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, mediante la cual se establecieron principios y bases para el orden federal, estatal y municipal del ejercicio de protección de datos.

Es por ello que el Senado de la República destacó en la exposición de motivos de la Ley citada, que la protección de datos personales es un derecho fundamental autónomo y distinto al resto de los derechos fundamentales que, si bien puede guardar una cercana relación con derechos como el de priva-

---

29 Millán, A. (2016). Comentarios a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. F. J. Acuña Llamas (coord.). Editorial Tirant lo Blanch, p. 35

30 Ley de Transparencia, la mejor de 112 países. Nota de Fanny Miranda, en *Milenio* del 2 de octubre de 2016. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/ley-de-transparencia-la-mejor-de-112-paises>. (Consultado el 23 de junio de 2018).

idad e intimidad, posee características propias y por tanto tiene objetivos e implicaciones diversas, siendo esto asociado a la evolución tecnológica que se vive día con día en nuestro país.<sup>31</sup>

En ella, la deliberación parlamentaria se condujo con criterios de Parlamento Abierto, garantizando esquemas de colaboración e interlocución con los organismos del Estado mexicano.

La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, promulgada el 26 de enero de 2017, tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de datos personales, en posesión de sujetos obligados. Con esta ley se da respuesta a las exigencias nacionales e internacionales que demanda el derecho de protección de datos personales.<sup>31</sup> Lo anterior se hace más visible en la sociedad actual al tener las tecnologías de la información mayor relevancia en la cotidianidad de los individuos.

Entre los aspectos a destacar de la ley tenemos los siguientes:

- Unifica el derecho a la protección de datos personales en el sector público, en el ámbito federal, estatal y municipal.
- Establece la elaboración y ejecución de un Programa Nacional de Protección de Datos Personales, mismo que será instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema Nacional de Transparencia.
- Incorpora medidas mínimas para evitar cualquier tipo de vulneraciones a la seguridad implementada para el tratamiento de los datos personales, de acuerdo con los actuales estándares nacionales e internacionales.
- Especifica las bases de regulación que deberán observar los sujetos obligados, en la transferencia de datos personales, dentro o fuera del territorio nacional, cuyo fin primordial será el intercambio de información personal entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, debiendo apegarse siempre a los principios y deberes en materia de protección de datos.
- Implementa evaluaciones de impacto a la protección de datos personales al interior de los sujetos obligados.
- Reconoce las facultades normativas, de verificación y resolución al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a los órganos garantes de cada entidad federativa.
- Los sujetos obligados deberán efectuar esquemas de mejores prácticas que permitan fortalecer los controles de protección de datos personales, mismos que podrán ser validados y reconocidos por el INAI.

---

31 Iniciativa con proyecto de decreto de la LGPDPPSO, p. 2. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion\\_datos/Iniciativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion_datos/Iniciativa.pdf).

32 Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. DOF: 26/01/17. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017).

- Los organismos garantes, tienen facultad para buscar una conciliación entre los titulares y los sujetos obligados, a excepción de los supuestos en los que se hayan vulnerado derechos de menores, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- El derecho de los titulares de los datos personales para inconformarse mediante el recurso de inconformidad, en contra de los recursos de revisión resueltos por los organismos garantes locales, del cual corresponderá conocer y resolver al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales.
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tiene la facultad de Atracción, misma que consiste en conocer y resolver aquellos recursos de revisión pendientes de resolución en materia de protección de datos personales, que por su interés y trascendencia así lo ameriten y cuya competencia original corresponde a los organismos garantes.
- La facultad del Consejero Jurídico del Gobierno Federal para interponer el recurso de revisión en materia de seguridad nacional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los organismos garantes tienen que vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, con potestad de ordenar medidas cautelares cuando exista un daño inminente o irreparable en materia de protección de datos personales.
- Se establece la imposición de medidas de apremio a los sujetos obligados y de multas a los infractores de la Ley, ello con la finalidad de disminuir conductas inadecuadas de los servidores públicos, de los tres órdenes de gobierno, relacionadas con el tratamiento de datos personales.

Actualmente, 31 entidades federativas han aprobado sus leyes locales en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, estas ya han sido publicadas en las gacetas o periódicos oficiales de estas entidades. Nuevo León, si bien cuenta con una iniciativa presentada ante el Congreso estatal, aún no ha sido aprobada. Lo que, no implica que con posterioridad emita o apruebe su Ley respectiva.

## Ley General de Archivos. Archivos como principio de la transparencia

En 2011, la UNESCO afirmó en su Declaración Universal de los Archivos, que los documentos son fuente fiable de información, para garantizar la seguridad y transparencia del ejercicio público y administrativo.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Declaración Universal de los Archivos, emitida por el Consejo Nacional de Archivos y adoptada por la UNESCO el 10 de noviembre de 2011. Recuperado de [https://www.ica.org/sites/default/files/UDA\\_June2012\\_web\\_SP.pdf](https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_SP.pdf)

En ese mismo sentido, en el foro “Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos”, celebrado en el mes de junio del año 2014, la comisionada del ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, María Patricia Kurczyn Villalobos, recalcó que la archivística no escapa a la ética profesional; sin eficiencia y eficacia las leyes son letra muerta y la reforma constitucional en materia de transparencia es un parteaguas que revela que el derecho está vivo.

Para la Comisionada Kurczyn, la correcta documentación es indispensable para la memoria y la legalidad. Una muestra de que, el derecho a la información es universal, independiente e indivisible, lo que plantea la máxima publicidad de la información y que debe considerarse como una premisa de la gobernanza.<sup>34</sup>

El 15 de junio de 2018, a cuatro años del foro citado, se publicó la Ley General de Archivos en el *Diario Oficial de la Federación*. Con ello, se hace evidente que la acción del Poder Legislativo consolida el tercer pilar normativo institucional para establecer más certeza y orden a la construcción de un esquema efectivo de transparencia, para combatir la opacidad y la corrupción.

En esta Ley se determinan como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, partidos políticos, fideicomisos, y fondos públicos en los ámbitos federal, local, municipal, así como cualquier persona física o moral, incluyendo sindicatos, que reciban o ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad.

Así pues, la Ley General de Archivos establece acciones que, en primer término, robustecen el derecho de la ciudadanía a saber; así mismo, desde la administración pública esta normativa permitirá más transparencia en el ejercicio cotidiano de las autoridades, lo que consecuentemente generará un escenario público con mayor rendición de cuentas.

Cuando se genera el diálogo entre las autoridades y la ciudadanía, se potencia un ejercicio incluyente; la capacidad de llegar a acuerdos ante posturas en ocasiones coincidentes y en otras divergentes, es fundamental construir consensos y puntos de coincidencia.

Ante ello, destacamos la apertura de diálogo que tuvo el Senado con la ciudadanía, pues tal y como se desprende del comunicado emitido por el Comité Mexicano de Ciencias Históricas,<sup>35</sup> la Ley General de Archivos retoma las siguientes inquietudes formuladas por la sociedad civil:

- Consideración de que los archivos históricos son fuentes de acceso público.
- Se determinó que no puede clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- Se permite el acceso con la finalidad de investigaciones en archivos administrativos o de concentración a pesar de que contengan datos personales sensibles.

34 Kurczyn Villalobos, P. (2014). Foro “Principios Rectores y Bases para un Ley General de Archivos”. Recuperado de [http://www.agn.gob.mx/LeyArchivos/foros/Foro01\\_Relatoria.html](http://www.agn.gob.mx/LeyArchivos/foros/Foro01_Relatoria.html).

35 Comunicado del Comité Mexicano de Ciencias Históricas. Recuperado de <https://cmch.colmex.mx/images/LGA/COMUNICADO-CMCH-14-diciembre-2017.pdf>.

- Aunque la ley establece que los documentos con información personal sensible, debe ser resguardada por 70 años, conforme a criterios internacionales, su consulta está garantizada tratándose de estudios académicos, el interés público sea mayor o beneficie al titular de la información.
- Conforme al artículo 36, los documentos con información confidencial sensible que ya están en archivos históricos no están protegidos por la Ley General de Protección de Datos Personales.
- Se eliminó el transitorio que obligaba a las dependencias federales y estatales a revisar los documentos de los archivos históricos para determinar qué debería quedarse allí y qué devolverse a los archivos de concentración.
- El dictamen aprobado dio al AGN la presidencia del Sistema Nacional de Archivos, que será una entidad paraestatal no sectorizada a SEGOB y establece que se cambiará al AGN al ramo 47 para que obtenga los recursos suficientes.
- La iniciativa no establecía plazos para que los documentos se trasladaran de los archivos de concentración a los históricos, confiando en los catálogos de disposición documental de cada sujeto obligado. En el dictamen aprobado se estableció que catálogos de disposición documental sigan siendo los que rijan en ese aspecto, aunque se aclaró que nunca podrán exceder de 25 años.
- De igual manera, en materia de valoración documental para transferencias a archivos históricos se sugirió que en las comisiones y grupos interdisciplinarios hubiera al menos un historiador. El dictamen no lo incluyó, pero se permite que en esos grupos haya especialistas en áreas afines a la archivística, pudiendo las leyes estatales ser más específicas.
- Conforme a la propuesta se agregaron como pilares fundamentales de la archivística además de la preservación y la organización documental se agregó la máxima difusión y la facilitación de la consulta.

Los elementos antes mencionados están encaminados a consolidar una correcta gestión archivística como sustento de las instancias públicas, para su buen funcionamiento, toma de decisiones y, al mismo tiempo, como medio para transparentar, rendir cuentas y acceder a la información.<sup>36</sup>

De esta manera, se ha considerado que los archivos son imperativos para detonar mayores índices de transparencia, y un adecuado acceso a la información. Toda vez que, los archivos dan cuenta del quehacer cotidiano de las instituciones, una correcta gestión de ellos, es también evidencia de un buen desempeño como funcionarios públicos.

---

36 Murguía Aguilera, R. (2011). Archivos, transparencia y acceso a la información. En *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. L. C. Martí Capitanachi (coord.). Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, p. 1. Recuperado de [http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/Archivos\\_Transparencia\\_y\\_Acceso\\_a\\_la\\_informacion.pdf](http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/Archivos_Transparencia_y_Acceso_a_la_informacion.pdf).



Enfatizamos que, esta normatividad también ejemplo de acción legislativa cocreadora, instaura la obligación a los sujetos para implementar procesos de gestión documental que consoliden sistemas de información más eficaces para la toma de decisiones. En el siguiente apartado subrayamos las acciones innovadoras de este cuerpo normativo.

## Sujetos Obligados

Un elemento destacable de la normativa general en materia de archivos reside en la obligación de los sujetos a nivel nacional, estatal y municipal, para integrar todo documento que posean, en expedientes ordenados y catalogados lógicamente y cronológicamente, reflejando con exactitud la información contenida en ellos. Dichos principios de organización archivística serán establecidos por el Consejo Nacional y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Otra obligación para las instancias será la destinación de espacios y equipos necesarios para el funcionamiento de sus archivos; así como la profesionalización del personal de los procesos archivísticos.

## Sistema Institucional de Archivo

Así mismo, es imperativo mencionar que esta normativa contempla la creación de un Sistema Institucional de Archivos, que definirá los registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrollará cada sujeto obligado.

## Registro Nacional de Archivos

Es destacable también la posibilidad de consolidar un registro nacional de archivos, cuyo objeto es concentrar el patrimonio documental y de la Nación. Este registro tendrá el carácter de público y podrá ser consultado de forma gratuita, a través del portal de Internet del Archivo General de la Nación. Con ello, se garantizará el acceso ciudadano a los archivos y al conocimiento de lo público.

La Ley General de Archivos estableció, así mismo, un mayor involucramiento de la ciudadanía y los particulares, ya que estos al ser poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, y aquellos declarados como monumentos históricos,<sup>37</sup> podrán inscribirlos en el registro nacional con la finalidad de garantizar la participación en el Consejo Nacional de Archivos.

Es importante considerar que, a efecto de cumplir con el mandato constitucional para establecer la organización y administración homogénea de los archivos en los diversos órdenes de gobierno, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, la legislatura de cada entidad federativa, deberá armonizar sus ordenamientos.

---

37 En términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

## Conclusiones

Como hemos analizado, la acción legislativa se ha posicionado como una herramienta de transformación social, en donde la realidad y lo deseable se han fusionado para consolidar, a través de la acción del derecho, una nueva realidad sociopolítica en donde la transparencia y el acceso a la información contribuyen a tener una administración pública más ordenada, con esquemas documentales más eficientes, que en su ejercicio garantizan los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Los procesos legislativos en materia de transparencia, protección de datos personales y archivística han construido nuevos escenarios para el ejercicio gubernamental y el acceso ciudadano a la esfera pública. Estas leyes analizadas han sido resultado de un Poder Legislativo abierto y responsable. Un Congreso de la Unión que colabora con distintos actores públicos y colectivos ciudadanos, dando pauta a un nuevo funcionamiento de las instancias gubernamentales.

El Senado de la República, en el ejercicio de sus funciones conferidas constitucionalmente, consolida el fortalecimiento de diversas vías jurídicas que han dotado de certeza, legalidad y mayor eficiencia al ejercicio institucional de la administración pública. El Senado mexicano es ya, un canal de expresión inclusivo y abierto para la ciudadanía hacia un México más transparente.

## Fuentes de consulta

Ávila, G. (2015). Citizen Participation in Legislative Power: An Argument to strengthen representation. En Eduardo Bohórquez (coord.). *Open Parliaments. Results and Expectations*. Transparencia Mexicana. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>.

Barceló, D. (2010). *Organización y funciones del Senado*. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. En Patricia Galena (coord.). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de

[http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf)

Bohórquez, E. (2016). La Promesa de la Reforma de Transparencia y el Potencial para la Sociedad Civil. En Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Seminario Universitario de Transparencia. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/16.pdf>

Carpizo, J. (1994). El Presidencialismo en México. Recuperado de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=89>. (Consultado en 15 de junio de 2018)

Dworak, F. (2015). Open Parliament and challenges of evaluating legislative bodies. En Eduardo Bohórquez (coord.). *Open Parliaments. Results and Expectations*. Transparencia Mexicana. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>

Kurczyn Villalobos P. (2014) Foro "Principios Rectores y Bases para un Ley General de Archivos". Recuperado de [http://www.agn.gob.mx/LeyArchivos/foros/Foro01\\_Relatoria.html](http://www.agn.gob.mx/LeyArchivos/foros/Foro01_Relatoria.html).

Galeana P. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf).

Guerrero, O. (2010). Organización y funciones del senado. Universidad Autónoma de México y el Senado de la República. P. Galena (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca\\_digital/nuevas\\_publicaciones/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/nuevas_publicaciones/Organizacio_y_funciones.pdf).

- Islas López, J. (2016) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Comentada. Recuperado de <http://www.ivai.org.mx/archivos/LGT-Comentada.pdf>.
- López Ayllón, S. (2004). La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En H. Concha Cantú, S. López Ayllón, et. al. (coord.). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Merino, M. (2018). Opacidad y corrupción: las huellas de la captura. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. Cuadernos de la Transparencia INAI. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>
- Millán, A. (2016). Comentarios a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Francisco Javier Acuña Llamas (coord.). Editorial Tirant lo Blanch.
- Murguía Aguilera, R. (2011). *Archivos, transparencia y acceso a la información*. En L. C. Martí Capitanachi (coord.). Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. Recuperado de [http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/Archivos\\_Transparencia\\_y\\_Acceso\\_a\\_la\\_informacion.pdf](http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/Archivos_Transparencia_y_Acceso_a_la_informacion.pdf).
- Reyes Heróles, F. (2016). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (comentada). J. Islas López (coord.). INAI. Recuperado de <http://www.ivai.org.mx/archivos/LGT-Comentada.pdf>.
- Ruelas Serna, A. C. (2016). La transparencia en México: un trabajo colectivo. Fundación Friedrich Ebert Stiftung México. 4. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12451.pdf>
- Swislow, D. y Wonderlich, J. (2015). The Open Government Partnership and the Legislative Openness Working Group. En Eduardo Bohórquez (coord.). *Open Parliaments. Results and Expectations*. Transparencia Mexicana. Recuperado de <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/prologue>.
- Peschard, J. (2016). Hacia el Sistema Nacional de Transparencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Seminario Universitario de Transparencia. México 2016. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/16.pdf>

## Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. (Consultado en 15 de junio de 2018).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).
- Iniciativa con proyecto de decreto de la LGPDPPSO. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion\\_datos/Iniciativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/gobernacion/docs/proteccion_datos/Iniciativa.pdf).
- Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017).
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI, abril de 2000, tesis: P. LXI/2000.

## Documentos y declaratorias

- Comunicado del Comité Mexicano de Ciencias Históricas. Recuperado de <https://cmch.colmex.mx/images/LGA/COMUNICADO-CMCH-14-diciembre-2017.pdf>.
- Declaración Universal de los Archivos, emitida por el Consejo Nacional de Archivos y adoptada por la UNESCO el 10 de noviembre de 2011. Recuperado de [https://www.ica.org/sites/default/files/UDA\\_June2012\\_web\\_SP.pdf](https://www.ica.org/sites/default/files/UDA_June2012_web_SP.pdf).
- Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. Junio de 2007 IFAI. Recuperado de <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>. (Consultado el 22/06/2018)
- Ley de Transparencia, la mejor de 112 países. Nota de Fanny Miranda. *Milenio* del 2 de octubre de 2016. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/ley-de-transparencia-la-mejor-de-112-paises>.



## Resumen

ESTE ARTÍCULO DISCUTE EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN del *FairTax* en México. Este impuesto reemplazaría todos los impuestos federales sobre la renta de las personas físicas y morales y los impuestos sobre nómina (incluyendo cuotas de seguridad social) con un único impuesto general a las ventas al menudeo o detalle. El impuesto se aplicaría, una sola vez, en el punto de compra, a todos los productos nuevos y servicios destinados al consumo personal. La propuesta incluye una devolución o reembolso mensual por anticipado a las familias para evitar que el *Fairfax* resulte regresivo, lo que puede entenderse como una Renta Universal. El *FairTax* tiene como objetivos eliminar la enorme complejidad de los sistemas de recaudación actuales, las múltiples distorsiones que generan en los mercados y en los incentivos al trabajo, inversión y consumo.



# *FairTax* en México: renta mínima y seguridad social universales con un **único impuesto** simple y progresivo

Leonardo Medrano\*

To every taxpayer who has tried to navigate the system with integrity but is officially burnt out and ready to discuss change.<sup>1</sup>

Se calculan la tasa del impuesto y el importe a reembolsar o Renta Universal de tal forma que la recaudación neta sea igual a lo que actualmente se recauda y que a su vez resulte más progresivo respecto al sistema actual. Se discuten algunos de los problemas que pueden surgir en su implementación y posibles soluciones.

## Introducción

El cómo recaudar y pagar impuestos es uno de los *problemas* más complejos que enfrentan los gobiernos y ciudadanos de casi todos los países del mundo. En los Estados Unidos la *complejidad* en el pago de impuestos puede ser mayor que la que tenemos en México. Entre otras cosas, manejan muchas exenciones provenientes del cabildeo de grupos de presión (*lobbies*). Los promotores del *FairTax* argumentan:

---

\* Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue Profesor-Investigador del CIDE hasta 2002.

1 Clark, 2010.

el actual sistema impositivo aplasta el emprendimiento, castiga los logros y desmotiva la formación de capital, (...) el impuesto sobre la renta ha sido la principal causa de la pérdida de empleo y de la fuga de capitales.<sup>2,3,4</sup> La ley del impuesto sobre la renta (...) es tan complicada que inclusive el mismo IRS (Internal Revenue Service) no puede asesorar de forma consistente a los contribuyentes; los reglamentos a la ley tienen más de 67,500 páginas (y contando). Los costos para cumplir son tan elevados que en 2005 los Estadounidenses gastaron un poco más de 22 centavos por cada dólar recaudado en la preparación del pago de los impuestos y en los gastos de recaudación. Utilizamos más tiempo llenando formas fiscales que el tiempo que le llevó a la industria automotriz fabricar autos en su mejor año.<sup>5</sup>

Con la crisis económica europea, los medios han sacado a relucir la enorme cantidad de fraudes, trucos o recursos legales y/o ilegales a los que recurren empresas de todo el mundo cuando operan en Europa: prestanombres que apenas saben hablar, compraventa de facturas de empresas que desaparecen con facilidad, el dinero negro que supuestamente manejan políticos, etcétera. Llama la atención el caso de los franceses que se han “ido a vivir fiscalmente” a Bélgica, Andorra, Rusia, etcétera, para evitar los absurdos impuestos que pretenden cobrarles. El éxodo a Bélgica, que se publicitó mucho en el caso de Gerard Depardieu<sup>6</sup> por el impuesto del 75 % sobre la renta que pretendía introducir Hollande, no es una respuesta reciente al mencionado incremento. Los franceses “ricos y no tan ricos” llevan muchos años “emigrando fiscalmente” a otros países para evitar entre otros el impuesto al patrimonio.<sup>7</sup> Obviamente, el ganador ha sido Bélgica y el perdedor Francia que además de no recaudar los impuestos que pretendía, ha dejado de recaudar impuestos que antes recaudaba. Visto desde Francia el resto del mundo es un paraíso fiscal.

Como muchos políticos, académicos y analistas no entienden las consecuencias de las leyes y reglamentos fiscales, su reacción contra “los paraísos fiscales”, “los ricos” y “las multinacionales” es irracional y deriva en reglamentos poco útiles y caros. En muchos casos, las multinacionales y los ricos con “estricto” apego a la ley se ahorran millones en impuestos.<sup>8</sup>

De entrada, los ricos no cobran salarios, cobran ganancias de capital y dividendos que están gravados a tasas más bajas que los sueldos de los asalariados. Varios directores generales (CEO'S) de empresas importantes cobran un dólar al año. Eric Schmidt, Sergey Brin y Larry Page (Google), Mark Zuckerberg (Facebook), Larry Elson (Oracle), Elon Musk (Tesla, SpaceX, etcétera), Steve Jobs† (Apple) son solo algunos ejemplos. Se supone que su verdadera motivación es trabajar para hacer crecer la empresa.

2 Neal y Linder, 2005.

3 Las 286 compañías de *Fortune 500* que reportan beneficios *offshore* tienen en conjunto 2,100 miles de millones de dólares fuera de Estados Unidos. McIntyre, Phillips y Baxandall, 2015, *Offshore Shell Games 2015 The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies*.

4 En los paraísos fiscales se oculta, como mínimo, la fabulosa cantidad de 6 billones de euros, que suponen un robo a los Estados de unos 130.000 millones de euros en impuestos. Zucman, 2014, *La riqueza oculta de las Naciones*.

5 Hoagland, 2010.

6 Mora, y la Marmita Belga. *El País*, 23 de diciembre del 2012.

7 *Libre Mercado*, 16 de septiembre de 2009. El impuesto de Patrimonio provocó en Francia la huida de sus grandes fortunas. Un millonario menos al día.

8 Sérvulo González, *El País*, 23 de nov del 2012. Jiménez, *El País*, 18 de enero de 2014.

Al cobrar de las acciones cobran solo si la empresa tiene beneficios a tasas de impuestos menores que si cobrarán por salarios, y eso si las venden.<sup>9</sup>

España, por ejemplo, en su desesperación por incrementar la recaudación, creó extratipos en el IRPF a las rentas más altas. Sin embargo, Francisco de la Torre (2014) menciona que:

Cualquiera sabe que estas medidas no sirven para recaudar por la sencillísima razón de que no hay apenas declarantes en esos tramos. Por supuesto, después de la subida de Salgado (muy moderada) y del gran subidón de Montoro y Rajoy, ya prácticamente no quedan españoles que declaren estas rentas (por ejemplo, las superiores a los 600,000 euros)<sup>10</sup>... ¿Quién cobra de una renta controlada más de 600,000 euros? Prácticamente nadie, porque casi todo el que puede lo evita: cobra en diferido, en planes de pensiones, a través de sociedades, etc..... En consecuencia, la subida ... (en los tramos de rentas más altas)..... del IRPF no sirve para recaudar y, por lo tanto, tampoco redistribuye.<sup>11</sup>

Otro ejemplo muy claro de estas estrategias *legales* lo explica Xavier Sala-i-Martin (2013) para el caso de Google y Messi en Europa.<sup>12</sup> Critica también el que las autoridades intimiden denunciando y publicitando las demandas generando un daño económico a la imagen que puede resultar más costoso que pagar impuestos, aunque legalmente no tenga que pagarlos. Agrega con razón “¿...es legal eso de enviar demandas a los periódicos para que la gente se ensañe contra una persona o empresa sobre la que debería existir la presunción de inocencia?” Como dato curioso hay de ricos a ricos no en el sentido de su nivel de renta sino en cómo te clasifica la ley dependiendo de tu origen y credo. Es el caso de la Ley Beckham.<sup>13</sup>

Los estudiosos mexicanos sobre recaudación fiscal, salvo un par de excepciones que menciono más adelante, en mi opinión se quedan muy cortos al tratar de explicar el porqué de la baja recaudación en México; por qué a pesar de las muchas reformas y misceláneas fiscales el incremento en la recaudación es tan pobre o nulo;<sup>14</sup> el cómo incrementarla; y el cómo evitar la evasión y la elusión fiscal. Su recomendación general es: “Hay que hacer una reforma fiscal que recaude más y que sea progresiva, pues en México hay muchos pobres”. Inclusive Elizondo (2012) llega a afirmar que “La gente va a pagar casi voluntariamente por la confianza que tiene en la equidad del sistema y en el buen uso de los recursos”.<sup>15</sup>

9 Existe el riesgo de que manipulen la contabilidad como los famosos casos de Enron y WorldComm, en perjuicio de los accionistas y clientes.

10 De la Torre, 2014. Pos 450 Kindle

11 De la Torre, 2014. Pos 2255 Kindle

12 Sala-i-Martin, Blog, 20 de junio del 2013. Recuperado de <http://salaimartin.com/randomthoughts/item/650-en-defensa-de-messi-el-truco-del-doble-irland%C3%A9s.html>.

13 De la Torre, 2014, capítulo 13.

14 En 1999 el gobierno federal recaudaba 9.7 % del PIB. En 2012, después de dos reformas fiscales y una infinidad de cambios, recaudó 9.7 % del PIB. Ver Elizondo, 2013, Nexos en línea 1/9/2013. Ver cuadro 1 para varios años.

15 Elizondo, 2012.

Si esto fuera cierto, Europa y Estados Unidos no tendrían problemas de evasión y elusión fiscal ni existirían paraísos fiscales en el centro de Europa ni a unas cuantas millas de las costas americanas. Qué decir de las declaraciones de algunos de nuestros políticos quienes piensan que si CEMEX pagó impuestos por solo el 2.5 % de sus ventas o que si la compraventa de Banamex por Citibank no generó impuestos o la demanda multimillonaria de JUMEX por el IVA se debió a intereses *oscuros* y no a que de acuerdo a la legislación vigente simplemente es lo que haciendo sumas y restas y una que otra multiplicación salió a pagar (o no pagar). Lo que difícilmente toman en cuenta es el costo para la sociedad de tantas reformas y cambios. Considerando estos costos, la recaudación neta debe ser mucho más baja.

Al tratar este tema con *especialistas* o *asesores fiscales* es fácil darse cuenta de que debido a que muchos de ellos viven de la complejidad de las leyes, es difícil que aporten ideas que lleven a simplificar la recaudación. Por estas razones piensan en términos de la actual legislación y no en alguna forma totalmente distinta de recaudar. Normalmente su trabajo consiste en enviar a sus clientes cada año sus comentarios sobre la última reforma o miscelánea fiscal y recomiendan si hay que ampararse contra lo que viene, qué inversiones hacer o qué estrategias seguir, todo ello para pagar menos impuestos o diferir su pago.

No es mi interés contar los mil detalles que tienen las leyes fiscales en México y en otros países y el sinnúmero de trucos o *estrategias fiscales* para evadir o eludir impuestos, pues nunca acabaría, además de que ya hay mucho escrito sobre el tema.<sup>16,17</sup> Solo por mencionar algunas: empresas de outsourcing, nóminas paralelas, venta de facturas de empresas *bien establecidas* que sí pagan impuestos, o por lo menos los declaran, la tropical nómina mexicana que a través de *prestaciones sociales* (vales de despensa, premio de puntualidad, premio de asistencia, fondo de ahorro, etcétera) y en común acuerdo con sindicatos, lo único que buscan es bajar la base gravable y evitar el reparto de utilidades.<sup>18</sup>

Mientras tanto, los contribuyentes en México se enfrentan, además del pago de impuestos, a un sinnúmero de formulismos (formatos, n-declaraciones mensuales, anuales, altas, bajas, diferencias, auditorías obligadas por ley, auditorías directas del SAT, revisiones de escritorio, invitaciones a regularizarse, Satic1, Satic 2, . . . ., Satic-n, Sipred, DIMM, DIOT, FIEL (la cual caduca de vez en cuando), renovación de la FIEL, domicilio fiscal, RFC, y un largo etcétera) de los muchos impuestos (IVA, ISR, factor del ISR, IETU, IDE, retenciones de ISR y de IVA, impuestos sobre nóminas, a la propiedad, etcétera) y cuotas de la Seguridad Social, INFONAVIT, SAR que hay que presentar electrónicamente a las distintas dependencias del gobierno: SAT, IMSS, INFONAVIT, AFORE, tesorerías de los 32 estados del país si uno da empleo en toda la república, tesorerías municipales, aduanas, permisos de exportación y de importación, crimen organizado, seguridad privada, asesores fiscales, sindicatos, el templo, etcétera.<sup>19</sup>

16 López Noriega. *Nexos* en línea. 2 de octubre de 2013.

17 De la Torre, 2014. Para un tratado muy detallado en España de todos los trucos, estrategias y agujeros legales, algunos de estos últimos difíciles de concebir. Muchos de estos trucos muy similares a los de nuestro país.

18 Para estrategias similares en España ver Gómez, *El País* 9 de enero del 2014.

19 Una encuesta realizada por las Coparmex en la Ciudad de México (en octubre de 1988) preguntó sobre la carga administrativa que representa el gobierno para las empresas, con los siguientes resultados. Las oficinas que más quitan el tiempo son: en primer lugar, las fiscales; en segundo lugar, las laborales (IMSS, INFONAVIT, STPS) y en tercero las municipales. Casi tres veces al mes hay que presentarse en alguna de estas y estar ahí tres horas en promedio. Por esas complicaciones, han perdido negocios total o parcialmente el 25 % de las empresas grandes, el 33 % de las medianas, el 45 % de las pequeñas y el 67 % de las micro. Zaid, 2009, p. 169.



Con todo esto, los emprendedores terminan dedicando más tiempo y dinero a sus asesores fiscales que a atender el negocio en sí, con el costo social que esta distracción conlleva. Lo que sí me queda claro es que las soluciones del tipo cárcel o simplemente quitar el amparo para asuntos fiscales como lo propone Carlos Elizondo (2012), entre otras amenazas, no lograrían prácticamente nada y únicamente, como lo argumenta Gabriel Zaid (2009),<sup>20</sup> harían más daño.

Gabriel Zaid (2009) es, en mi opinión, uno de los pocos analistas que mejor explica por qué se recauda tan poco y el porqué es tan caro recaudar. Afirma: “los que hacen leyes, reglamentos, normas y trámites no distinguen mosquitos de elefantes. Legislan como si todas las empresas tuviesen departamentos técnicos contables jurídicos. Legislan para un país que no existe.” (...) la legislación es una fantasía inaplicable al 97 % de la realidad. Si realmente se aplicara, el efecto sería la destrucción de millones de empleos. Pero la gente tiene que vivir, y acaba viviendo en el mundo posible: al margen de la ley. Paradójicamente, se legisla para fomentar la ilegalidad.”<sup>21,22</sup> Sobre el costo de la recaudación, menciona: “pero los impuestos oficiales no son los únicos. Hay otros tipos de impuestos que no aumentan la recaudación, pero sí gravan. (...). Muchas otras cosas cargan sobre los contribuyentes: hacer cuentas y documentarlas, trasladarse a las ventanillas, esperar, sufrir incertidumbres porque no está claro cómo cumplir, dejar de atender el negocio por atender trámites absurdos, soportar necedades, cuando no despotismos, etc.”<sup>23</sup> En otras palabras, leyes escritas por personas que nunca han tenido que ganarse al cliente. Sin embargo, Gabriel Zaid en ningún momento propone una solución más o menos detallada de cómo resolver el problema de recaudación. Muy vagamente menciona una ley de microempresas, de 5 páginas, “que reduzca todas sus obligaciones fiscales, laborales y municipales a unas cuantas reglas.”<sup>24</sup> Y ahí se queda.

Santiago Levy (2008) y Anton *et al.* (2012)<sup>25</sup> proponen eliminar las cuotas de Seguridad Social y financiar esta última con un IVA generalizado y con la eliminación de todas las exenciones del ISR. Los efectos negativos del aumento a los impuestos al consumo de los trabajadores pobres y de bajos ingresos se compensarían con transferencias directas al ingreso. De forma *automática* se elimina el trabajo informal en el aspecto de la seguridad social, aunque no desaparecen los incentivos a eludir o evadir el impuesto sobre la renta. Como veremos más adelante esta propuesta, sin ser su objetivo, se acerca a la idea del *FairTax*.

El *FairTax* es una propuesta de ley en los Estados Unidos<sup>26</sup> que reemplaza todos los impuestos federales sobre las personas físicas y morales con un único impuesto general al consumo a nivel detallista.

---

20 Zaid, 2009.

21 Zaid, 2009, p. 163.

22 De la Torre, 2002, Pos 558. Kindle.

23 Zaid, 2009, p. 167.

24 Zaid, 2009, p. 164.

25 Levy, 2008.

26 Americans For FairTaxation ([www.FairTax.org](http://www.FairTax.org)) crearon la propuesta *FairTax*, la cual fue introducida en el 109 Congreso por el congresista John Linder H.R.25. El Representante Linder es el principal promotor, mientras que otros 50 miembros han apoyado esta legislación. El proyecto de ley del Senado. S.25, ha sido promovida por el Senador Saxby Chambliss.

El impuesto sería recaudado una sola vez en el punto de compraventa sobre todos los bienes nuevos y servicios para el consumo personal.<sup>27</sup> La propuesta incluye una devolución o reembolso por *anticipado* del impuesto sobre las compras que pagarían las familias residentes legales que están por debajo del nivel de pobreza. En el caso de los Estados Unidos una tasa del 30 % sobre el consumo final recaudaría, deduciendo el reembolso, lo mismo que lo que se recauda actualmente con los siguientes impuestos: ISR de las personas, ISR de las empresas, cuotas de la seguridad social, Medicare, y en general todos los impuestos federales.

Para evitar la doble, triple o cuádruple imposición que ahora existe, los bienes usados no están sujetos al *FairTax* (ya pagaron su impuesto). Tampoco se gravan las exportaciones y los bienes y servicios intermedios, ni el ahorro y la inversión.<sup>28</sup> Las colegiaturas al ser consideradas inversión no se gravan. Estarían gravados los servicios personales como salud, servicios legales y financieros, reparaciones de autos, rentas de vivienda y casas nuevas. La enorme diferencia es que cada consumidor paga el impuesto en la caja registradora, en el punto de venta final, sin dar entrada a que los *asesores fiscales* les digan a los empresarios cómo pagar menos impuestos, les ofrezcan facturas para bajarle al IVA, servicios de *outsourcing*, etcétera. El impuesto pagado iría directo a las arcas del Estado.

Antes de escandalizarse por el cobro del impuesto a los servicios de salud, cabe el siguiente argumento: actualmente un médico cobra por una consulta sin IVA. De ahí toma para sus gastos profesionales (que los deduce de sus ingresos), para mantener a su familia (tal vez también deduzca algunos de estos gastos sin tener derecho a ello) y para pagar los impuestos sobre la renta (un 30 %), todo ello con el mismo dinero que les cobra a los pacientes. La parte que utiliza del dinero del paciente para pagar el ISR suele ser desconocido para el mismo paciente. Es obvio que con el *FairTax* es mucho más transparente qué parte de nuestro gasto va a impuestos. Además, al proponer seguridad social universal, el impuesto a los servicios de salud no afecta a los más pobres o desempleados. El argumento más general es que las empresas (médicos) no son las que pagan impuestos sino las personas. Las empresas recaudan los impuestos del dinero que cobran a las personas y los transfieren al gobierno. Ante un incremento en el ISR a las empresas estas pueden: 1. Pagar menos dividendos, las personas (accionistas) reciben menos dinero. 2. Incrementar el precio, las personas (consumidores) pagan indirectamente el incremento del impuesto. 3. Reducir costos, las personas (empleados) pierden su empleo, se reducen los beneficios hacia las personas, o se paga menos a los proveedores y estos pagan menos a su gente.<sup>29</sup> Es claro que una condición necesaria para que esto ocurra es que haya libre entrada o competencia, lo que no siempre es cierto. En microeconomía estándar, este resultado depende de las elasticidades de la oferta y la demanda y de si hay o no competencia perfecta.

---

27 Recalamos que no se trata de un IVA. Los promotores del *FairTax* hacen énfasis de que el diseño central de este impuesto es que se cobre una sola vez en el punto de venta del comprador detallista o final pues se trata de transparentar qué se está cobrando, lo que según ellos no se logra con el IVA. Más adelante se amplían sus argumentos.

28 Ver Mankiw, Weinzierl y Yagan, 2009, para una discusión de los argumentos teóricos y la práctica de estos puntos.

29 Bootz, *et al.*, 2005, pp. 44-45.

Algunas ventajas inmediatas del *FairTax* serían: 1. No hay que perder el tiempo en esperar la factura, nada es deducible pues no hay ISR; 2. Los incentivos de las empresas y de los trabajadores cambiarían radicalmente (para bien) pues el *FairTax* no castiga ni al trabajo ni al emprendedor; 3. El trabajador recibe íntegro su sueldo (desaparecen las retenciones), recibe más dinero; 4. La competencia obligaría a las empresas a bajar sus precios antes del impuesto;<sup>30</sup> 5. Se evita una enorme cantidad de burocracia tanto dentro de las empresas<sup>31</sup> como en el gobierno;<sup>32</sup> 6. Se reduce el padrón de contribuyentes de forma significativa (*sin embargo, como todos consumen todos pagan*); 7. El consumidor, dado su mayor nivel de ingreso, terminaría pagando lo mismo o menos con el *FairTax* que lo paga ahora; 8. Desaparece por definición el trabajo informal y la actual dicotomía que origina cobrar el IMSS para los asalariados-formales y otorgar el Seguro Popular subsidiado a los informales.<sup>33</sup>

En cuanto el reembolso en efectivo o Renta Universal; las reformas fiscales para incrementar la recaudación para que con más recursos “ayudar a los pobres” a través del “gasto público” y no mediante una devolución en efectivo, es para mí poco creíble que exceptuando algunos rubros como salud y educación<sup>34</sup> en realidad sean los pobres quienes se beneficien.<sup>35</sup> Siguiendo a Gabriel Zaid (2008): “unos pocos licenciados que cuestan un dineral decidiendo qué necesitan los pobres genera corrupción, clientelismo, obras faraónicas, despachos u oficinas caras, viáticos, choferes, etc.”<sup>36</sup> El mismo Zaid argumenta que siempre será mejor repartir en efectivo, aunque se lo gasten en alcohol que el control de este dinero por parte de unos cuantos *iluminados y almas piadosas*.<sup>37</sup> En el mismo sentido de Zaid, Rutger Bregman (2017),<sup>38</sup> bajo el término Renta Básica Universal y basado en experiencias reales afirma:

Repartir dinero en efectivo funciona mucho mejor. De hecho, repartir dinero es el método para luchar contra la pobreza más estudiado. Numerosos RCT (Random Control Test) realizados por todo el mundo han mostrado que, tanto a largo como a corto plazo y tanto en pequeña como en gran escala, las

30 Este es uno de los puntos débiles del *FairTax* pues como menciona Stiglitz, 2012 en *El precio de la Desigualdad*, los *lobbies* se encargan que se legisle para proteger a los monopolios mediante *regulaciones* que resultan barreras a la entrada de nuevos competidores. Más adelante se amplían sus argumentos.

31 No hay que llevar contabilidad para pagar impuestos.

32 “Resulta que tenemos inspectores de inspectores y gente que diseña instrumentos para que los inspectores inspeccionen a los inspectores. Lo que la gente debería hacer es volver a la escuela y pensar en lo que pensaban antes de que alguien les dijera que tenían que ganarse la vida. Richard Buckminster Fuller (1895-1983)” de *Utopía para realistas*, ensayo, *Spanish edition*, de Rutger Bregman.

33 Levy, 2008, Antón *et al.*, 2012.

34 Por supuesto que también es importante la calidad que pueda ofrecer el gobierno por estos servicios.

35 En SHCP, 2016, Sección III: Distribución del Gasto Público Federal pueden consultarse estimaciones de la incidencia del gasto público en la mejora de las condiciones de igualdad de los ingresos de las familias mexicanas.

36 Tourliere, Revista *Proceso* 19/2/2015.

37 Zaid, 2008.

38 Bregman, 2017.

transferencias de dinero son una herramienta sumamente exitosa y eficaz.<sup>39</sup> (...) los beneficios de estos programas: 1) las familias dan un buen uso al dinero, 2) la pobreza se reduce, 3) se producen diversos beneficios de larga duración en ingresos, salud e impuestos, y 4) estos programas son menos costosos que las alternativas. Entonces, ¿por qué enviar a técnicos occidentales con sueldos altos al volante de sus todoterrenos, cuando sencillamente podemos entregar ese dinero a los pobres?<sup>40</sup> (...) Uno de los beneficios de una renta básica es que liberaría a los pobres de la trampa de las ayudas sociales y los alentaría a buscar un trabajo remunerado con auténticas oportunidades de crecimiento y progreso. Como la renta básica sería incondicional y no se retiraría ni se reduciría en caso de obtener empleo remunerado, las circunstancias de los beneficiarios sólo podrían mejorar.<sup>41</sup>

Blyth y Lonergan (2014) también argumentan sobre las ventajas de dar efectivo directamente a la gente para reactivar la economía y salir de la crisis (en su caso sería el banco central emitiendo moneda). De este modo se evitaría que los estímulos o inyecciones de liquidez permanezcan en la burocracia bancaria que lo destinarían a apuestas de mercados de renta variable, inflando el valor de las acciones, y que las bajas tasas de interés por la política expansiva provoquen, por ejemplo, burbujas inmobiliarias. Para los autores, el objetivo sería dar el efectivo al 80 % de los hogares más pobres en términos de ingresos, que son los que se gastarían el dinero e impulsarán el flujo comercial y además ayudaría a compensar la creciente desigualdad de ingresos. La diferencia con el *FairTax* es que este último contempla un reembolso permanente compensatorio de la recaudación o Renta Universal y no un financiamiento temporal a través de emisión de moneda que pretende reactivar la economía después de una gran crisis.

El devolver o dar el dinero directamente a la gente y no a través de inyecciones de liquidez a los bancos o de *almas piadosas* no es una idea nueva. Además de haber sido contemplada por Santiago Levy (2008), Antón *et al.* (2012), Gabriel Zaid (2008), Rutger Bregman (2017) y Blyth y Lonergan (2014), existen experiencias reales. En Uruguay se dejó de exonerar el impuesto a los bienes básicos para todos los niveles de ingresos y se compensó directamente a las personas de menores ingresos mediante una transferencia electrónica de fondos.<sup>42</sup> En Irán, las autoridades subieron el precio de la gasolina y poco antes del incremento transfirieron recursos directamente a los más pobres a través de tarjetas de débito, primero a la población marginal y luego poco a poco hasta expandirse al 80 % de la población, lo que significó que 61 millones de personas obtuvieran esas tarjetas. El programa resultó exitoso con una alta tasa de aprobación del 98 % entre todos los solicitantes.<sup>43</sup>

---

39 Bregman, 2017, pos 3313 Kindle.

40 Bregman, 2017, pos 469 Kindle

41 Bregman, 2017, pos 670 Kindle.

42 Rebossio, *El País*, 8 de marzo del 2013.

43 Elizondo, Soto y Carrillo, *Reforma*, 31 de julio de 2012.

En este trabajo evaluamos el diseño del *FairTax* en México. En la sección 2, *sin considerar las ganancias por la eliminación de las distorsiones que genera el sistema actual*, calculamos la tasa *FairTax* equivalente en el sentido que recaude lo que actualmente se recauda considerando un reembolso o lo que puede aproximarse a una Renta Mínima Universal. En la sección 3 discutimos brevemente sobre los modelos para medir los cambios en el bienestar debido a los impuestos. En la sección 4, se discuten algunos problemas de su implementación sin pretender ser exhaustivos. En la sección 5 se discuten brevemente las críticas respecto a no cobrar impuesto sobre la renta a los más ricos. La sección 6 concluye.

## La tasa de *FairTax* en México

En esta sección calculamos la tasa *FairTax* que llevaría a recaudar lo mismo que recauda el sistema actual incluyendo el importe a reembolsar por anticipado. No consideramos en este trabajo las ganancias de eficiencia económica por la eliminación de las distorsiones que genera el sistema actual. Para este ejercicio utilizamos los Ingresos del Sector Público de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, el Sistema de Cuentas Nacionales, la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares y los reportes sobre la Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas.

Del sistema de cuentas nacionales obtenemos cifras del total de ingresos ordinarios del sector público. Agrupamos los ingresos por impuestos y cuotas de seguridad social como “tributarios a sustituir con el *FairTax*”. No tocamos el resto de los impuestos y otros ingresos pues responden a: reglas de política de comercio exterior; tienen como objetivo desincentivar el consumo de ciertos productos como el alcohol, tabaco o azúcar; o provienen de la venta de bienes que pertenecen a la nación, como la renta petrolera o minera. Esta información para los años de 1990 a 2014 se presenta en el cuadro 1 y en la gráfica 1. Nótese que después de muchas reformas y misceláneas fiscales la recaudación de los tributarios a sustituir como porcentaje del PIB se ha mantenido en niveles del 10 % y no se ha incrementado ni el 1 %. Aunque no dispongo de estimaciones, lo que con seguridad se ha incrementado es el patrimonio de los asesores fiscales y el costo de recaudar tanto para el gobierno como para los contribuyentes.

Para estudiar la progresividad o regresividad del *FairTax*, utilizamos los reportes de la SHCP (2010, 2012, 2014)<sup>44</sup> los cuales proporcionan información sobre la carga fiscal por deciles de ingresos y gastos de los hogares o lo que se está recaudando de cada decil por cada tipo de impuesto. Esta información se presenta en el cuadro 2. Nótese que la reforma fiscal del actual gobierno de Peña Nieto ha logrado un importante incremento en la progresividad redistribuyendo la carga fiscal de los deciles I al IX hacia el decil X, lo que se debe principalmente a las reformas del ISR.

Al calcular la recaudación con el *FairTax* suponemos que las familias no ahorran el exceso de ingreso por los impuestos y cuotas que dejan de pagar (o les dejan de retener) por el cambio en el sistema (excepto la retención que va a la cuenta de retiro y al INFONAVIT, las cuales dejamos de lado en este análisis).

44 SHCP, 2010, 2012, 2014.

Entonces las familias tendrán un incremento en su ingreso disponible (ID) al no pagar el ISR ni las cuotas de la Seguridad Social (SS)<sup>45</sup> ni el actual IVA y al obtener un reembolso en efectivo (R) por la introducción del *FairTax*. Esto es:  $ID = \text{Renta Neta Actual} + \text{ISR} + \text{SS} + \text{IVA} + \text{R}$ . No estamos considerando que el ISR de las personas morales y de las personas físicas con actividad empresarial iría al consumo pues no disponemos del detalle de esta información y no todo iría al consumo, sino que una parte se iría a inversión y a capitalizar a las empresas y a los negocios de las personas físicas con actividad empresarial. Es claro que no habría incentivos para “esconder” este dinero. De cualquier manera, queda como un ingreso disponible y la parte que se gaste en consumo pagaría el *FairTax* incrementando la recaudación. Se esperaría entonces que la recaudación resulte mayor a la que aquí se estima. Sobre esta base se calcula la tasa *FairTax* que lleve al mismo nivel de recaudación del sistema actual. **Al calcular el reembolso nos planteamos como objetivo lograr una mayor progresividad del *FairTax* con respecto al sistema actual.** El importe recaudado se distribuiría uniformemente. De esta manera, a los más pobres se les reembolsaría más de lo que pagan y a los menos pobres menos de lo que pagan.

Para alcanzar una mayor progresividad se tienen dos variables. El porcentaje de lo recaudado por el consumo privado a reembolsar y el porcentaje de la población a la que se le reembolsaría. Aunque la propuesta en Estados Unidos contempla una devolución solo a la población por debajo de la línea de pobreza, nosotros consideramos un reembolso universal o al 100 % de la población.<sup>46</sup> Con base a estos criterios, simulamos para distintos valores del porcentaje a reembolsar para obtener estimaciones de la tasa de impuesto y la cantidad a devolver o reembolsar por familia o Renta Universal.

En el cuadro 3 mostramos los resultados para distintos porcentajes de lo recaudado por el consumo privado a reembolsar y en la gráfica 2 el cambio en la recaudación neta por decil debido al cambio del sistema actual al *FairTax*. De estas simulaciones **mostramos que el *FairTax* es más progresivo cuanto mayor es el importe a reembolsar.** El problema de un mayor reembolso, aunque logre mayor progresividad, es que implica tasas de impuesto muy elevadas, lo que incentivaría a la evasión. **El porcentaje de lo recaudado a devolver a partir del cual se alcanza mayor progresividad para todos los deciles de gasto respecto al sistema actual es del 52 %, lo que equivale a \$4,081 mensuales por familia y requiere de una tasa *FairTax* del 27 %.** Esto es casi el doble del salario mínimo mensual. La recaudación total con todos los impuestos es del 32 % y sin considerar los *otros* impuestos es del 20 % del PIB. El gobierno mantiene el mismo ingreso que obtenía con los impuestos sustituidos, esto es, el 11 % del PIB y **el reembolso o Renta Universal es el 9 % del PIB.** La tasa del impuesto calculado se acerca mucho a la que proponen en Estados Unidos salvo que en el caso de México el reembolso es universal. En la gráfica 2 vemos que para los deciles I a IV terminan pagando menos impuestos de lo que pagan por su consumo y a partir del decil V pagan más de lo que consumen. En el gráfico 3 se desglosan los distintos componentes del *FairTax* en comparación con el sistema anterior para la devolución del 52 % de lo recaudado, una tasa del 27 % y un reembolso del \$4,081 mensuales por familia.

45 Estamos considerando que el costo total del IMSS se lo queda el asalariado.

46 Más adelante discutimos si el reembolso no es universal.

Se repitieron las mismas simulaciones considerando devolución solo a los deciles I a IX, I al VIII, etcétera, buscando una tasa menor del impuesto al consumo. El problema que observamos, además del control, es que los deciles intermedios, que no son especialmente ricos, salen más perjudicados, esto es, terminan pagando relativamente más impuestos.

Cabe recordar que al haber hecho los cálculos para alcanzar el mismo nivel de recaudación no se están quitando recursos al Gasto Público Federal (donde también hay mucho que hacer) en general ni al actual Gasto Social en particular. Este último incide, casi directamente, en el nivel de ingreso por hogar a través de transferencias monetarias directas, trasferencias no monetarias como desayunos escolares, despensas, medicamentos; o del suministro de bienes y servicios como la educación o la atención médica gratuita. Parte de este gasto podría desviarse hacia la Renta Universal o bien podría bajarse la tasa del *FairTax*.

## Eficiencia económica

La teoría económica ha desarrollado diversos estudios para medir la pérdida o ganancia proveniente de la introducción de distintos tipos de impuestos mediante el desarrollo de modelos de “impuestos óptimos” sobre capital, consumo, renta, etcétera.<sup>47</sup> Estos modelos pretenden evaluar y cuantificar, entre otros:

- la eliminación de las distorsiones en el consumo y en los mercados en general;
- los efectos en el mercado de trabajo, tanto en el esfuerzo como en la demanda y los salarios;
- el efecto en el ahorro e inversión y la consecuente acumulación de capital;

Además de la ganancia por la eliminación de las distorsiones en los mercados del sistema actual, la simplificación en la recaudación del *FairTax* lleva a las siguientes ganancias de bienestar (relación que no pretende ser exhaustiva):

- el mayor esfuerzo en actividades productivas en oposición a actividades para cumplir y minimizar el pago de impuestos y en general el ahorro en los costos de cumplimiento, esto es, se libera capital humano actualmente dedicado a actividades de recaudación, elusión y evasión fiscal dentro de los sectores público y privado;<sup>48</sup>
- el ahorro en el gasto del gobierno y de las empresas por las actividades de recaudación y cumplimiento;

47 Ver por ejemplo, Auerbach y Hines, 2001. Mankiw, Weinzierl y Yagan, 2009. Mirrlees, 1971.

48 “... hasta los asesores fiscales, la lógica implacable en la que se fundamenta la creación de estos empleos absurdos es que se puede ganar una fortuna sin producir nada.” (Bregman).

- la desaparición de la informalidad y el reconocimiento de actividades económicas que actualmente no se reportan;
- la atracción de empresas e inversiones de todo el mundo al convertirse en casi un paraíso fiscal,
- la repatriación de capitales al no estar sujetos al ISR.

En el caso de Estados Unidos, diversos modelos estiman que el *FairTax* catapultaría a la Economía Americana. De acuerdo al NBER y El Instituto Beacon Hill, "estima que, dentro de cinco años, el PIB real aumentaría un 10.7 % con respecto al sistema actual; la inversión nacional un 86.3 %; el capital social en un 9.3 %; el empleo un 9.9 %; los salarios reales en un 10.2 %; y el consumo un 1.8 %. Arduin, Laffer & Moore Econometrics, proyectaron que la economía al ser medida por el PIB sería un 2.4 % más alta en el primer año y un 11.3% más alto por el 10º año de lo que debería ser. Los economistas Laurence Kotlikoff y Sabine Jokisch, resaltan el aumento de los incentivos para el trabajo y el ahorro. Para el 2030, el capital social de la economía aumentaría en un 43.7 % con respecto al sistema actual: la producción en un 9.4 %; y los salarios reales en un 11.5 %. El economista John Golob, calcula un impuesto al consumo, al igual que el *FairTax*, traería un decremento en el interés a largo plazo de las tasas por un 25-35 %".

Los defensores del *FairTax*, "argumentan que la propuesta proporcionaría la visibilidad de la carga tributaria y reduciría los costos de cumplimiento y eficiencia en un 90 %, devolviendo una gran parte del dinero a la economía productiva. El Instituto Beacon Hill, llegó a la conclusión de que la *FairTax* se ahorraría \$346 mil 51 millones en gastos administrativos; y sería un sistema tributario mucho más eficiente. Bill Archer, exjefe de la Comisión de Medios y Arbitrios, pidió a la Facultad de Econometría de la Universidad de Princeton encuestar a 500 empresas europeas y asiáticas con respecto al efecto de sus decisiones de negocio si los Estados Unidos promulgaran el *FairTax*. Cuatrocientas de esas compañías declararon que construirían su próxima planta en los Estados Unidos, y 100 empresas dijeron que moverían su sede corporativa a los Estados Unidos." **¿Sería algo similar en México?**

La eliminación de las complejas y arbitrarias reglas del sistema de recaudación actual lleva a unos beneficios que un modelo económico no puede cuantificar completamente. La incapacidad para cuantificar un beneficio no hace que el beneficio sea menos real o menos importante. Para tener una evaluación más general, tendríamos que tener un sistema de demanda, incorporar los mercados de ahorro-inversión, trabajo, etcétera. Un Modelo de Equilibrio General Computable, lo que queda en mi agenda de investigación.



## Problemas y posibles soluciones

Un impuesto sobre las ventas, como el aquí propuesto, por supuesto que incentiva a la evasión fiscal, pero con el sistema actual la evasión ya existe y se da en todos y cada uno de los impuestos y cuotas que recauda el gobierno. Diversos estudios estiman en el sistema actual una evasión global de los impuestos administrados por el SAT del 26 % para el 2012<sup>49</sup> y un 20 % de las cuotas del IMSS.<sup>50</sup> Esto es más del 5 % del PIB. Respecto a este punto, podemos afirmar que, si se respeta el espíritu de los promotores del *FairTax* en cuanto a su sencillez y generalidad, se estarían cerrando las puertas a muchas formas de evasión y sobre todo de elusión fiscal inherentes al sistema actual y no a un sistema basado en el *FairTax*, al tratarse de un único impuesto, sin excepciones ni tratamientos especiales sujetos a la interpretación de las complejas leyes actuales. Sin embargo, prevalecerán otras formas de evasión. Distinguiamos dos (seguro saldrían más).

La primera se debe a la economía sumergida o mercado negro —producción y comercialización de bienes y servicios (actividades económicas) no reportados o detectados por las autoridades y en consecuencia no inscritas en los registros oficiales—. Aunque algunos críticos del *FairTax* argumentan que este impuesto generaría una enorme economía sumergida, la realidad es que bajo el actual sistema de recaudación este mercado negro ya existe. Según estimaciones del INEGI (ver cuadro 5) la economía informal ronda el 25 % del PIB para el 2013 y apenas se ha reducido un 2.3 % desde el 2003. Los empresarios que la practican (deliberadamente o no) eluden el pago del ISR, cuotas del IMSS, INFONAVIT, SAR, impuestos estatales sobre nóminas, retenciones del ISR sobre la nómina y evitan la normativa legal sobre su actividad, entre otros. Además, estarían compitiendo en forma desleal contra aquellos empresarios *formales*, al poder bajar precios inclusive por debajo del costo al dejar de pagar impuestos y cargas sociales.

Sin resolver completamente el problema de la economía sumergida, con el *FairTax* parte de la actividad del mercado negro se estaría gravando cuando los ingresos de tal actividad se gasten en consumo legal al comprar bienes de consumo como alimentos, ropa, autos y casas. Es claro que el *FairTax* recaudaría más, al ser un impuesto general y tener una tasa de impuesto sobre las ventas mayor al IVA actual. Dicho de otro modo, al gastarse el dinero procedente de actividades ilícitas, no reportadas o subreportadas generaría más recaudación bajo el esquema propuesto que bajo el sistema actual.

Por otra parte, de las 500 empresas de expansión, las ventas de las empresas minoristas y de autos representa para el 2014 el 25 % del consumo de los hogares. Esto es, solo 72 empresas que ya están muy fiscalizadas venden la cuarta parte de consumo de los hogares. Además, las multinacionales no tendrían incentivos a trasladar parte de sus beneficios a otros países por cuestiones fiscales.

49 Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2013.

50 Karam, 2009.

El uso de tarjetas bancarias hace imposible evadir el impuesto. Sin embargo, para el 2013 solo el 9.3 % del consumo de los hogares se realizaron con tarjetas de crédito o débito (ver cuadro 6) lo que no es muy alentador. Un dato interesante es que los cuentahabientes retiran efectivo de cajeros automáticos el equivalente al 21.2 % del consumo de los hogares (cuadro 6), esto es dinero que ya está en el banco y que debe de ser más fácil de fiscalizar. Se puede cambiar, por ejemplo, el esquema de comisiones que cobran los bancos para incentivar más el uso de las tarjetas que el retiro de efectivo. También se podría implementar un impuesto por los retiros en efectivo a partir de un cierto importe mensual y dar incentivos a las empresas a que paguen la nómina mediante transferencias bancarias. En cuanto a la Renta Universal que contempla el *FairTax*, al menos al gastar dicha Renta sería imposible evadir el impuesto si la devolución se realiza vía tarjetas de débito de las que no se pueda obtener efectivo. No obstante, la última reforma fiscal ha provocado un incremento en el uso de efectivo y la amenaza del SAT de cruzar los pagos con tarjeta con las declaraciones de impuestos no ayuda mucho.<sup>51</sup> El *FairTax* elimina de tajo dicha amenaza y por lo tanto el *miedo* a tener dinero en el banco y a realizar compras con tarjetas bancarias.

La segunda fuente de evasión proviene de que no se gravan los bienes y servicios intermedios que son factores de producción. Los individuos y las empresas pueden manipular el sistema fiscal afirmando que sus compras son bienes intermedios, cuando en realidad son compras de bienes de consumo final que deben ser gravados. Por ejemplo, algo que ocurre con el sistema actual, las empresas pueden comprar más insumos que los requeridos para su negocio —aunque no sean estrictamente para producción— y dárselo a sus empleados o directivos como pago en especie para su consumo familiar. Una forma de limitar esta evasión es definiendo como gravables bajo cualquier circunstancia una serie de gastos (gastos médicos, seguros, alimentos, autos, etcétera) que algunas empresas suelen dar como prestación a los empleados. Un problema de esta solución es quién decide qué gastos entran y qué gastos no entran.

Es obvio que, controlando las grandes cadenas comerciales, incentivar el uso de tarjetas bancarias o definir una serie de bienes y servicios gravables bajo cualquier circunstancia no es suficiente para evitar la evasión. En definitiva se debe de adoptar un sistema de control parecido al del sistema actual; las empresas deben de estar dadas de alta ante el SAT como vendedores minoristas, mayoristas, fabricantes o ambos; deben mantener un registro completo de sus transacciones, registrar todas sus operaciones de compra y venta de los bienes gravables y no gravables y de los salarios pagados a sus trabajadores y a sus fondos de pensiones; y deben de estar obligados a informar de estas ventas y transacciones y del impuesto recaudado en su declaración de impuesto sobre las ventas mensuales.<sup>52</sup> La empresa tendría que pedir facturas por las compras a los proveedores de bienes intermedios que no pagan impuesto de sobreventas, y tendrían que ser capaces de demostrar que eran gastos de negocios genuinos. Adicionalmente, en el marco del *FairTax* el actual padrón de contribuyentes

51 Aguilar, *El Universal* 25 de marzo del 2015.

52 La propuesta en EE. UU. sugiere que el gobierno podría estipular que todos los vendedores minoristas entreguen a los compradores un recibo, independientemente del tipo de transacción (efectivo, crédito, etcétera), lo que crearía un rastro de papel o digital con el riesgo de que el comprador denuncie a cambio de una recompensa por informar de evasores de impuestos.

se estaría reduciendo al 3.7 % que corresponde a las personas morales y 36 % de personas físicas con actividad empresarial, muchos de estos últimos en realidad asalariados que se dan de alta por honorarios como una *estrategia fiscal*. Esto es, de tajo desaparece por lo menos el 60 % de los declarantes de impuestos y se reduce la actual complejidad a la presentación de un formato mucho más simple que el actual. El Gobierno federal podría entonces concentrar los esfuerzos de recaudación y fiscalización dedicando los diversos departamentos de cobranza del IMSS, SAT, INFONAVIT, SAR y otros a atacar un único impuesto muy fácil de determinar y sobre un universo mucho menor de declarantes, incrementado la probabilidad de ser auditado.<sup>53</sup>

Una pregunta obligada es ¿no sería más fácil como control un IVA que un impuesto sobre el consumo? Un IVA impone un impuesto sobre el valor agregado en cada paso intermedio de producción, por lo que los productos llegan al consumidor final con la mayor parte del impuesto ya en el precio. El vendedor minorista tiene pocos incentivos para ocultar las ventas al por menor, puesto que ya ha pagado gran parte de los impuestos a sus proveedores. Es entonces poco probable que subsidien la evasión fiscal de los consumidores ocultando ventas. En contraste, bajo el sistema del impuesto sobre las ventas un minorista no ha pagado ningún impuesto sobre los bienes intermedios. Esto genera un incentivo para que los minoristas oculten ventas y compartan (previo arbitraje) algunos de los ahorros fiscales ilícitos con el consumidor final. Aparte de este incentivo, la recaudación vía un impuesto sobre las ventas va directo a las arcas del gobierno (y casi en automático con pagos bancarios) pues los vendedores no tendrían que comprobar el IVA pagado a sus proveedores al hacer su declaración. Sin embargo, Tim Worstall argumenta que el 20-25 % de impuestos al consumo en Europa no funcionarían si fuese un impuesto sobre las ventas y que por esta razón manejan el IVA. Por el otro lado, De la Torre (2014) en los capítulos 7 y 9 estudia a profundidad el fraude del IVA.

Para los promotores del *FairTax*, el IVA en forma tajante no es ninguna alternativa. Su argumento es el siguiente:<sup>54</sup>

...Cuando un consumidor paga por un producto en un país que ha instituido el IVA, no tiene idea de la cantidad del impuesto que está pagando al gobierno federal. Esto, por supuesto, es una situación ideal para los políticos, ya que es difícil detectar un impuesto que permanece oculto a simple vista, pero es terrible para los consumidores. .... Es fundamental para el diseño de la *FairTax* que se cobre sólo una vez en el punto de venta al comprador minorista. Te cobran el impuesto en tu cara, no en una serie de costos ocultos. El consumidor es plenamente consciente de lo que está pagando y estará al tanto de todos los intentos de los políticos de aumentar el impuesto. Si escucha a alguien referirse a la *FairTax* como el IVA, puede estar seguro de que está esta persona no ha entendido ... o que, por cualquier razón, está tratando de boicotear el *FairTax*.

53 La propuesta de ley de EE. UU. contempla dejar a los minoristas una tasa administrativa igual del 0.25 % del impuesto remitido como compensación por los costes de cumplimiento.

54 Boortz, 2008, p. 153.

## Oxfram, Bloomberg, Forbes, Pickety, la pobreza y la distribución de la renta

Una de las críticas más importantes al *FairTax* es que favorece a los más ricos. Los millonarios gastan mucho menos de lo que ganan y al aplicarse el impuesto solo sobre su consumo estarían pagando menos impuestos. En la primera parte, con información de la SHCP mostramos que el impuesto al consumo más el reembolso adecuado es progresivo respecto al sistema actual. También se ha argumentado que los intentos de cobrar impuestos sobre la renta a los más ricos suelen fracasar y aunque algunas veces se logre *ganar* algunos pleitos fiscales a famosos o multinacionales —que se publicitan en los medios como grandes victorias nacionales—, el caso es que no suele tomarse en cuenta los costos de esta persecución y espectáculo; por el tiempo y los recursos materiales y humanos *invertidos*, además de las distorsiones que generan. El afán (válido o no válido) de cobrar más impuestos al 1 % de la población más rica (que todo mundo conoce) les ha complicado la vida a muchísimas personas y que están muy lejos de ser ricos, y es una barrera a la entrada a nuevos negocios, como lo argumenta Gabriel Zaid (2009) y Sergio Sarmiento (2016). Al ser el *FairTax* un impuesto general al consumo se dejaría de subsidiar a los ricos (que también comen, se enferman, etcétera) sin perjudicar a los pobres gracias a la devolución.

## Conclusiones

Este trabajo presenta una primera evaluación para México de una propuesta de recaudación que lleva algunos años debatiéndose en el Congreso de los Estados Unidos. Con base en esta propuesta y con información de nuestro país, calculamos la tasa al consumo al detalle que sustituiría impuestos federales como son las cuotas de seguridad social, el impuesto sobre la renta y el actual IVA. Proponemos una Renta Universal de forma tal que el impuesto resulte progresivo. Discutimos brevemente algunos problemas de implementación. Queda pendiente cuantificar las ganancias por eficiencia económica.

## Fuentes de consulta

- Aguilar, A. Nombres, nombres... y nombres. *El Universal*, 25 de marzo del 2015.
- Adler, H. y Hewitt H. (2009). *The FairTax Fantasy. An Honest Look at a Very, Very Bad Idea. Americans For FairTaxation* ([www.FairTax.org](http://www.FairTax.org)).
- Antón, A., Hernandez, F. y Levy, S. (2012). *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Inter-American Development Bank.
- Auerbach, A. J., y Hines, J. R. Jr. (2001). *Taxation and Economic Efficiency*. NBER Working Paper 8181.
- Blyth, M. y Lonergan, E. (2014). Print Less but Transfer More, Why Central Banks Should give Money Directly to the People. *Foreign Affairs*, Monday, August 11, 2014.
- Boortz, N., Linder, J. y Woodall, R. (2008). *FairTax: The Truth. Answering the Critics*. Harper.
- Boortz, N. y Linder, J. (2005). *The FairTax*. Book HarperCollins Publishers.

- Bregman, R. (2017). *Utopía para Realistas*. Editorial Salamandra.
- Clark, K. (2010). *The Pocket Idiot's Guide to the FairTax*. P. Group, Ed.
- De la Torre, F. (2014). ¿Hacienda Somos Todos? Impuestos y Fraude en España. Debate. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, SAU.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2013). Los agujeros del pacto fiscal. *Nexos* en línea.
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2012). *Con Dinero y Sin Dinero*. Editorial Debate. Random House Mondadori
- Gómez, Manuel V. Una subida de cuotas de 1000 millones. *El País*, 9 de enero del 2014.
- Hoaglanf, K. (2010). *The FairTax Solution. Financial Justice for All Americans*. Penguin Group.
- Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. (2013). *Estudio de Evasión Global de Impuestos*.
- Jiménez, M. Los siete gigantes de Internet pagan en España solo un millón en Impuestos. *El País*, 18 de enero de 2014.
- Karam, D. Organización Editorial Mexicana, 30 de septiembre de 2009.
- Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados. Política Social, informalidad y crecimiento económico en México*. Editorial Océano.
- Libre Mercado*. El impuesto de Patrimonio provocó en Francia la huida de sus grandes fortunas. Un millonario menos al día, 16 de septiembre de 2009.
- López Noriega, S. (2013). Manual para (no) pagar impuestos. *Nexos* en línea. Mankiw, N. G., Weinzierl, M. y Yagan, D. (2009). *Optimal Taxation in Theory and Practice*. NBER Working Paper 15071.
- McIntyre, R. S., Phillips, R. y Baxandall, P. (2015). Offshore Shell Games 2015 The Use of Offshore Tax Havens by Fortune 500 Companies.
- Mirrlees, J.A. (1971). An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation. *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.
- Mora, M. Obélix y la Marmita Belga. *El País*, 23 de diciembre del 2012.
- Raphael, R. Ocurrencias y clientelismo en políticas antipobreza. Cita en *Proceso* del 13/05/2015.
- Rebossio, A. *El País*, 8 de marzo del 2013. Los países latinoamericanos donde se pagan más y menos impuestos.
- Sala-i-Martin, X. Messi, Google y el truco del doble irlandés @XSalaiMartin Blog, 20 de junio del 2013. Recuperado de <http://salaimartin.com/randomthoughts/item/650-en-defensa-de-messi-el-truco-del-doble-irland%C3%A9s.html>
- Sarmiento, S. (2016). Jaque Mate/Impuestos de Rico, 3 de mayo del 2016.
- SECOFI. Encuesta de Ingresos y Gastos.
- SHCP. (2010). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010.
- SHCP. (2012). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2012.
- SHCP. (2014). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2014.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Prisa Editores.
- Sérvullo González, J. Gigantes tecnológicos, enanos tributarios. Aunque seas "cool" debes pagar impuestos. *El País*, 23 de nov del 2012.
- Tourliere, M. Desnuda ASF fraude masivo en cruzada contra el hambre. Revista *Proceso* 19/2/2015. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=396327>
- Velázquez, C. (2015). La utilización clientelar de los programas sociales. Recuperado de <http://www.debate.com.mx/opinion/La-utilizacion-clientelar-de-los-programas-sociales-20150508-0225.html>  
<https://en.wikipedia.org/wiki/FairTax>
- Zaid, G. (2009). *Empresarios Oprimidos*. De bolsillo Gandhi Ediciones.
- Zaid, G. (2008). *El Progreso Improductivo*. Debolsillo, Random House Mondadori.
- Zucman, G. (2014). La riqueza Oculta de las Naciones. Editorial Pasado y Presente.

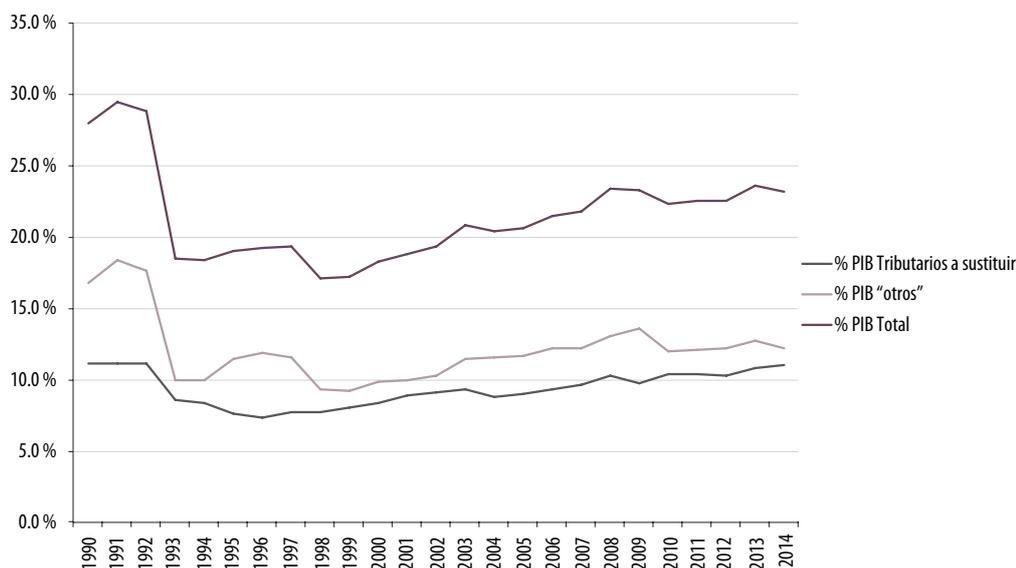
**Cuadro 1. Ingresos Presupuestarios del Gobierno Federal Millones de Pesos Corrientes Multianual (1990-2014), (Flujos Acumulados)**

Año	Tributarios y Cuotas a la Seguridad Social (Tributarios a Sustituir por el Fair Tax)					Otros*		Total			Población (Miles)	
	Renta asalariados	Renta Resto	Valor Agregado	Cuotas a la Seguridad Social	Suma Tributarios a Sustituir por el Fair Tax	PIB Tributarios y Cuotas a la Seguridad Social	Otros	PIB Otros	Total Ingresos del Gobierno Federal	PIB Ingresos Gobierno Federal		
1990	32,972		26,636	15,244	74,852	11.1%	112,850	16.8%	187,702	27.9%	672,000	87,065
1991	42,990		32,533	20,367	95,890	11.1%	158,493	18.3%	254,383	29.4%	864,299	88,631
1992	57,945		30,452	25,833	114,229	11.1%	181,249	17.6%	295,478	28.8%	1,027,651	90,133
1993	69,221		33,125	31,767	134,113	8.5%	156,500	10.0%	290,612	18.5%	1,570,147	91,601
1994	72,900		38,537	37,824	149,261	8.4%	177,597	10.0%	326,858	18.4%	1,779,754	93,055
1995	73,705		51,785	41,390	166,881	7.6%	251,495	11.4%	418,375	19.0%	2,206,943	94,490
1996	97,162		72,110	52,257	221,529	7.3%	357,453	11.8%	578,981	19.2%	3,020,033	95,877
1997	135,101		97,742	60,666	293,509	7.7%	441,156	11.6%	734,665	19.3%	3,805,272	97,205
1998	169,476		119,871	62,997	352,345	7.7%	429,602	9.4%	781,948	17.0%	4,586,366	98,485
1999	216,123		151,184	77,515	444,822	8.0%	509,995	9.2%	954,817	17.2%	5,539,866	99,706
2000	105,531	153,223	189,606	93,153	541,513	8.4%	637,300	9.9%	1,178,813	18.2%	6,464,302	100,896
2001	126,726	158,797	208,408	104,518	598,450	8.8%	672,927	9.9%	1,271,377	18.8%	6,770,398	102,122
2002	150,475	167,905	218,442	112,200	649,022	9.1%	738,213	10.3%	1,387,235	19.4%	7,160,499	103,418
2003	149,522	187,493	254,433	126,070	717,519	9.3%	882,767	11.5%	1,600,286	20.8%	7,695,624	104,720
2004	162,402	182,816	285,023	134,941	765,182	8.8%	1,006,133	11.6%	1,771,314	20.4%	8,693,240	105,952
2005	172,899	211,622	318,432	141,662	844,616	8.9%	1,103,200	11.7%	1,947,816	20.6%	9,441,350	107,151
2006	208,383	239,717	380,576	154,676	983,352	9.3%	1,280,251	12.1%	2,263,603	21.5%	10,538,115	108,409
2007	221,874	305,309	409,012	165,227	1,101,423	9.7%	1,384,362	12.1%	2,485,785	21.8%	11,403,263	109,787
2008	265,948	360,561	457,248	175,132	1,258,889	10.3%	1,602,038	13.1%	2,860,926	23.3%	12,256,863	111,299
2009	264,191	330,605	407,795	176,313	1,178,904	9.7%	1,638,281	13.5%	2,817,186	23.3%	12,093,890	112,853
2010	297,743	381,879	504,509	190,125	1,374,257	10.3%	1,586,186	11.9%	2,960,443	22.3%	13,282,061	114,256
2011	336,064	423,104	537,143	209,037	1,505,347	10.3%	1,765,733	12.1%	3,271,080	22.5%	14,550,014	115,683
2012	377,295	426,601	579,987	227,377	1,611,260	10.3%	1,903,269	12.2%	3,514,530	22.5%	15,627,712	117,054
2013	402,564	544,177	556,794	244,255	1,747,790	10.8%	2,052,626	12.7%	3,800,416	23.6%	16,121,442	118,395
2014	473,081	486,756	667,085	263,597	1,890,519	11.0%	2,092,537	12.2%	3,983,056	23.2%	17,161,371	119,713

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales

\* Productos y Servicios, Aranceles, Derechos, Aprovechamientos, etc.

**Grafica 1. Ingresos presupuestarios gobierno federal  
% respecto al PIB**



**Cuadro 2. Contribución porcentual a la recaudación por impuesto**

DECIL	2010			2012			2014			Resumen		
	ISR	SS	IVA	ISR	SS	IVA	ISR	SS	IVA	2010	2012	2014
I	-0.2%	1.4%	1.5%	-0.1%	0.0%	1.4%	0.0%	0.1%	1.7%	0.9%	0.6%	0.8%
II	0.0%	3.4%	2.7%	0.0%	0.8%	2.8%	0.1%	0.9%	3.0%	2.0%	1.4%	1.5%
III	0.4%	4.7%	4.0%	0.3%	1.8%	3.4%	0.4%	2.1%	3.9%	3.0%	2.0%	2.3%
IV	1.8%	6.0%	5.3%	1.0%	3.1%	4.9%	1.0%	3.3%	4.7%	4.3%	3.2%	3.1%
V	3.1%	6.8%	6.7%	1.8%	4.8%	6.7%	1.0%	4.9%	6.2%	5.5%	4.6%	4.0%
VI	5.0%	8.1%	8.1%	2.6%	6.4%	7.8%	1.6%	7.2%	7.3%	7.1%	5.7%	5.2%
VII	7.9%	10.0%	9.7%	5.6%	9.8%	9.8%	3.5%	9.8%	9.1%	9.2%	8.4%	7.2%
VIII	12.4%	12.9%	12.4%	8.7%	13.6%	12.8%	5.0%	12.6%	11.5%	12.5%	11.6%	9.4%
IX	21.0%	16.7%	17.2%	19.3%	21.1%	17.3%	10.7%	21.2%	16.7%	18.3%	18.8%	15.4%
X	48.6%	30.1%	32.5%	60.8%	38.6%	33.0%	76.6%	37.9%	36.0%	37.2%	43.7%	51.1%
Total	100.0%	100.1%	100.1%	100.0%	100.0%	99.9%	99.9%	100.0%	100.1%	100.0%	100.0%	100.0%

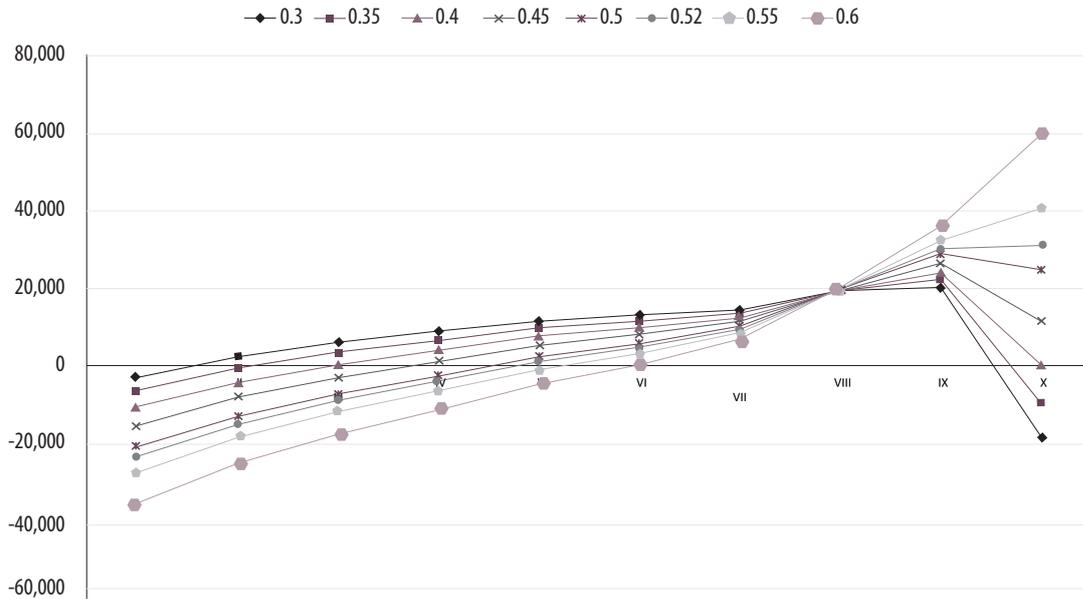
Fuente: SHCP (2010,2012,2014). Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas

**Cuadro 3. Tasa FairTax recaudación equivalente (mismo % del PIB), 2014**

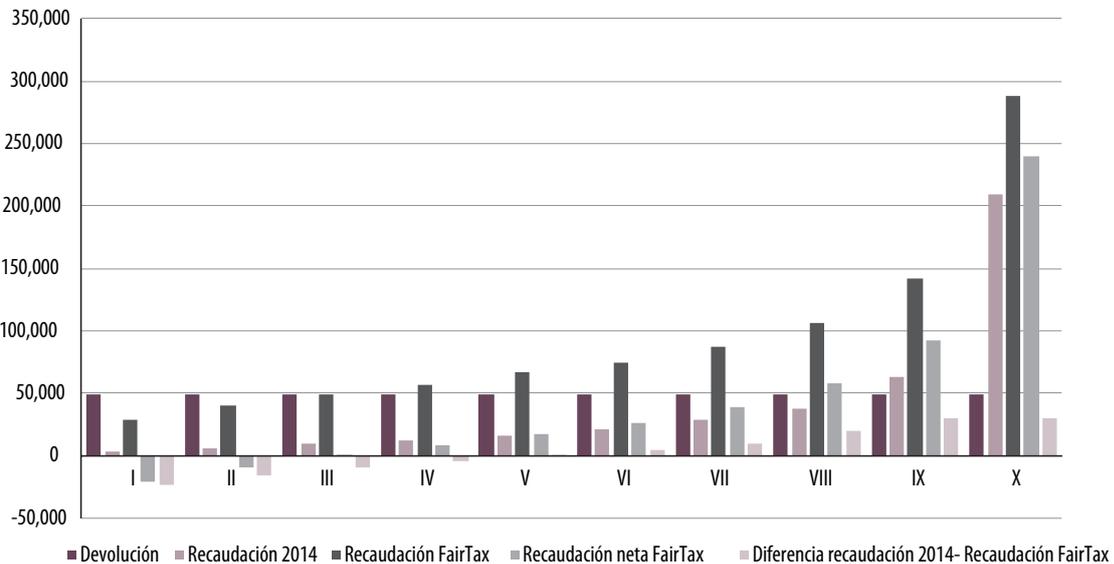
	Concepto	% Reembolso							
		30%	35%	40%	45%	50%	52%	55%	60%
a	Consumo de los hogares y de las instituciones privadas sin fines de lucro, gasto total (con IVA)	11,816,553	11,816,553	11,816,553	11,816,553	11,816,553	11,816,553	11,816,553	11,816,553
b	Menos Servicios Educativos Privado								
c	Mas Incremento en el Ingreso Disponible por eliminación de ISR Asalarados	473,081	473,081	473,081	473,081	473,081	473,081	473,081	473,081
d	Más Incremento en el Ingreso Disponible Por Eliminación Cuotas Seguridad Social	263,597	263,597	263,597	263,597	263,597	263,597	263,597	263,597
e	Devolución o Reembolso a Consumidores	660,257	819,831	1,001,615	1,210,779	1,454,291	1,563,354	1,741,791	2,087,060
f	Suma Disponible para Consumo Privado f = a+b+c+d+e	13,213,488	13,373,062	13,554,846	13,764,010	14,007,522	14,116,585	14,295,022	14,640,290
g	Gastos de Consumo del Gobierno General	2,100,844	2,100,844	2,100,844	2,100,844	2,100,844	2,100,844	2,100,844	2,100,844
h	Total Disponible para Consumo h = f+g	15,314,331	15,473,905	15,655,689	15,864,854	16,108,365	16,217,429	16,395,866	16,741,134
i	Consumo Privado Neto (sin Fair Tax) i = f/(1+k)	11,012,631	11,030,688	11,050,809	11,073,390	11,098,940	11,110,135	11,128,129	11,161,858
j	Consumo Total Neto (sin Fair Tax) j= h/(1+k)	12,763,555	12,763,555	12,763,555	12,763,555	12,763,555	12,763,555	12,763,555	12,763,555
k	Tasa Fair Tax Recaudación Equivalente (mismo % del PIB)	20.0%	21.2%	22.7%	24.3%	26.2%	27.1%	28.5%	31.2%
l	Recaudación Total FairTax l = j*k	2,550,776	2,710,350	2,892,134	3,101,298	3,344,810	3,453,873	3,632,310	3,977,579
	% PIB Recaudación Total	14.9%	15.8%	16.9%	18.1%	19.5%	20.1%	21.2%	23.2%
m	Devolución o Reembolso a Consumidores m=e	-660,257	-819,831	-1,001,615	-1,210,779	-1,454,291	-1,563,354	-1,741,791	-2,087,060
	% PIB Devolución o Reembolso	3.8%	4.8%	5.8%	7.1%	8.5%	9.1%	10.1%	12.2%
n	Recaudación Neta n = l-m	1,890,519	1,890,519	1,890,519	1,890,519	1,890,519	1,890,519	1,890,519	1,890,519
o	% PIB Recaudación Neta	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%	11.0%
p	Devolución por Persona	5,515	6,848	8,367	10,114	12,148	13,059	14,550	17,434
q	Devolución por hogar	20,682	25,681	31,375	37,927	45,555	48,972	54,561	65,377
r	Devolución por hogar por mes	1,724	2,140	2,615	3,161	3,796	4,081	4,547	5,448



**Gráfica 2. Incremento en la recaudación por DECIL de gasto para distintos porcentajes de reembolso**



**Gráfica 3. Progresividad FairTax  
Promedio familia en dad DECIL  
Devolución 52%**



**Cuadro 5. Participación de la economía informal en el PIB  
Serie 2003-2013**

AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012R	2013P
VAB Economía total <sup>1</sup>	7,303	8,300	9,029	10,120	10,962	11,941	11,568	12,723	14,021	15,118	15,448
VAB Economía informal <sup>1</sup>	1,984	2,199	2,373	2,591	2,794	3,017	3,105	3,337	3,601	3,841	3,838
Contribución (%)	27.2	26.5	26.3	25.6	25.5	25.3	26.8	26.2	25.7	25.4	24.8

RCifras revisadas.

PCifras preliminares.

VAB: Valor agregado bruto.

<sup>1</sup>Cifras en miles de millones de pesos a precios corrientes.

FUENTE: INEGI. Mediciones de la economía informal 2003/2012.

**Cuadro 6. Uso de Cajeros y TPV respecto al consumo Global**

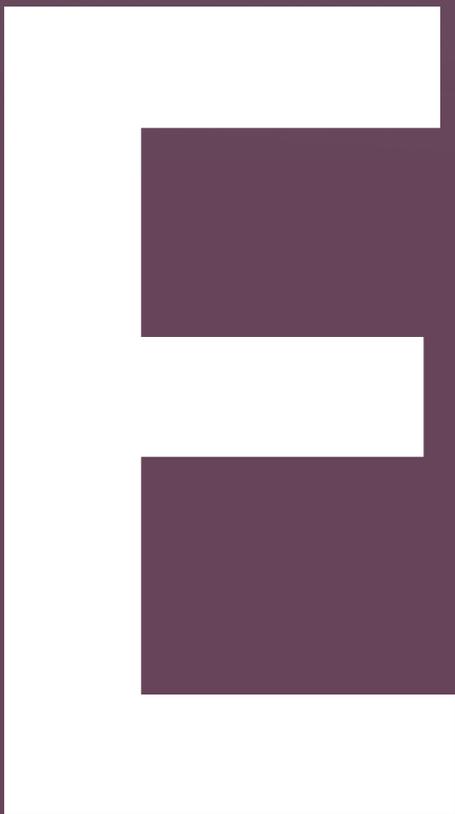
Año	2010	2011	2012	2013
Cajeros	1,901.00	2,065.00	2,198.00	2,359.00
TVP	615.00	752.00	907.00	1,027.00
Total	2,516.00	2,817.00	3,105.00	3,386.00
Consumo	8,959.00	9,691.46	10,565.17	11,101.63
% Cajeros/Consumo	21.2%	21.3%	20.8%	21.2%
% TVP/Consumo	6.9%	7.8%	8.6%	9.3%
% Bancos/Consumo	28.1%	29.1%	29.4%	30.5%

Reporte de Inclusión Financiera 6. 2014  
Consejo Nacional de Inclusión Financiera





## Introducción



L ESTADO DEMOCRÁTICO MODERNO SE consolida mediante el reconocimiento y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la iniciativa popular, la revocación de mandato, el presupuesto participativo y la rendición de cuentas.

La participación democrática de la sociedad en los asuntos públicos es una necesidad apremiante, sobre todo para restablecer la pérdida de confianza del ciudadano en las instituciones públicas. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, publicada por el INEGI,<sup>1</sup> muestra que quienes inspiran mayor confianza al ciudadano, son los familiares con un 87.3 %, seguido de las universidades con un 76.8 %, mientras que gobiernos municipales

1 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia. Recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017\\_principales\\_resultados.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf)

# Revocación del mandato como mecanismo de participación ciudadana

Lucía Virginia Meza Guzmán\*

alcanzan el 33.3 %; el de los gobiernos estatales un 29.3 %; el federal 25.5 %, y las cámaras de diputados y senadores 20.6 %. Aunque no hay datos anteriores, por ser primera vez, después de la medición, el contraste de sus resultados, son de llamar la atención.

A fin de fomentar la participación democrática de la sociedad se deben poner al alcance de la ciudadanía los mecanismos de participación social, que permitiría recuperar la confianza en las instituciones.

De entre los mecanismos de participación ciudadana, cobra especial relevancia la revocación del mandato, pues mediante esa vía, el ciudadano podrá expresar la pérdida de confianza en sus autoridades surgidas del voto, y éstas, en contraposición, deberán esforzarse por un buen desempeño o para no perder la confianza de sus electores.

Revocar deriva del latín *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. El *Diccionario de la Real Academia Española* lo define como “Dejar sin efecto una concepción, un mandato o una resolución”, “hacer retroceder ciertas cosas”.<sup>2</sup>

La misma fuente define “mandato” como el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.”<sup>3</sup>

---

\* Senadora de la República y Presidenta de la Comisión de Juventud y Deporte.

2 <http://dle.rae.es/?id=WPJkEZx>

3 <http://dle.rae.es/?id=O9roruL>

En el *Diccionario del Español Actual*, Manuel Seco define el término “revocar” como “anular o dejar sin efecto una disposición o mandato.” Asimismo, el “mandato” es entendido como el “contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio.”

Revocar es entonces —para los efectos que se analizan—, anular el encargo político, porque la elección confiere al funcionario un mandato sustentado en un contrato tácito y de confianza, entre electores y mandatario, de ahí que la revocación es un derecho inherente a la condición de ciudadano, así para que ese derecho pueda ser ejercitado es necesario contar con un mecanismo democrático que le permita expresar su pérdida de confianza en su mandatario, si fuera el caso.

Asimismo, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> garantiza el carácter soberano del pueblo, que el poder se instituye en beneficio de éste, y reserva el inalienable derecho del pueblo a modificar la forma de su gobierno. Por lo tanto, dado el carácter soberano del pueblo de México que le confiere el derecho, incluso, a modificar su forma de gobierno, con mayor razón tiene el derecho a contar con un instrumento que le permita revocar el poder a sus mandatarios, cuando el mandato otorgado, lo ejerciten en su perjuicio.

Por tanto, la revocación del mandato puede definirse como un mecanismo de democracia directa, mediante el cual los ciudadanos tienen el inalienable derecho para revocar del cargo a los servidores públicos surgidos del sufragio, cuando estos se hagan merecedores de la pérdida de confianza.

## La reforma política de 2012 y 2014

La reforma política de 2012<sup>5</sup> incluyó como mecanismo de participación ciudadana la consulta popular y la iniciativa ciudadana. Por su parte la reforma política de 2014,<sup>6</sup> incorporó por vez primera, la reelección de legisladores federales, diputados locales, y los integrantes de los ayuntamientos municipales.

Sin embargo, la coyuntura política prevaleciente entonces, no permitió que, durante la discusión de ambas reformas, la revocación del mandato, como un mecanismo de participación ciudadana, se incorporara en nuestro texto constitucional.

---

4 “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 9 de agosto de 2012.

6 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

La reforma constitucional de 2012 incluyó la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana que se activaría sólo en casos de trascendencia nacional, mediante convocatoria del Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, del 33 % de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso cuando menos, o del 2 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, la cual tendrá efectos vinculatorios cuando la participación corresponda cuando menos al 40 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. La reforma estableció un control a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que previo a la convocatoria, determinará la constitucionalidad de la materia de la consulta.

También se incorporó a la Constitución la iniciativa ciudadana, requiriendo el respaldo del 0.13 % de la lista nominal de electores.

No obstante, la apertura para incluir la consulta popular y la iniciativa ciudadana como mecanismos de participación ciudadana, la reforma no incluyó otros mecanismos más de participación ciudadana.

La no reelección constituyó un principio fundamental surgido de nuestra revolución, y desde el constituyente de 1917 se materializó en el texto de nuestra Constitución, al establecer el impedimento a la reelección del presidente, gobernadores y de todos los representantes surgidos del voto popular. Casi 100 años después ese paradigma fue superado.

Con la reforma constitucional de 2014, a excepción del Presidente de la República y gobernadores, se estableció la reelección de senadores, diputados federales, diputados locales, presidentes municipales y miembros de los ayuntamientos, así como de alcaldes y concejales en la Ciudad de México.

Mediante la reelección se premia al representante popular con la oportunidad de continuar en el ejercicio del cargo. Por lo tanto, era entonces el momento justo para conferir al electorado la oportunidad de expresarse también cuando haya perdido la confianza en su representante popular a través de la revocación del mandato.

## La revocación del mandato en México

La revocación del mandato es una figura prevista en el artículo 115 de nuestra Carta Magna desde la reforma municipal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983.<sup>7</sup>

7 "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.- ... Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la revocación del mandato sólo está prevista para presidentes municipales y demás integrantes de los ayuntamientos. Es un procedimiento conferido a las legislaturas de los estados para que, mediante ese instrumento puedan separar de su cargo a los miembros de los ayuntamientos, cuando éstos se coloquen en algunas de las causas graves establecidas por la propia legislación local. No está concebida como un mecanismo de participación ciudadana, sino más bien como un procedimiento sancionador reservado al propio poder público para ejercitarse ante una grave conducta en que incurra cualquier integrante del ayuntamiento.

### Revocación del mandato en los estados

En el ámbito local, la revocación del mandato ha sido incorporado en diversas legislaciones como instrumento de la democracia directa, a través del cual se ha reconocido el derecho de los ciudadanos a separar del cargo a servidores públicos surgidos del voto popular.

Así, por ejemplo, la Constitución Política del Estado de Yucatán<sup>8</sup> establecía la revocación del mandato para el gobernador y diputados desde su reforma publicada el 2 de febrero de 1984. En la misma disposición se establecía la facultad del Congreso para revocar el cargo a los magistrados.

Mediante el decreto número 296, publicado en el *Diario Oficial* del Gobierno del Estado de Yucatán el 17 de mayo de 2010, y con el propósito de fortalecer la autonomía del poder judicial estatal, el Congreso aprobó la reforma a la fracción LXI de su Constitución, suprimiendo la facultad del Poder Legislativo para revocar el nombramiento de magistrados.

Sin embargo, aun y cuando la revocación del mandato para gobernador y diputados no fue materia de dicha reforma, la Procuraduría General de la República promovió la acción de inconstitucionalidad nú-

8 "Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado: I a XL.- ... Fracción XLI.- Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular. En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados;" Constitución Política de Yucatán.

9 REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 109, fracción I, de la Constitución General establece como única forma de dar por terminado el ejercicio de los cargos públicos como los de gobernador y diputados de la Legislatura Estatal antes de la conclusión legal de su mandato, la de la responsabilidad de los servidores públicos, sin que pueda establecerse válidamente una diferente en las Constituciones de los Estados. De ahí que la figura de la revocación del mandato conferido al gobernador y a los diputados locales, como facultad del Congreso del Estado, constituye una forma de dar por terminado su cargo que carece de sustento constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 8/2010. Procurador General de la República. 22 de marzo de 2012. Mayoría de nueve votos; votaron en contra: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Maya-goitia. Secretarios: Alfredo Orellana Moyao y Marco Antonio Cepeda Anaya.

El Tribunal Pleno, el primero de octubre en curso, aprobó, con el número 21/2012 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 1º de octubre de 2012.



mero 8/2010 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, al tratarse de una figura que ya contenía el texto constitucional desde 1984, fue declarada inválida a pesar de no haber sido parte de la reforma constitucional referida. Este caso dio lugar a la tesis jurisprudencial número P/J. 21/2012 (10a).<sup>9</sup>

La revocación del mandato para gobernador y diputados prevista en la Constitución Política de Yucatán era ineficaz ya que requería cuando menos la solicitud del 65 % de ciudadanos inscritos en la lista nominal, y el voto unánime de la Cámara de Diputados en el caso del gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los diputados, requisitos prácticamente incumplibles.

A la fecha, los estados de Zacatecas, Oaxaca, Guerrero, Aguascalientes y Nuevo León tienen previsto en su marco jurídico la revocación del mandato como un mecanismo de participación ciudadana. En Morelos se suprimió en 2016 y, en contraste el Constituyente en la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, la incorporó junto con otros mecanismos de participación ciudadana

En Zacatecas, aunque está prevista en su Constitución como un derecho del ciudadano, no se encuentra reglamentada, por lo que su activación es más que imposible.

En Oaxaca está establecida en su Ley de Participación Ciudadana, exclusivamente para el gobernador, a fin de que sus resultados tengan efecto vinculatorio, se exige la participación de más del 50 % de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el voto a favor de la mayoría simple de los votos emitidos, que el número de ciudadanos partícipes sea superior al de los participantes en la elección de la que surgió el gobernador en cuestión y que la votación a favor supere el número de votos con los que resultó electo.

En el Estado de Guerrero, mediante reforma constitucional publicada el 24 de abril de 2014, la revocación del mandato como un mecanismo de participación ciudadana y su organización queda a cargo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, sin embargo, resulta inoperante porque a la fecha no ha sido reglamentada. Durante la discusión de las reformas a la Ley Número 684 de Participación Ciudadana, no obstante que contiene diversos instrumentos de participación democrática como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos del presidente municipal y la asamblea ciudadana,<sup>10</sup> no contiene referencia ni regulación alguna a la revocación del mandato.

En Aguascalientes se enuncia desde la constitución y remite a la ley de participación ciudadana su regulación. La ley de participación ciudadana publicada el 26 de febrero de 2018 en el Periódico Oficial de esa entidad, prevé la revocación del mandato para los cargos de gobernador, diputados locales y presidentes municipales, exigiendo para el gobernador la petición del 10 % de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y entre el 10 y el 20 % en el caso de diputados o alcaldes, de acuerdo al tamaño de su distrito o municipio, según el caso, y puede solicitarse habiendo transcurrido una tercera parte de su mandato.

10 Artículo 3 de la Ley número 684 De Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Para que tenga efectos vinculantes, se exige una votación superior al número de sufragios emitidos en la elección de la cual haya surgido.

Sin embargo, el carácter de “efectos vinculantes” son solamente para que el Congreso del estado inicie el procedimiento de Juicio Político. La revocación del mandato en Aguascalientes está concebida como una simple consulta ciudadana sin efectos vinculantes, pues sus efectos están supeditados a los resultados de un procedimiento de Juicio Político posterior.

En Nuevo León, la revocación del mandato está reconocida en su Ley de Participación Ciudadana, sin embargo, a la fecha, se encuentra en *vacatio legis*, a la espera de su reconocimiento en la constitución local, pues así lo estableció el artículo transitorio primero.<sup>11</sup>

No obstante, la revocación está prevista para los cargos de gobernador, diputados locales y presidentes municipales.

Tratándose del cargo de gobernador se exige el 10 % de los ciudadanos inscritos en el listado nominal, en el caso de diputado local el 15 %, y respecto del presidente municipal, el 10, 15 o 20 %, según el tamaño del municipio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha frenado los intentos efectuados por las entidades federativas en su interés por incorporar la revocación del mandato a nivel local bajo el argumento de que esa figura no cuenta con una base en la constitución federal.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovidas por un grupo de diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, por el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República, declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley electoral de aquella entidad, que establecía la figura de la revocación del mandato popular, estableciendo la tesis jurisprudencial número P./J. 28/2013 (9a.), en la cual sostiene que nuestro ordenamiento fundamental dispone de otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.<sup>12</sup>

11 Artículo Transitorio “Primero.- El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; en lo referente al Capítulo Sexto del Libro Tercero de la presente Ley, este apartado entrará en vigor una vez realizada la reforma constitucional correspondiente, así como también aquellas que se efectúen a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.”

12 REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).

Los citados preceptos de la Ley Electoral Local, en cuanto prevén la figura de la revocación del mandato popular, son violatorios de la Constitución Federal, pues este último Ordenamiento Fundamental dispone de otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos. En efecto, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden los artículos del 386 al 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional, es decir, los numerales señalados introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad

Es decir, la revocación del mandato la confunde al entenderla como un procedimiento sancionatorio y no como un instrumento de participación democrática al alcance de la sociedad.

En el estado de Morelos, la revocación del mandato estuvo incorporada en su constitución local como un mecanismo de participación social aplicable a los representantes populares hasta que en el año de 2016 los propios legisladores del entonces gobernante Partido de la Revolución Democrática la suprimieron del texto constitucional, invocando las razones de constitucionales sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de Chihuahua y Yucatán, antes referidos.

de destituirlos del cargo, pero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa; de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral citada. Además, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen dichos preceptos de la Ley Electoral Local, que es la destitución de los servidores electos mediante el voto, puede obtenerse a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas que la propia legislación estatal regula, esto es, los artículos señalados, concretamente el numeral 387, disponen que para la revocación de gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6º. y 7º. regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas señaladas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad indicada, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es la destitución, puede obtenerse mediante el diverso procedimiento denominado juicio político. Lo mismo ocurre en relación con la revocación de mandato de los presidentes municipales, síndicos y regidores, pues la revocación de mandato de éstos deberá llevarse a cabo en términos del artículo 115 constitucional. Así, el párrafo tercero de su fracción I prevé que las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por una de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y alegatos que a su juicio convengan. A su vez, el artículo 57 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua enumera los supuestos en que podrán ser suspendidos definitivamente los miembros de los Ayuntamientos, precisando que en estos casos se aplicará en lo conducente, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua. Por su parte, el artículo 387 de la Ley Electoral Local ordena que para iniciar el proceso de revocación de presidentes municipales, síndicos y regidores, se deberá estar a la causa o causas contenidas en el código municipal de la entidad. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad destacada, toda vez que el artículo 115 constitucional que permite la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, es claro al establecer que para ello deberá estarse a la ley local, por lo que si en el caso, es el Código Municipal para dicha entidad, el que ya regula la figura de la revocación tratándose de los integrantes de los Ayuntamientos, resultaba innecesario introducir un nuevo procedimiento que finalmente tiene el mismo objetivo, a saber, la destitución del servidor público electo mediante el voto.

Acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo y Procurador General de la República. 1º. de diciembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

El Tribunal Pleno, el 18 de abril en curso, aprobó, con el número 28/2013 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 18 de abril de 2013.

La Constitución Política de la Ciudad de México recientemente expedida reconoció la revocación del mandato como un instrumento de participación ciudadana. En un giro de ciento ochenta grados, y a diferencia de otros casos locales (Yucatán y Chihuahua), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad número 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, confirmó por mayoría la constitucionalidad de la revocación del mandato en esa constitución local en una votación altamente dividida.

Como se desprende de lo anterior, la revocación del mandato es una figura establecida en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal desde 1983, como un procedimiento sancionatorio en contra de los integrantes de los ayuntamientos y así ha sido recogida en el marco jurídico de los estados de la República. Pero, además, se han efectuado desde las entidades federativas esfuerzos para incorporar la figura de la revocación del mandato como un instrumento de participación ciudadana, los cuales venían siendo frenados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en fecha reciente, la Corte parece haber modificado su criterio al declarar la constitucionalidad de la revocación del mandato en la Constitución de la Ciudad de México.

Sin embargo, es preciso regular la revocación del mandato como instrumento de participación social desde nuestra Constitución, y para que el derecho a su ejercicio sea nugatorio, deberán expedirse una ley general que estipule las bases sobre las cuales se expedirán los marcos regulatorios locales.

La reforma que se propone deberá respetar la soberanía de los estados, por lo que será preciso incorporar previamente entre las facultades del Congreso de la Unión, la de legislar en materia de revocación del mandato.

Durante su campaña electoral, el licenciado Andrés Manuel López Obrador, presidente electo de México, manifestó su compromiso con la sociedad para que ésta sea la que tuviera a su alcance mecanismos de participación para que los servidores públicos surgidos de la voluntad popular que no cumplieran al pueblo pudieran ser separados del cargo. Dijo reiteradamente: "En la democracia, el pueblo pone, y el pueblo quita". Ofreció, él mismo, someterse al mecanismo de revocación del mandato .

La revocación del mandato debe transitar por una reforma constitucional para reconocer el poder de la ciudadanía y poder decidir si un servidor público surgido del voto popular es merecedor de continuar o no, en el ejercicio del cargo.

En sus documentos básicos, los partidos Movimiento de Regeneración Nacional, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, reconocen a la revocación del mandato como un mecanismo necesario de participación social. Diversas fueron sus iniciativas promovidas en pasadas legislaturas sin que la coyuntura política, entonces imperante, permitiera su incorporación al texto constitucional.

## Conclusiones

Primera. La actual coyuntura política en las Cámaras de Diputados y Senadores es propicia para aprobar la incorporación en el texto constitucional la revocación del mandato y otros mecanismos de participación ciudadana.

Segunda. Fomentar los mecanismos de participación social, coadyuvará a la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones.

Tercera. La revocación de mandato reconocida en el artículo 115 Constitucional, aplicable a los integrantes de los ayuntamientos, está prevista como un procedimiento sancionador a cargo de la legislatura local, por lo que debe transformarse en un mecanismo de participación social.

Cuarta. La revocación del mandato debe concebirse como un instrumento accesible al ciudadano para que éste, pueda expresar su opinión ante la pérdida de confianza en sus representantes populares, y sus requisitos deben ser asequibles, evitando candados innecesarios.

Quinta. Es preciso dotar de una base constitucional a la revocación del mandato, así como dotar previamente al Congreso de la Unión de facultades específicas para legislar en ese materia, a fin de evitar conflicto competencial con las entidades federativas.

Sexta. Para garantizar su eficacia es indispensable la expedición de una ley general que establezca las bases a las cuales deberán sujetarse los marcos normativos locales.



E

L 80 % DEL CULTIVO DEL FRIJOL EN MÉXICO se ubica, en orden de mayor a menor producción, en los estados de Zacatecas, Durango, Chihuahua, Sinaloa, Chiapas, San Luis Potosí y Guanajuato.

En promedio en los últimos dos años, la producción nacional de la leguminosa ha sido de un millón 200 mil toneladas y el consumo en aproximadamente un millón 50 mil toneladas. Es decir, según los números de la balanza de oferta y demanda de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), producción contra consumo, somos superavitarios en producción de frijol en aproximadamente 50 mil toneladas en promedio.

Aún con este valioso dato que explica la capacidad productiva de nuestra gente del campo, en el año 2017 se autorizaron importaciones por un volumen de 166 mil toneladas y exportamos solo 49 mil. Es decir, importamos más de lo que exportamos.

# El frijol, otro reto para la 4ª transformación

José Narro Céspedes\*

Por tanto, a junio de este año, traemos un sobreinventario de 271 mil toneladas que, de no hacer nada al respecto, impactarán considerablemente en el precio y el ingreso de los productores en su próxima cosecha.

El presidente electo Andrés Manuel López Obrador, ha señalado dentro de su Proyecto de Nación 2018-2024, "Establecer un sistema multianual de precios piso garantizados (costos de producción más utilidad) que dé certidumbre en la comercialización de cosechas." De tal manera, que en diversos eventos públicos, señaló un precio de garantía para el frijol de 14 mil 500 pesos por tonelada.

La cosecha de frijol del ciclo primavera-verano en los estados de Zacatecas, Durango, Chihuahua, San Luis Potosí y Guanajuato está iniciando y al día de hoy, no están definidos los esquemas de incentivos para la comercialización del frijol por parte de la SAGARPA.

Las políticas públicas de apoyo, deben tener dos características básicas: Ser **suficientes** y **oportunas**. Si no se cumplen, no le dan soporte al precio del producto y, por tanto, dañan el ingreso del productor y el precio al consumidor no se ve beneficiado.

Las políticas públicas no han sido, en este y otros campos de la economía, ni **suficientes** ni **oportunas**. Bastan dos ejemplos:

---

\* Senador de la República y Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural.

La cosecha de frijol, en el estado de Sinaloa, se llevó a cabo de enero a marzo de este año 2018. Sin embargo, inoportunamente el programa para atender “problemas específicos de comercialización para el estado de Sinaloa”, por parte de la SAGARPA, se dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación*, hasta el 19 de junio de 2018. Dos meses después de que concluyó la cosecha y que el precio se derrumbó afectando a los productores. El programa no tuvo ningún efecto y se dilapidaron 62 millones de pesos en beneficio de los acopiadores particulares y no de los productores.

Otro ejemplo: en Zacatecas, la cosecha de frijol del ciclo agrícola primavera-verano, concluyó en el mes de diciembre de 2016. El programa para atender “problemas específicos de comercialización para el estado de Zacatecas”, por parte de la SAGARPA, se dio a conocer en el *Diario Oficial de la Federación*, leáse bien, hasta el 30 de octubre de 2017. Casi un año después de concluida la cosecha. Desde luego, el beneficio no fue de los productores y se dilapidaron 90 millones 600 mil pesos.

El gobierno de la 4ª transformación debe prestar mayor atención a la definición de políticas públicas y programas, cuyo espíritu sea el beneficio al sector productivo para el que sea diseñado. Es decir, los esquemas y programas específicos, deberán diseñarse y aplicarse específicamente para cada uno de los eslabones de la cadena de valor: productores, organizaciones de productores, acopiadores privados, comercializadores mayoristas e industriales y no como sucede actualmente que aparentemente se DISEÑAN para beneficiar a productores, pero se APLICAN en beneficio de otro sector, siendo los productores, si acaso lo son, los últimos beneficiados.







**ORRUPCIÓN: UNA PALABRA BASTANTE SONADA PARA** la gran mayoría de los mexicanos. Es, en definitiva, uno de los principales problemas políticos del país; por otro lado, representa el principal malestar para los ciudadanos.

La corrupción ha sido uno de los peores males que le ha ocurrido a la sociedad a lo largo de la historia, un fenómeno con un sinfín de consecuencias.

Una mirada superficial al pasado sugiere que la omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno novedoso, pues es primordial recordar que México tuvo una época de inestabilidad económica y política después de su independencia en 1821.

La corrupción es un asunto muy complejo, que no se agota exclusivamente en un beneficio monetario indebido, sino que también lleva consigo lo social y lo político, y ningún país se encuentra exento a tal complejidad, esta es la razón por la cual se le considera un asunto de

# El Sistema Nacional **Anticorrupción** y otras medidas para combatir frontalmente la corrupción en México

**Samuel Alejandro García Sepúlveda\***

alcance mundial. Ejemplos sobran, desde nuestra querida América Latina con Brasil o Perú, los países asiáticos de China o Japón, hasta los sistemas de gobierno más antiguos como lo son los europeos: Inglaterra, España, Francia o Italia.

En el caso mexicano, desde la dictadura del presidente Díaz se conoció la corrupción en las más altas esferas (no por esto significa que antes de ese régimen no hubo); sin embargo, los problemas surgieron en la sucesión del poder y se matizaron, por ende, al sistema político mexicano.

Desde la salida de Díaz en 1911, hasta 1920, la presidencia estuvo en manos de nueve personajes, dando un promedio de uno por año, lo cual era bastante negativo para la nación. Una manera de acabar con esta situación consistió en el dedazo, propuesta por el expresidente Plutarco Elías Calles, que se refería a nombrar directamente al sucesor.

Esto dio énfasis a la corrupción política desde la esfera más alta de este país presidencialista, pues el cargo más importante, lejos de elegirlo democráticamente o a través de un procedimiento diferenciado, se optó por el sistema de elección a través de una sola persona. Eso, aunque pareciera poco, es corrupción.

La presencia de este mal para México es altamente reconocida tanto dentro como fuera del país, un ejemplo de esto fue el estudio de Transparency International (2016) "Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe", que determinó que nuestro país es el más corrupto de América Latina, arrojando el índice más desalentador que hemos escuchado: más de la mitad de los mexicanos han sobornado a las autoridades para acceder a los servicios públicos básicos.

---

\* Senador de la República y Presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal.

Al igual que Transparencia Internacional, otros organismos y reportes internacionales como el índice de Competitividad Global, el Latinobarómetro, el Reporte de Integridad Global, los Indicadores Globales de Gobernabilidad del Banco Mundial o el índice de Estado de derecho, identifican a México como un país con altos niveles de corrupción.

Esto no resulta sorprendente al observar la enorme cantidad de hechos de corrupción en nuestro país, hechos que han sido evidenciados y documentados por la Auditoría Superior de la Federación, por distintas investigaciones periodísticas, así como por la sociedad civil organizada.

Ahora bien, a lo largo del tiempo, se plantean cuestiones importantes para comprender la naturaleza de la corrupción mexicana como política mexicana; se han dado numerosas explicaciones del porqué de la existencia de este fenómeno, en general las teorías ofrecen una gran variedad de hipótesis donde se puede interpretar que la corrupción presenta problemas.

Un ejemplo muy sonado de esto fue en el año 2016, los Panama Papers, en los que se descubrió que una firma panameña albergaba ilegalmente impuestos de políticos y empresarios corruptos de México, ello con la finalidad de cruzar flujos de dinero entre países y, sobre todo, defraudar fiscalmente a la hacienda mexicana.

Otro de los cuestionamientos que se han abordado a partir de este fenómeno, es el de responder cuáles son las consecuencias de dicho fenómeno, y también la respuesta a la interrogante de qué pasaría si en un futuro la corrupción fuera una acción en su totalidad ordinaria.

Recordemos que la corrupción generalizada produce una sociedad de desconfianza y sobre todo un cinismo ante los funcionarios públicos. Con la combinación de esto, se puede dar un resultado de una pérdida potencial de legitimidad que sostiene a las fuertes organizaciones e instituciones del Estado.

En esencia, la corrupción provoca diversos fenómenos negativos: como el hecho de que afecta directamente el desarrollo económico de un país y el desarrollo de empresas, inhibiendo la participación del sector inversionista.

Incrementa notoriamente un conflicto entre diversos sectores de la sociedad, ya que limita la intervención gubernamental para la atención de necesidades básicas para la sociedad menos favorecida económicamente, pero también genera un trato inequitativo e injusto respecto de quienes no incurrir en tales prácticas de corrupción.

Vale la pena destacar que la corrupción les cuesta a todos los mexicanos.

## **Un antídoto para combatir la corrupción es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**

El Sistema Nacional Anticorrupción, de acuerdo con la legislación vigente, es aquel que tiene como objetivo principal mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, con mecanismos claros de asignación de responsabilidades, con una variedad de proce-

dimientos de investigación con sustento en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos facultados para llevarlas a cabo.

Y que, de acuerdo con la publicación de la Red por la Rendición de Cuentas, este va a marchas forzadas en su implementación estatal, pues de los 32 estados, solamente 8 tienen más de dos acciones contundentes. Dicho de otra forma, el SNA todavía no es capaz de dismantelar las redes de corrupción que se enquistaron en el Estado mexicano, pues faltan procesos de operación que implementen sistemas eficaces de lucha frontal contra este mal que poco a poco va lacerando al país.

¿Cómo se habla de transparencia y rendición de cuentas en la hacienda pública cuando solo el 25 % de las entidades federativas está implementando de manera formal el SNA?

Tal dato sugiere un mayor esfuerzo en conjunto, involucrando a los servidores públicos, ciudadanía, asociaciones civiles, entre otros, pues de los cinco puntos a cubrir en el proceso de implementación, solamente la reforma constitucional es la que se ha aceptado en casi todos los estados.

De igual manera, es importante mencionar el hecho de que la corrupción no es un fenómeno que se restrinja únicamente en el sector público, la población mexicana está igualmente obligada por la ley a no cometer actos de corrupción, aunque siempre ha parecido más alarmante a aquellos que se dedican al servicio público.

La mayoría de las veces para que ocurra un acto de corrupción sea un soborno, una licitación, etcétera se necesitan de dos partes igualmente responsables para efectuar la transacción: el político o funcionario público que detenta el poder público y lo utiliza para beneficio privado y quien paga en efectivo o en especie por ser beneficiado.

La corrupción en el sector privado no es exclusiva de políticos y empresarios, si no que alcanza a todos por igual, es un fenómeno que tiene mayores alcances y penetración social.

Es necesario recordar que el Sistema Nacional Anticorrupción está conformado por tres premisas fundamentales: primeramente, tiene que ir más allá de lo punitivo y debe ir directo a atender las causas de la corrupción; de igual forma, es importante la existencia de una inteligencia institucional contra la corrupción y, por último, tiene que integrar un sistema de pesos y contrapesos para evitar la corrupción, y generar acciones para sancionar cuando se presente el fenómeno.

Esto debe partir de una amplia reforma de la Constitución y de la expedición de nuevas leyes generales en materia de corrupción, fiscalización, y control interno.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene la obligación de evidenciar sus limitaciones y corregir los problemas de diseño y operación de las instituciones encargadas de fiscalizar el gasto público.

El resultado del primer año de operación del Sistema Anticorrupción es contundente: México aún carece de una política pública nacional y articulada para combatir la corrupción, aunque tampoco es cierto que nada ha pasado.

Es necesario identificar las estrategias que las fuerzas políticas podrían decidir implementar.

Para ello, en enero de 2018 un grupo de 302 organizaciones de la sociedad civil, así como colectivos de víctimas, presentaron a las Cámaras del Congreso de la Unión una propuesta de reforma constitucional para fortalecer la autonomía de la Fiscalía General de la República, en particular para afinar el proceso de designación de este servidor público, favoreciendo una mayor apertura y una mayor participación de la sociedad civil.

Estas organizaciones hicieron un llamado al Congreso de la Unión para atender la exigencia ciudadana de tener “una Fiscalía independiente, autónoma y eficaz. Una Fiscalía ajena a la lógica político-partidista”, esto es, crear una Fiscalía General que investigue, que persiga y que esté libre de la influencia de los políticos y los poderosos, cuyo titular sea una persona competente y no un aliado político del gobierno en turno.

Una fiscalía donde el personal esté debidamente formado y capacitado, con presupuesto suficiente y que rinda cuentas a los ciudadanos, a fin de que se le dé independencia y fuerza suficiente para abatir los altísimos niveles de impunidad, encarar la corrupción que nos carcome y recuperar la seguridad para quienes vivimos en México.

Entre los cambios más relevantes que plantea esa iniciativa se encuentran los siguientes:

1. La designación del fiscal general se realizará con la participación del Senado, la sociedad civil, el Ejecutivo y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Se crea una Comisión de Designaciones en la que participará la sociedad civil especializada; el Ejecutivo selecciona una terna y, previa comparecencia en audiencia pública de los candidatos, el Senado designa al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes.
3. Si el Senado no ejerce sus atribuciones, estas deberán ser ejercidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. El Fiscal General podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Senadores.
5. La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, para la investigación de delitos que implican violaciones graves a derechos humanos y de asuntos internos.
6. Se establece un Consejo del Ministerio Público de la Federación integrado por el Fiscal General, quien lo presidirá, y seis consejeros que no podrán tener ningún otro empleo, como instancia responsable de evaluación, de aprobar el presupuesto, de dar seguimiento al órgano interno de control y de llevar a cabo la política de profesionalización.

Por otro lado, desde nuestra perspectiva, es indispensable crear contralorías sociales que vigilen el adecuado ejercicio de los recursos públicos en México; ello ayudará definitiva y contundentemente a vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y las acciones de implementación del Sistema.

En los últimos años diversas investigaciones periodísticas han revelado casos de corrupción y que involucran a altos funcionarios, y por todos conocidos, incluso que han alcanzado la esfera del presidente de la república en turno.

En este punto se debe de utilizar evidencia y análisis para enfocar los esfuerzos estratégicos de auditoría y control, y con esto crear mejores análisis de riesgos de corrupción; y son precisamente las investigaciones periodísticas una de las armas importantes para ejercer las labores de fiscalización del Sistema.

Ello, además de la idea de promover designaciones con mecanismos abiertos y basados en perfiles técnicos que reduzcan el control político de los partidos sobre los sujetos y procesos de operación del Sistema en el orden local.

Igualmente, como lo señala Vanessa Silveyra coordinadora del Programa en Transparencia Mexicana, es necesario diseñar políticas anticorrupción basadas en evidencia y el análisis automatizado de datos que permitan enfocar los esfuerzos de auditoría y control de manera estratégica, tanto como consolidar una nueva cultura de integridad corporativa que tenga como objetivo central hacer negocios de manera limpia y responsable.

Se deben, de igual forma, fortalecer las técnicas de investigación especial relacionadas con delitos contra corrupción, y ello sobre casos emblemáticos para la sociedad, no por el hecho de que se pretenda segmentar la justicia o la aplicación de la ley a un caso en concreto, mucho menos que se pretenda juzgar mediante leyes privativas o tribunales personalizados, sino porque se tiene que generar la externabilidad positiva a la ciudadanía en general de que la corrupción se combate, se intolerancia y se erradica a través de la mano firme del Estado mexicano.

México no puede seguir siendo un país corrupto, ni tampoco se puede vivir con una eterna batalla con las instituciones públicas: hay que trabajar con quienes están dispuestos a hacerlo, y ello a través de las instituciones y procedimientos legales instaurados para ese efecto.

De igual modo, para combatir este fenómeno, sin duda, es necesario formar cuadros profesionales con vocación de servicio y compromiso social; así como ciudadanos conscientes del protagonismo que tienen para evitarlo. Cuanta más transparencia exista en nuestra vida cotidiana, es más difícil que exista corrupción.

Por otro lado, además de seguir generando políticas públicas y acciones en beneficio del fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario generar otras acciones también transversales para poder luchar efectiva y frontalmente contra la corrupción.

En este sentido, es necesario proponer cuatro aspectos a desarrollar, si se quiere tener resultados efectivos, estas acciones en combate a la corrupción:

1. Desarrollar personal competente en la construcción de carpetas de investigación que cumplan con los nuevos estándares probatorios del sistema penal.

2. Desarrollar mecanismos de gestión y patrones comunes en la investigación y litigio.
3. Segmentar y focalizar eficientemente los recursos disponibles de acuerdo con las prioridades de persecución criminal.
4. Construir mecanismos de cooperación entre las instancias de procuración de justicia y las demás instituciones que se requieren para investigar la corrupción, por ejemplo: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, los registros públicos de la propiedad, la información administrativa de cada dependencia de gobierno, etcétera, con la intención de demostrar el beneficio económico privado del mal ejercicio de los recursos públicos.

Este tipo de delitos significan que, además de detectar irregularidades administrativas como los del primer tipo, la investigación tiene que generar la evidencia que demuestre que dichas irregularidades tuvieron por objeto apropiarse de recursos públicos para fines privados.

Es decir, que un funcionario y/o un privado se beneficiaron económicamente del acto de corrupción. El más común es el cohecho, en donde un funcionario recibe dinero para que haga o deje de hacer algo.

En el caso del peculado, se trata del desfalco o la apropiación indebida, en beneficio propio o de terceros, de bienes o dinero público que se ha confiado al funcionario en virtud de su cargo. Esta actividad puede consistir en robo simple o en actos complejos de desvío de recursos.

Otra forma de perseguir este tipo de conductas es demostrar que la riqueza de un funcionario excede sus fuentes de ingreso legítimas. Lo que se conoce como enriquecimiento ilícito.

En todos estos casos la investigación requiere encontrar el dinero público y los bienes que tuvieron un fin privado y ligarlos con un funcionario en específico.

Se trata de poder pasar del ámbito estrictamente administrativo al de los bienes y recursos personales de los funcionarios y personas involucradas en actos de corrupción.

Una complejidad en casos de corrupción de funcionarios de alto perfil radica en que, por regla general, los funcionarios no depositan el dinero que sustraen en sus cuentas ni compran bienes a su nombre con esos recursos; se usan prestanombres y otras estrategias contables y financieras que no dejan rastros claros en papel.

Eso implica que las investigaciones adquieren un alto nivel de complejidad, ya que se necesita tener capacidades para armar los rompecabezas financieros, contables y empresariales que están diseñados para esconder la corrupción.

De gran ayuda sería para el efectivo combate a la corrupción si las entidades financieras integrantes del Sistema Financiero Mexicano, se vieran obligadas a proporcionar la información necesaria para que las autoridades en combate a la corrupción, pruebe la comisión de los delitos cometidos por funcionarios públicos.



Con lo anteriormente mencionado se pretende establecer la figura de inhabilitación permanente por actos de corrupción, la cual garantizaría que cualquier servidor público que sea sancionado por estos hechos no pueda volver a acceder a un cargo de elección popular o desempeñarse como servidor público en cualquier empleo o comisión de la administración pública.

Al mismo tiempo, establece que los particulares que sean sancionados por los mismos hechos no puedan participar en posteriores procesos de adquisiciones de la administración pública.

De igual forma, se debe proponer el uso de la aplicación para los políticos de todos los órdenes de gobierno como *paybook glass*, entre otras, las cuales permiten al usuario manejar de forma sencilla las finanzas tanto personales como de negocios, ya que vincula las cuentas bancarias, facturas y recibos públicos. Tal aplicación será de utilidad tanto para las instituciones como para los servidores públicos, con el fin de homologar la información de los estados de la república.

Es una iniciativa que requiere la contratación de un externo para conocer, coordinar, supervisar las cuentas del gobierno; sin embargo, brindará información pertinente en la proyección de ingresos y gastos. Además de incentivar el uso de la tecnología que es imprescindible en esta época, es decir, ser transparentes y rendir cuentas ya no es imposible.

Esta plataforma cuenta con cuatro aspectos básicos, de acuerdo con Glass:

1. Administración eficiente. Glass ayuda a mejorar procesos de gestión e impacto del trabajo del servidor público para mejorar la planeación del presupuesto.
2. Conectividad y datos abiertos. La plataforma cuenta con funciones para conectar todas las cuentas bancarias y el SAT de tu organización. Gracias a una interface y lenguaje sencillos, puedes explotar los datos de la plataforma para facilitar la creación de otros documentos, como lo son reportes de resultados, gestión e impacto para la sociedad, donantes o alguna autoridad.
3. Transparencia de la información. La plataforma ayuda a transparentar hacia dónde van los recursos para cumplir con las obligaciones del servidor público. Glass publica automáticamente los ingresos y egresos, creando lazos de confianza y legitimidad con la sociedad, donantes y miembros de la organización.

Dependiendo de las necesidades de cada usuario, es posible saber en qué ubicación geográfica se encuentran los recursos; además de contar con mapas que permiten cruzar datos de varias cuentas de Glass, ayudando a tener calidad en la información para tomar decisiones, por ejemplo, evitar duplicidad de gasto para una política específica.

4. Atracción de nuevos actores, donantes y/o voluntarios. Brinda la oportunidad de mantener una relación cercana y transparente. Es por tanto que habrá que:
  - a) Definir dentro de la diversidad de *software* existentes, el más adecuado que vaya de acuerdo con los intereses de cada una de las entidades federativas. En este caso se propone el uso de *Paybook glass*.

- b) Definir el equipo de trabajo encargado exclusivamente a alimentar el *software*, que cuente con los conocimientos necesarios para procesar información y gestionar la misma con el fin de obtener un mejor control. Dicho resultado se compartirá al director buscando la evaluación y toma de decisiones del rumbo del país.
  - ♦ La elaboración de un manual de gestión federal, será imprescindible para la homologación tanto de procesos como de conceptos en las distintas entidades federativas.
- c) La publicación de resultados es indispensable para la rendición de cuentas y transparencia. Dicha información puede presentarse en los sitios oficiales de transparencia y rendición de cuentas, así como en la SHCP.
  - ♦ Esta debe ser información digerible. Se propone una infografía con ligas que lleven a los distintos documentos (xml, doc, pdf) donde se pueda observar más a fondo la información.

De esta forma, se somete la colaboración, reclutamiento, capacitación y apertura de los servidores públicos, por un lado, brindando la información clara y oportuna al equipo de trabajo y por otro, el acceso a un externo para el manejo de la información.

Es pertinente mencionar que México es capaz de desarrollar su propio *software* o mecanismo que sea capaz de solventar todos los gastos e ingresos de la nación, pero sobre todo homologarlo.

Un marco legal no es suficiente para crear un cambio en la sociedad, es necesaria una vigilancia constante para asegurar la aplicación de este nuevo sistema, servir a la gente y saber que nuestras acciones tienen consecuencias en la vida diaria de las personas. Un elemento primordial para la formación de un líder político es la ética en la política.

Mientras más preparación, existe una mayor perspectiva. Es por esa razón, que se propone una capacitación para servidores públicos con casos prácticos en el que se involucren empresarios, académicos y asociaciones civiles nacionales e internacionales que vayan *ad hoc* a la temática.

La voluntad depende de cada persona; sin embargo, por la situación mexicana es importante exhortar a los servidores públicos a respetar tanto la Carta Magna como los reglamentos internos, códigos de ética, entre otros.

La motivación del bienestar común, los derechos y obligaciones de cada ciudadano son aspectos clave para el desarrollo de cada uno y, por tanto, darle la mayor difusión en redes sociales, radio y televisión permitirá que el ciudadano abra sus perspectivas y exija sus derechos y obligaciones.

Las medidas anticorrupción deben estar diseñadas para todos los ciudadanos, incluidos los políticos, de cualquier jerarquía, que ocupen cargos públicos, por lo cual resulta diametralmente importante seguir generando mecanismos y esfuerzos que cierren brecha en pro del fortalecimiento del Estado mexicano contra la lucha de la corrupción.





EL PRESENTE ARTÍCULO CONSIDERA ALGUNAS reflexiones sobre el significado histórico, político y social de la Cuarta Transformación (4T) y el rol del Poder Legislativo, particularmente, del Senado de la República en esta nueva etapa tan importante para el desarrollo nacional.

El primero de julio de 2018 las y los mexicanos votaron mayoritariamente por un cambio profundo en nuestro país. Visto en retrospectiva, la elección de este año planteó dos grandes opciones para la ciudadanía: si se mantenía el orden imperante de las últimas tres décadas, o si se optaba por una nueva alternativa política.

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador fue tan claro y contundente que la misma noche del día de la elección sus adversarios habían reconocido su derrota. Postulado por un partido político nacido solo cuatro años atrás, López Obrador obtuvo más de 30 millones de votos (53.20% del total).

# Los **retos legislativos** en el marco de la Cuarta Transformación

**Ricardo Monreal Ávila\***

Su más cercano competidor apenas alcanzó 12.6 millones de votos (22.27 % de la votación). Esa misma noche, el Zócalo y las calles de la Ciudad de México se llenaron de miles de personas que celebraban con emoción y esperanza.

De esta manera, con una legitimidad democrática sin precedentes, el pueblo de México le ha dado por primera vez a la izquierda la responsabilidad de gobernar al país.

Como es sabido, el fenómeno López Obrador se tradujo también en una votación apabullante a favor de MORENA y sus partidos aliados en las cámaras que conforman al Congreso de la Unión. Este comportamiento electoral rompió con el esquema de gobierno dividido que se había instalado en nuestro país desde 1997. Hoy, MORENA y sus bancadas aliadas reúnen por sí mismas los votos requeridos para aprobar reformas a leyes generales y federales.

Dicho lo anterior, la responsabilidad que tenemos quienes fuimos electos el primero de julio es, por decir lo menos, histórica. A las y los mexicanos que depositaron su confianza en nosotros —y a los que no, también— les decimos con honestidad y firmeza: no les vamos a fallar. La Cuarta Transformación de México va.

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de la Cuarta Transformación (4T)? En este artículo aprovecharé la oportunidad para presentar algunas reflexiones sobre el significado histórico, político y social de la 4T y el rol del Poder Legislativo, particularmente, del Senado de la República en esta nueva etapa tan importante para el desarrollo nacional.

---

\* Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

## Definiendo a la 4T

Por definición, una transformación política supone cambios acelerados de forma o de aspecto en el sistema de relaciones de poder que caracterizan a una sociedad en un momento y lugar determinados. En la independencia, el cambio nos dio la vida como país independiente. En la Reforma, el cambio trajo consigo la secularización. En la Revolución, el cambio significó el destierro de un dictador y el inicio de la construcción de instituciones en el país.

En la 4T la premisa fundamental de cambio consiste en separar al poder político del poder económico, lo que significa, en los hechos, recuperar la rectoría del Estado y sus dimensiones sociales desmanteladas paulatinamente durante más de tres décadas de neoliberalismo en México.

La Cuarta Transformación de la República es el proyecto de país encabezado por Andrés Manuel López Obrador que ha establecido el objetivo de rescatar la autonomía del Estado, para que pueda fungir otra vez como entidad rectora en la economía, como conciliador de las clases en conflicto y como institución garante de los derechos humanos, mirando en todo momento por el bienestar de la Nación. En palabras de Andrés Manuel López Obrador, cuando refiere a las acciones que hay que llevar a cabo para el renacimiento de México (2018, p. 70):

[...] lo primero que debemos hacer, es recuperar democráticamente al Estado y convertirlo en el promotor del desarrollo político, económico y social del país. Hay que desechar el engaño de que para crecer el Estado debe diluirse o subordinarse en beneficio de las fuerzas del mercado. El Estado no puede eludir su responsabilidad pública, económica y social. Su razón de ser es garantizar a todos los ciudadanos una vida digna y justa, con seguridad y bienestar, y su función básica es evitar que los pocos que tienen mucho se aprovechen y abusen de los muchos que tienen poco.

Desde una perspectiva histórica, podríamos definir conceptualmente a la 4T como un proceso que tiene como propósito esencial revertir la tendencia a la oligarquización del poder político en México, sello distintivo de la era neoliberal en la que el Estado renunció a buena parte de sus responsabilidades, y en la que el ejercicio del poder obedecía a los intereses de unos cuantos privilegiados (de ahí su carácter oligárquico, siguiendo la tipología aristotélica de las formas de gobierno).<sup>1</sup>

Como se recordará, Aristóteles en el siglo IV a. C., en su obra clásica *La Política*, señalaba que, de acuerdo con el número de actores y la manera como estos ejercían el poder, se podían identificar tres formas de gobierno denominadas “puras”, cuando el poder se ejercía en beneficio del interés común, así como tres formas “impuras” o desviadas. Tales formas, escribía Aristóteles, son: *la monarquía, la aristocracia y la timocracia, [...] La desviación de la monarquía es la tiranía [...] en cambio de la aristocracia se pasa a la oligarquía por maldad de quienes mandan [...] de la timocracia se pasa a la democracia* (Citado por Bobbio, 1987).

---

1 Para una caracterización de la oligarquización del poder político en México, véase (Giles, 2014).

Durante el periodo neoliberal, que podemos ubicar cronológicamente de 1982 a 2018, el régimen político se distinguió por convertir al Estado surgido de la Revolución Mexicana en un burdo instrumento de clase que favoreció a un reducido número de individuos, quienes en unos pocos años lograron amasar fortunas inmensas, gracias a decisiones tomadas desde el poder político, ciertamente con fuertes componentes de corrupción.<sup>2</sup>

En la era neoliberal se manipularon perversamente las funciones del Estado mexicano con consecuencias sumamente graves para la Nación. En el discurso político se comenzó a llamar fomento o rescate a la transferencia de recursos del Estado hacia los sectores privado y financiero. Al mismo tiempo, se comenzó a emplear peyorativamente el término de populismo, para referirse a las acciones orientadas a redistribuir la riqueza o promover el desarrollo social del país.

Este fenómeno de conversión del Estado tuvo como efecto la profundización de viejos problemas sociales y el surgimiento de otros igual o más dolorosos para la Nación. Nadie podría negar que durante el periodo neoliberal se agudizaron problemas estructurales como la desigualdad social, la pobreza, la pérdida del valor adquisitivo de los salarios y la emigración obligada de millones de mexicanos hacia los Estados Unidos.

Mención aparte merece el estancamiento económico del país, con una tasa de crecimiento media anual de apenas el 2%, a todas luces insuficiente para generar los empleos e ingresos que las y los mexicanos requieren. Es cierto que hubo crecimiento y estabilidad, pero sus beneficiarios fueron muy pocos y los excluidos del desarrollo han sido demasiados.

Por otro lado, hay que decir que el desmantelamiento del Estado social en México, instrumentado intencionalmente por la tecnocracia neoliberal, también es un factor determinante en el surgimiento de la crisis de violencia e inseguridad que hoy amenaza la sobrevivencia de millones de mexicanas y mexicanos.

Ante este panorama desolador, la 4T busca la instauración de una verdadera República Democrática en México, un nuevo régimen en el que el poder político sirva efectivamente para perseguir el interés común y no para preservar los privilegios de una minoría.

Por ello, la 4T es, asimismo, un proyecto político reivindicatorio de grupos y actores sociales históricamente rezagados, marginados y excluidos: de los pobres, de los pueblos y comunidades indígenas, de las mujeres, de las víctimas de la violencia, de las y los jóvenes a los que les han negado oportunidades, de las personas discapacitadas, de las personas adultas mayores que no tienen acceso a una vida digna y de la comunidad LGBTTTTIQA, tan solo por nombrar algunos de los sectores sociales que han sido afectados por el adelgazamiento y debilitamiento del Estado como el principal promotor del desarrollo económico, político y social de la Nación.

Aunque se trata de un proyecto de Nación reivindicatorio, la 4T no busca la venganza ni la eliminación de los actores que antes excluían.

---

2 Para una cronología de la instalación del neoliberalismo en México, se recomienda (Ávila, 2006).

La 4T debe entenderse como un esfuerzo nacional para generar nuevas reglas e instituciones inclusivas e incluyentes, que generen prosperidad para todas y todos por igual.

La necesidad de fundar instituciones más inclusivas para generar desarrollo no solo obedece a un diagnóstico político sino también técnico. Los estudios más recientes sobre desarrollo económico han demostrado que la concentración de riqueza y poder en pocas manos no genera prosperidad, sino lo contrario. En el año 2012, Daron Acemoglu y James A. Robinson publicaron una obra que hoy en día es reconocida por muchos especialistas como un nuevo clásico de la economía, con un título fascinante y provocador: *¿Por qué fracasan los países?*

Luego de analizar las experiencias de varios países, incluido el nuestro, los autores concluyen que los países fracasan debido a la existencia de instituciones económicas y políticas extractivas. Las instituciones económicas extractivas, explican Acemoglu y Robinson, “tienen como objetivo extraer rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto”, mientras que las instituciones políticas extractivas son aquellas que “concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder” (Acemoglu y Robinson, 2012: pp. 98 y 103). Yo agregaría que las instituciones extractivas pueden ser sinónimos de instituciones corruptas, en la medida en que abusan del poder público para obtener ventajas privadas indebidas.

Sobra decir que, en México, otra de las características del modelo neoliberal fue precisamente la predominancia de instituciones extractivas o corruptas, que no solo limitaron el desarrollo de una auténtica democracia en el país, sino que también favorecieron la concentración de la riqueza en unas cuantas manos. Por ello, una de las prioridades de la 4T consiste en fundar nuevas instituciones y reglas que den paso a una prosperidad compartida. De ahí la importancia del Poder Legislativo como órgano de representación política que tiene la función de expedir y adecuar las normas jurídicas del país.

## El papel del Poder Legislativo en la 4T

El Poder Legislativo está llamado a ser un actor protagónico en la refundación de la República. La recuperación democrática del Estado y el remplazo de instituciones extractivas por instituciones inclusivas transita necesariamente por la revisión constitucional y normativa de nuestro país. En ese sentido, la labor de las cámaras del Congreso será fundamental para responder a las exigencias de la ciudadanía y construir el México que queremos.

La agenda legislativa de la 4T responderá a las prioridades y necesidades nacionales. Nunca más una agenda impuesta por el exterior o por intereses creados. Las y los mexicanos seremos los dueños de nuestro propio destino.

Concordamos con el Presidente López Obrador en que el principal problema de México es la corrupción. En virtud de ello, desde el Poder Legislativo seremos los principales promotores de construir un verdadero Estado de Derecho, que termine con la simulación y la falsa legalidad en que hemos vivido durante los últimos años.



Conscientes de que no hay tiempo que perder, desde el comienzo de la LXIV Legislatura, las y los senadores que integramos el Grupo Parlamentario de MORENA, hemos venido impulsando una amplia agenda reformadora consistente con las promesas del Presidente López Obrador.

Comenzamos en casa. En la primera sesión ordinaria del 4 de septiembre de 2018, por iniciativa de MORENA, el pleno del Senado aprobó por unanimidad un acuerdo parlamentario que estableció criterios y medidas de austeridad presupuestal en la cámara alta. Con este acuerdo, en un hecho sin precedentes, se eliminaron prestaciones excesivas en el Senado como los vehículos asignados a los senadores, el seguro de separación individualizado, el seguro de gastos médicos mayores, los estímulos de evaluación de desempeño, los vales de despensa, el complemento del aguinaldo, el reembolso de gastos de alimentación y los apoyos para gasolina y telefonía celular. Además, se redujeron en un 30% las asignaciones presupuestales para los grupos parlamentarios y las comisiones de trabajo legislativo. De esta manera, tan solo entre septiembre y diciembre de 2018, tenemos estimado ahorrar alrededor de 600 millones de pesos que se pondrán a disposición del Gobierno de la República para que los pueda destinar al desarrollo de nuestro país.

Adicionalmente, para el año 2019, las cámaras del Congreso de la Unión recortaremos nuestro presupuesto en un 25%. Específicamente, el Senado de la República pasará de tener un presupuesto de 5, 200 millones de pesos a uno de 3,900 millones de pesos. Este tipo de acciones nos dan autoridad moral para pedirle a los otros poderes y a los órganos constitucionales autónomos que se aprieten el cinturón, porque estamos convencidos de que México necesita que la austeridad se eleve a una política de Estado.

En el ámbito legislativo, nuestra convicción en el Senado es acompañar al gobierno del Presidente López Obrador con acciones que articulen una sólida base constitucional, legal e institucional para la 4T.

En este sentido, el 6 de septiembre del año en curso presentamos ante el Pleno del Senado de la República la Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario de MORENA correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legislativo. Dicha agenda se conforma por 32 temas, entre los que me permito resaltar: la Ley Reglamentaria del artículo 127 constitucional en materia de remuneraciones; la implementación de una política de austeridad en todas las instituciones del Estado; la extinción de dominio en casos de corrupción; la eliminación del fuero constitucional; garantizar la democracia sindical; establecer la paridad de género en todos los órganos colegiados, gabinetes, órganos autónomos y tribunales; asegurar el matrimonio igualitario; agilizar las consultas populares, expedir una nueva legislación agraria de corte social y la revisión del tratado comercial de nuestro país con los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC). Los 32 temas de nuestra agenda se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**

**Agenda Legislativa de Morena correspondiente al primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura**

1. Ley Reglamentaria para aplicar en los tres poderes y en todos los niveles de gobierno el artículo 127 de la Constitución que señala: “que ningún funcionario pueda ganar más que el Presidente de la República”.
2. Extinción de dominio para bienes producto de la corrupción.
3. Reforma para la creación de la Secretarías de Seguridad Pública, de Bienestar y el Instituto Nacional de Pueblos Originarios.
4. Matrimonio igualitario.
5. Terminar con fueros y privilegios para funcionarios.
6. Incorporación de los principios de universalidad y enfoque de derechos a la Ley General de Desarrollo Social.
7. Tipificar como delitos graves, sin derecho a libertad bajo fianza, la corrupción, el robo de combustible y el fraude electoral.
8. Cumplimiento de los acuerdos de San Andrés y aprobación de la Ley Cocopa, derechos cultura y consulta a los pueblos indígenas.
9. Aprobación de la Ley de Ingresos 2019.
10. Paridad entre mujeres y hombres en todos los órganos colegiados, gabinetes, órganos autónomos y tribunales.
11. Trasladar el Estado Mayor a la Secretaría de Defensa Nacional.
12. Eliminación de la figura del arraigo.
13. Revertir el reciente decreto de privatización del agua.
14. Ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo en el hogar.
15. Modificar o revocar leyes de la reforma educativa.
16. Ratificación del Convenio 98 de la OIT en materia de libertad sindical.
17. Establecer en el artículo 3º de la Constitución el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares.
18. Establecer en la ley el mecanismo de consulta para la revocación del mandato y quitar trabas o candados para la aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana.
19. Legislación secundaria sobre democracia sindical.
20. Reforma para aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país y en todo el territorio del país por encima de la inflación.
21. Ratificación de las negociaciones del T-MEC.
22. Reformar la legislación para la implementación del Plan de Austeridad Republicana.
23. Expedición de una Ley de Atención y Protección de las y los mexicanos en el exterior.
24. Diversificación de las relaciones económicas con el mundo y particularmente con América Latina y el Caribe.
25. Legislación sobre el proceso nacional de paz.
26. Apoyo a los agroproductores y autosuficiencia alimentaria.
27. Nuevo Federalismo Fiscal.
28. Transversalidad de la perspectiva de género en la administración pública.
29. Prohibir la siembra de transgénicos en el país.

### Agenda Legislativa de Morena correspondiente al primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXIV Legislatura

30. Legislar para el desarrollo sustentable que proteja tierra y agua de los procesos industriales devastadores de la naturaleza.
31. Rescatar el carácter social de la Ley Agraria.
32. Legislación para la protección del patrimonio cultural intangible.

Elaboración propia con información del diario de los debates, sesión ordinaria del 6 de septiembre de 2018. Disponible en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Además de los puntos contenidos en esta agenda, las y los senadores de MORENA impulsaremos con determinación las iniciativas y proyectos que el gobierno del Presidente López Obrador envíe al Congreso para llevar a cabo los cambios que México requiere. El 1 de julio la ciudadanía votó por una transformación y le vamos a cumplir. El Presidente López Obrador encontrará en las y los senadores de Morena a los primeros aliados en la difícil pero apremiante tarea de refundar la vida pública nacional.

Por otro lado, es importante precisar que nuestra agenda legislativa de ninguna manera será una camisa de fuerza que nos impida construir consensos con otros grupos parlamentarios. En ese sentido, se realizará un esfuerzo por detectar y promover los puntos de coincidencia con el resto de las bancadas, poniendo por encima de todo el interés nacional.

En este orden de ideas, el Programa de Trabajo Legislativo para el primer periodo ordinario de sesiones, aprobado por unanimidad el 18 de octubre, hace patente el interés de Morena de dialogar y construir acuerdos con la pluralidad de fuerzas políticas representadas en el Senado. El programa de este periodo se integra por 19 puntos propuestos por todos los grupos parlamentarios (Gaceta Parlamentaria, 18 de octubre de 2018):

1. Educación y Reforma Educativa.
2. Fuero Constitucional.
3. Catálogo de delitos graves.
4. Seguridad Pública y Reforma Policial.
5. Austeridad.
6. Democracia Participativa e Instrumentos de Participación Ciudadana.
7. Acceso garantizado a la salud y Seguridad Social.
8. Ciencia y Tecnología.
9. Salario Digno y equidad Salarial.

10. Fiscalía General.
11. Política Hídrica Nacional y Gestión Integral del Agua.
12. Política Nacional de Hidrocarburos.
13. Fortalecimiento de las tres autonomías de las mujeres para la igualdad sustantiva.
14. Derechos Humanos y de las Víctimas.
15. Derechos de las niñas, niños y adolescentes.
16. Desarrollo Sustentable y Cambio Climático.
17. Anticorrupción, Fiscalización de Recursos Públicos y Rendición de Cuentas.
18. Justicia Laboral y Defensa del Federalismo.

Sin demérito de las agendas legislativas y el Programa de Trabajo Legislativo definidos para este periodo antes mencionados, es menester subrayar que las y los senadores de la República seguiremos ejerciendo nuestra facultad constitucional para presentar iniciativas de ley, así como para aprobarlas cuando sea conveniente para el país. Las cámaras del Congreso actuarán como lo que son: entidades autónomas que velarán por el bienestar de las y los mexicanos.

Más que un derecho, la facultad de legislar es una obligación tomando en cuenta el dinamismo de la realidad. Esto lo hemos entendido muy bien en la LXIV Legislatura, pues tan solo entre el 1º de septiembre y el 29 de noviembre del año en curso, las senadoras y senadores de las diferentes bancadas hemos presentado un total de 326 iniciativas (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación).

En términos de productividad legislativa, hasta el momento de escribir estas líneas (29 de noviembre de 2018), en el Senado hemos aprobado una reforma constitucional para aplicar la extinción de dominio en casos de corrupción y ocho diferentes leyes y reformas entre las que me permito destacar la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para adecuar la estructura administrativa de acuerdo con el esquema de gobierno definido por el Presidente López Obrador y las reformas a las Leyes del ISSSTE y del IMSS para garantizar la seguridad social de las personas del mismo sexo. Por si fuera poco, ratificamos cinco instrumentos internacionales, entre los cuales se encuentra el Convenio 98 de la OIT en materia de derecho de sindicación y negociación colectiva.

Antes de que termine el actual periodo, aprobaremos una Ley de Ingresos responsable y realista, que sirva para generar los ingresos necesarios para echar a andar la política social del Presidente López Obrador, con la cual atenderemos a millones de mexicanos de escasos recursos. Así también, promoveremos los acuerdos para acabar con el fuero y avalar reformas que faciliten el ejercicio de las consultas populares, con el fin de empoderar a la ciudadanía y hacerla protagonista de los cambios que están por venir.

En el siguiente periodo ordinario de sesiones abordaremos al menos la reforma laboral, la reforma educativa y la guardia nacional, sin dejar de tomar en cuenta la opinión de la gente en las consultas que lleguen a celebrarse, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente.

Repito que el Grupo Parlamentario de MORENA nunca dejará de tender puentes para que la 4T sea también un proceso de reconciliación nacional que nos una y dé identidad a todas y todos, a partir de la defensa del interés de la Nación y la identificación de valores comunes entre nosotros.

## Apuntes finales

Es verdad que todavía existen muchos temas pendientes por desahogar en el Poder Legislativo, pero en este primer periodo ordinario de sesiones de la LXIV Legislatura hemos demostrado que vamos en serio por la refundación de la República. Esta tarea nos compete a todas y todos los servidores públicos, pues como afirma don Porfirio Muñoz Ledo: *El pueblo de México nos ha otorgado a todos sus representantes el mismo mandato [...] La tarea de reconstruir las instituciones nacionales conforme a principios de austeridad, honestidad, transparencia, rendición de cuentas e integridad pública* (Muñoz Ledo, 2018, p. 46).

Como cualquier proceso de cambio, la 4T seguramente enfrentará resistencias de diversos actores, desde las de actores con intereses legítimos hasta la renuencia de los poderes fácticos a perder sus privilegios.

Estas y otras dificultades propias del pluralismo, Morena en el Senado las procesará de forma abierta y democrática. Los intentos de manipulación y chantaje serán contestados con información objetiva y la garantía de que el Senado de la República funcionará siguiendo los principios del Parlamento Abierto: de transparencia, apertura, participación y rendición de cuentas. El Senado abrirá espacios para escuchar a todas las voces, pero tomará sus decisiones con plena independencia. Precisamente este es uno de los cambios en el ejercicio del poder a los que tendremos que acostumbrarnos en esta nueva etapa de la vida nacional.

Lo que a estas alturas debe quedar claro es que el Estado mexicano y sus instituciones dejarán de ser rehenes de grupos particulares, para comenzar a trabajar a favor del bienestar de la Nación. Nada más, pero tampoco nada menos.

De cara al inicio de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, el Grupo Parlamentario de MORENA ratifica su compromiso con la 4T de la República. Trabajaremos sin descanso por un México próspero, justo y libre de corrupción, con mayores oportunidades para las y los mexicanos.

Estoy convencido de que la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión pasará a la historia como la que le devolvió la esperanza al pueblo de México.

## Fuentes de consulta

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, España, 2012.

Ávila, José Luis, *La era neoliberal*, México, UNAM-Océano, 2006.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987.

Giles Navarro, César Alejandro, *La oligarquización del poder político en México 1977-2000: entre la democratización disruptiva y la continuidad neoliberal*, México, UNAM, 2014.

López Obrador, Andrés Manuel, *2018 La salida, Decadencia y renacimiento de México*, México, editorial Planeta, 2018.

Muñoz Ledo, Porfirio, "Sobre la Cuarta Transformación", en *Revista Foro Jurídico n. 181, octubre*, México, 2018, p. 46.

## Páginas de internet

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.sil.gobernacion.gob.mx](http://www.sil.gobernacion.gob.mx)





A IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL combate a la corrupción representa la consolidación de esfuerzos dirigidos expresamente a mejorar la integridad de las instituciones públicas. Estos instrumentos de política pueden tomar distintas formas que determinan su alcance y que, a la vez, afectan su efectividad. Uno de los elementos que resulta interesante analizar es la creación o el fortalecimiento de instituciones para ejecutar acciones que prevengan o sancionen actos de corrupción. El entramado de estas organizaciones, la forma en la interactúan, así como las reglas y rutinas burocráticas que se gestan en su interior, indudablemente tendrán implicaciones en los resultados de estas políticas.

En este contexto, en México, la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) constituye un caso de estudio relevante para entender cómo el rol de cada organización que participa puede afectar la implementación y, naturalmente, los resultados de este tipo de políticas.



# La Fiscalía Especializada de Combate a la **Corrupción**: la pieza faltante del sistema

**Perla Carolina Gris Legorreta\***

En específico, el propósito de este artículo es ahondar en el papel de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como organización integrante de este sistema. Dicha fiscalía, cuya operación no ha iniciado, representa un elemento clave para el cumplimiento del objeto del sistema.

En línea con lo anterior, el artículo se estructura en tres partes. En la primera se discute brevemente, desde una perspectiva teórica, cuál es la función de las instituciones encargadas de implementar políticas anticorrupción. La segunda parte expone el caso mexicano a partir de lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), así como el estado que guarda su consolidación institucional. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre la relevancia de esta Fiscalía en el ámbito del combate a la corrupción en México.

## **¿Cuál es el papel de las instituciones que combaten la corrupción?**

La atención a las relaciones burocráticas que se establecen entre las distintas instituciones ha sido foco de investigaciones para abordar el tema del combate a la corrupción (Praça y Taylor, 2014). El establecimiento de reglas y la creación de estructuras administrativas para ejecutar acciones que combatan la corrupción tiene como propósito “hacer de la corrupción una actividad de alto riesgo y poco rendimiento” (Stapenhurst y Langseth, 1997: 318), es decir, generar mecanismos que desincentiven a los funcionarios públicos para involucrarse en actos de corrupción.

---

\* Investigadora “C” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

No obstante, la forma que puede adoptar el entramado institucional para combatir la corrupción puede variar en función de los criterios que cada Estado adopte para este fin. Al respecto, es interesante el análisis realizado por Heilbrunn (2004) relativo a algunas de las características que deben presentar las instituciones cuyo objetivo es el combate a la corrupción (ver figura 1).<sup>1</sup>

**Figura 1. Características de las instituciones para el combate a la corrupción**

### Independencia

- Garantizar que las instituciones puedan actuar en un marco de independencia respecto de aquéllos a quienes vigila y reduciendo el riesgo de interferencia política en su operación.

### Estructura de mando clara

- Identificar cuál será la estructura jerárquica que se establecerá para la implementación del mandato y su seguimiento.

### Compromiso político

- Voluntad política para promover la adopción de reformas cuya aprobación puede conllevar un alto grado de dificultad.

### Marco jurídico efectivo

- Reglas claras que determinen las facultades de cada institución y su rol en la política anticorrupción.

### Mecanismos de supervisión

- Arreglos institucionales que permitan, por una parte, evitar la persecución política de la institución dedicada al combate a la corrupción; mientras, por otra, establecer controles y límites a su actuación.

Fuente: elaboración propia con base en Heilbrunn (2004).

Como es posible observar, estas características buscan establecer condiciones que permitan a las instituciones dirigidas al combate a la corrupción contar con las herramientas técnicas y políticas necesarias para llevar a cabo esta tarea. Adicionalmente, la literatura enfatiza la relevancia de caracterizar de manera efectiva el fenómeno de la corrupción en el contexto en donde se prevea implementar políticas para su combate. Esto significa que las distintas manifestaciones de la corrupción, así como las condiciones del país en cuestión, por ejemplo, aspectos como la calidad del Estado de derecho, la solidez de las instituciones, la estabilidad económica, entre otros, se vinculan con el nivel de efectividad que pueden tener las políticas anticorrupción. En línea con esto, el trabajo de Huther y Shah (2000) es relevante dado que estos autores señalan que es necesario diseñar una política anticorrupción *ad hoc* para potenciar su efectividad, considerando el nivel de corrupción que se identifica, así como la calidad de la gobernanza del país.

Este panorama muestra que el diseño de un sistema anticorrupción requiere, por una parte, un conocimiento detallado de cómo se manifiesta el fenómeno de la corrupción; por otra, un diagnóstico del estado que guarda el entramado institucional para su posible reforma. La siguiente sección aborda el caso de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción que prevé el SNA en México y reflexiona sobre su nivel de consolidación.

1 El análisis que hace este autor se centra en la figura de las comisiones anticorrupción; sin embargo, por la naturaleza de estas instituciones, se considera útil para el resto de las organizaciones creadas para este fin.

## La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción: su rol en el Sistema Nacional Anticorrupción

La reforma al artículo 113 Constitucional representó el punto de partida para iniciar el proceso de conformación del Sistema Nacional Anticorrupción. Como consecuencia, el desarrollo de la legislación secundaria, principalmente la LGSNA, sentó las bases de su diseño institucional y definió como objeto de su creación:

establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia (art. 6).

Un elemento importante radica en que, a través de los distintos ordenamientos —tanto promulgados como reformados— se distribuyeron competencias entre múltiples actores para la ejecución de acciones en materia de combate a la corrupción.<sup>2</sup> En el caso de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, esta tiene un rol importante en el sistema como integrante del Comité Coordinador (art. 10), instancia “responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción.” (art. 8).

El antecedente de la creación de esta fiscalía se identifica en la reforma constitucional de 2014 en materia política electoral. El transitorio décimo octavo de dicha reforma señala que el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción corresponde a las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. Para este propósito, el Senado de la República emitió, en 2014 y 2016, convocatorias para la selección del titular de esta fiscalía; sin embargo, ninguno de estos procesos se consolidó y, hasta el momento, no se ha emitido nueva convocatoria.

La regulación del funcionamiento de esta fiscalía se concretó en la reforma realizada en 2016 a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), la cual, en el artículo 10 bis, señala que esta será: “un órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción”. El nombramiento del titular de esta fiscalía y, por tanto, el representante en el Comité Coordinador del SNA, es un tema pendiente de atender. Dicho nombramiento recae en el Senado de la República y, desde distintas esferas, se ha enfatizado la importancia de que se realice este nombramiento a la brevedad posible, dado que su retraso ha obstaculizado el funcionamiento del SNA en su conjunto.<sup>3</sup>

2 Para mayor detalle sobre el proceso de conformación del SNA y los avances en la implementación se recomienda ver: Ramírez *et al.* 2018.

3 El Comité de Participación Ciudadana del SNA presentó un amparo ante la omisión del Senado de la República de ratificar a los 18 magistrados anticorrupción y de nombrar al Fiscal Anticorrupción. Ver: *Presentan amparo por magistrados del SNA*. Reforma, 9 de mayo de 2018. Recuperado de <https://goo.gl/6ugwQF>

Recientemente, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizó, con base en el informe del Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC), tras completar la fase 4 de su examen de la aplicación por México de la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y otros instrumentos relacionados, una serie de recomendaciones relativas al funcionamiento del SNA.<sup>4</sup> Dentro de estas se destaca el hecho de que la operatividad de este puede contribuir a reducir la corrupción en el país; sin embargo, esto está constreñido por los retrasos en el nombramiento del fiscal anticorrupción, así como el del Fiscal General de la República, cuyas modificaciones al proceso de designación se discuten actualmente en las legislaturas estatales. Estos obstáculos para la consolidación del sistema en su conjunto reflejan que las tareas conferidas a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción no se están ejecutando, es decir, que la complementariedad de las acciones entre los distintos miembros del SNA no está ocurriendo, lo cual dificulta que este pueda cumplir a cabalidad con su objeto de creación.

### Reflexiones finales

La consolidación de una política anticorrupción demanda el desarrollo de un diseño institucional que permita, desde distintos ámbitos, planear, ejecutar y evaluar acciones dirigidas a reducir este fenómeno. Como se discutió en este artículo, desde una perspectiva teórica, factores como la independencia y un marco legal efectivo constituyen aspectos clave para abonar a la efectividad de estas políticas. El caso mexicano, concretado en el establecimiento del SNA, permite observar un diseño institucional cuya premisa principal recae en la conjunción de esfuerzos de distintos actores, incluyendo la ciudadanía, para la ejecución de acciones a fin de prevenir y combatir este fenómeno en México.

A pesar de los cambios normativos que se detonaron a partir de la reforma constitucional al artículo 113, la operatividad de SNA es limitada debido a que la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, miembro del Comité Coordinador, no puede iniciar funciones en tanto su titular no sea nombrado por el Senado de la República.

No obstante, aunque en legislaturas pasadas se emitieron dos convocatorias para este fin, ambas infructuosas, se observa que cada vez es más visible la presión, tanto ciudadana como de miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo para que este nombramiento se consolide y se considere como una asignatura pendiente en la actual legislatura.<sup>5</sup> Así, en tanto esto no ocurra y exista la voluntad política para llevarlo a cabo, será difícil valorar la efectividad del SNA en su justa medida, es decir, en su completa operación.

---

4 Ver: OCDE (2018).

5 Ver por ejemplo: Urge Arely Gómez al Congreso nombrar Fiscal Anticorrupción. *El Universal*, 9 de julio de 2018. Recuperado de <https://goo.gl/3mAjLF>

## Fuentes de consulta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ethos. (2017). *Taller Introductorio Sistema Nacional Anticorrupción y el Nuevo Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México: USAID, ETHOS.

Heilbrunn, J. R. (2004). *Anti-Corruption Commissions. Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* The World Bank.

Huther, J. y Shah, A. (2000). *Anti-Corruption Policies and Programs : A Framework for Evaluation*. Policy Research Working Paper No. 2501. The World Bank.

Langseth, P., Stapenhurst, R. y Pope, J. (1997). "The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption". The World Bank.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). (2018). *Implementing the OECD Anti Bribery Convention. Phase 4 Report: Mexico*. Recuperado de <https://goo.gl/T7Ycbj>

Praça, S. y Taylor, M. M. (2014). *Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010*. En *Latin American Politics and Society*, 56(2), 27-48.

Ramírez Hernández, S., Gris Legorreta, P. C. y Zepeda Gil, R. (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances en la implementación*. Nota estratégica No. 28. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de <https://goo.gl/JMJdqh>

Senado de la República. (2014). *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se determina el procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción*. Recuperado de <https://goo.gl/EZnchw>

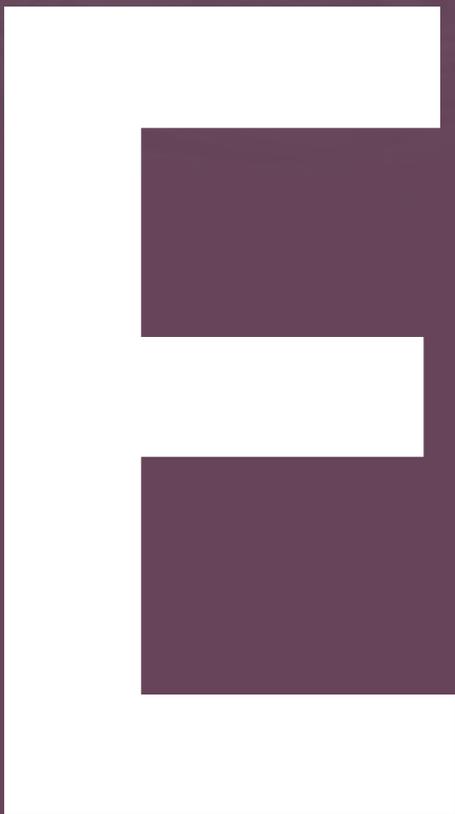
Senado de la República. (2016). *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se determina el procedimiento para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción*. Recuperado de <https://goo.gl/6rA61R>

Stapenhurst, F. y Langseth, P. (1997). *The role of the public administration in fighting corruption*. *International Journal of Public Sector Management*, 10(5), 311-330.



## Resumen

N EL MARCO DE LAS DISCUSIONES LEGISLATIVAS recientes, se presentó una iniciativa mediante la que se propone cancelar cualquier tipo de participación privada en la gestión del agua, bajo el argumento de garantizar el acceso al líquido como un derecho humano para la población. Si bien existe la necesidad de armonizar y modificar la legislación para lograr la realización de este derecho para todos los mexicanos, el panorama hídrico nacional, presenta una problemática compleja que difícilmente se solucionará con la mera cancelación de la participación de entidades privadas en la gestión del agua. El pendiente legislativo de la elaboración de una nueva Ley de Aguas Nacionales, resulta una oportunidad valiosa para replantear de manera integral el modelo de gestión del agua en México.



# Reflexiones en torno a la iniciativa sobre la cancelación de la participación privada en la gestión del **agua\***

**Gabriela Cabestany Ruiz\*\***

## **La propuesta de cancelación de la participación privada**

El pasado 6 de septiembre se presentó en la Cámara de Senadores la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, 4, 9 y 12, y se deroga el Capítulo II —Participación de inversión privada y social en obras hidráulicas federales—, de la Ley de Aguas Nacionales por el que se prohíbe la privatización del servicio de agua potable”. Esta propuesta se enmarca en el reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento, hecho tanto por organismos internacionales, como por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por la legislación nacional a través del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En la iniciativa se señala la sobrexplotación de acuíferos y la falta de suministro de agua potable en diversas zonas del país, como los principales motivos para reformar la legislación en materia hídrica y se hace énfasis en la falta de garantía de este derecho humano para todos los mexicanos dado el panorama hídrico nacional.

El cambio que se plantea en la legislación, consiste en frenar e impedir los procesos de privatización de la gestión del agua, para sentar las bases de una gestión pública del recurso donde el Estado, en sus tres niveles de gobierno, tenga la facultad exclusiva para explotar y administrar el agua. Se propone que en la redacción del artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), se incluya la siguiente disposición:

---

\* En la presente nota se resumen y articulan algunos de los argumentos presentados en el reporte de *Temas estratégicos* no. 62 Modificaciones legislativas recientes en torno al aprovechamiento del agua en México. Recuperado de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4144/reporte62\\_170918\\_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4144/reporte62_170918_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

\*\* Investigadora “B” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

La gestión del agua será pública y sin fines de lucro. Queda prohibida la celebración de contratos con particulares así como el otorgamiento de concesiones totales o parciales para operar, conservar, mantener, rehabilitar, modernizar o ampliar la infraestructura hidráulica y la prestación de servicios asociados a ésta...

Un cambio como el que se propone, tiene implicaciones que es pertinente considerar en caso de que se lleve a cabo su aprobación e implementación. La cancelación de cualquier tipo de participación de particulares en la prestación de los servicios de agua implicaría la necesidad de contar con una cantidad suficiente de recursos públicos para realizar inversiones en infraestructura, además de considerar los fondos necesarios para corregir algunas de las deficiencias en la operación que actualmente tienen muchos de los organismos operadores de agua y saneamiento.

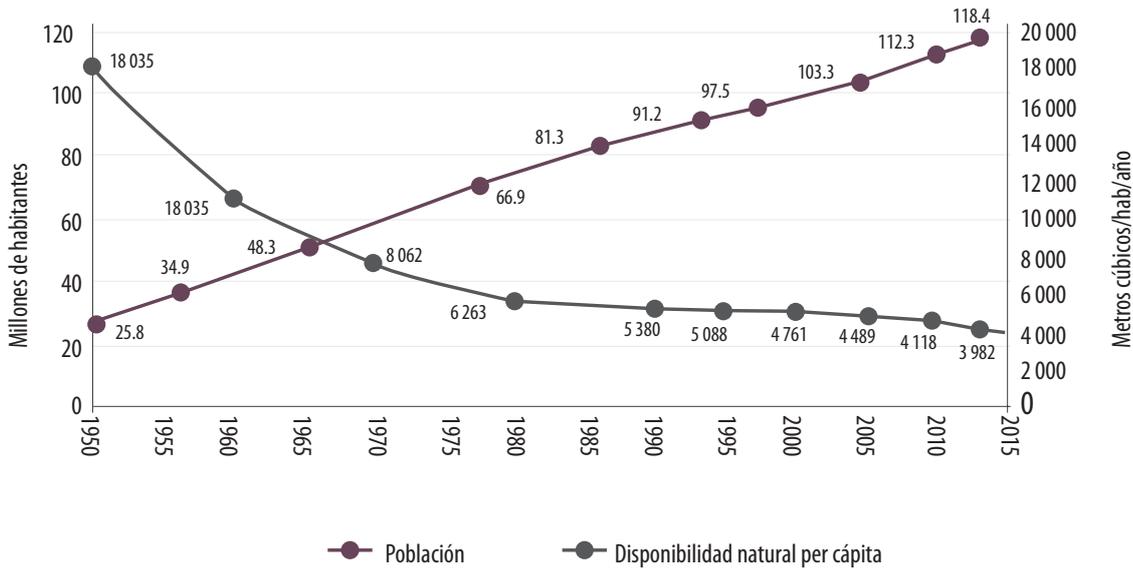
Si bien existe el pendiente legislativo de armonizar la legislación hídrica con el artículo 4º constitucional, donde se reconoce al agua como un derecho humano, el panorama hídrico de México presenta una complejidad que es pertinente considerar al momento de diseñar los mecanismos que puedan contribuir con la garantía efectiva de este derecho.

### La problemática del agua

En la literatura especializada (Aboites *et al.*, 2010; Akhmouch *et al.*, 2013; CONAGUA, 2017; Martínez *et al.*, 2010; OCDE, 2015; Salazar y Lutz, 2011; 2015) se han documentado problemas como los de la escasez, la disminución de la disponibilidad per cápita del recurso en el tiempo, la falta de eficiencia en el uso del líquido tanto en zonas urbanas como en espacios rurales, la sobreexplotación tanto de cuerpos superficiales como de acuíferos subterráneos y la contaminación de cuerpos de agua, todo esto aunado a los retos adicionales que el cambio climático representará para los recursos hídricos nacionales (ver gráficas 1 y 2).

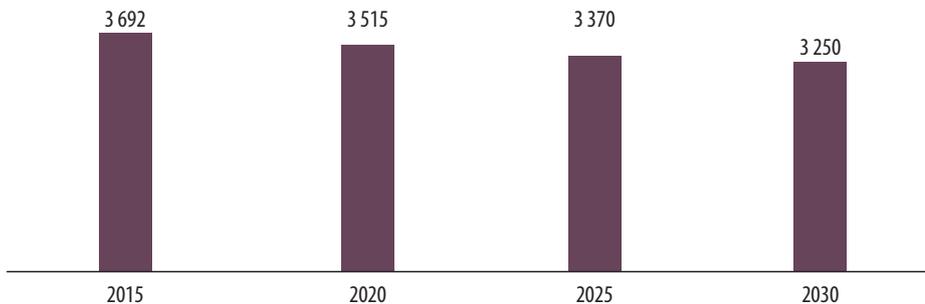


**Gráfica 1 Evolución de la población y disponibilidad natural media per cápita**



Fuente: Conagua (2017)

**Gráfica 2 Proyecciones del agua renovable per cápita en México, años seleccionados 2015-2030 (m<sup>3</sup>/hab./año)**



Fuente: Conagua (2017).

El panorama actual del agua en México, es resultado de un proceso histórico donde se ha privilegiado el paradigma de las grandes obras de infraestructura para el manejo del agua en lugar de buscar modelos más sustentables para su gestión. Se ha documentado (Akhmouch *et al.*, 2013; Castro y Sisto, 2015, Pineda *et al.*, 2010) que la necesidad de proveer de agua a los habitantes se ha solucionado desde el aumento en la oferta del líquido (es decir, explotando nuevas fuentes de agua ante la creciente demanda) y no desde el manejo de la demanda (mejorando la eficiencia en los sistemas de distribución que tienen importantes pérdidas del líquido, o modificando patrones de consumo excesivo entre la población). Este modelo resulta insostenible desde los puntos de vista económico y ambiental.

La problemática antes descrita, que incluye situaciones de escasez, contaminación, sobreexplotación, presión demográfica sobre el recurso, retos asociados al cambio climático entre otras, no es sencilla de resolver e indica la necesidad de buscar los instrumentos legislativos, de planeación y de política pública más adecuados para lograr un manejo eficiente, equitativo y sustentable del recurso vital, además de analizar y eventualmente replantear el modelo de participación privada en la gestión del recurso.

### La participación privada en la gestión del agua

Las disposiciones para conceder los derechos de uso y explotación del agua a empresas privadas, vigentes en la legislación actual, se introdujeron por primera vez en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, en la que se define a las concesiones como:

Título que otorga el Ejecutivo federal, a través de “La Comisión” [Comisión Nacional del Agua] o del organismo de cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas consecuencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos, inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación (LAN, art.3).

Desde la década de 1990, esta medida incentivó la participación privada en la gestión del agua, principalmente en los rubros de la construcción y administración de la infraestructura hidráulica, aunque también se han otorgado concesiones integrales para brindar el servicio de agua potable en ciudades como Aguascalientes y Cancún (Castro *et al.*, 2004; Pineda, 2002; Torregrosa, *et al.*, 2005).

Las experiencias de concesiones integrales han presentado diversos problemas financieros, técnicos y sociales en la provisión de los servicios de agua (Torregrosa, *et al.*, 2005), sin embargo, los organismos operadores de agua y saneamiento que están en manos de los gobiernos estatales y locales, también se han caracterizado por contar con numerosas dificultades financieras, técnicas y de eficiencia para hacer un manejo correcto del líquido (Castro *et al.*, 2004; Pineda, 2002; Pineda y Briseño, 2012; Torregrosa, *et al.*, 2005). En la literatura se ha reconocido ampliamente que el proceso de municipalización del agua, iniciado desde 1983 y en el que la responsabilidad de otorgar el servicio se asignó a los gobiernos locales, no ha tenido los resultados esperados por no haber tomado en cuenta las capacidades técnicas y financieras de los municipios y por no haber logrado el fortalecimiento técnico y financiero de los organismos operadores.<sup>1</sup>

Por otra parte, en las concesiones otorgadas para usos no domésticos del recurso, se han presentado problemas de tolerancia hacia los usos ilegales del agua y laxitud en cuanto a las regulaciones hídricas a seguir por los usuarios industriales (Aboites, *et al.*, 2010; Castro *et al.*, 2004). Lo anterior sin duda refleja la necesidad de modificar el actual esquema de concesiones para que sea transparente, con rendición de cuentas, que garantice la equidad, que se rija bajo los derechos a un medio ambiente sano y al acceso al agua de calidad y en cantidad suficiente, además de que se asegure que el agua se destine a usos amigables con el medio ambiente (Carabias, 2018).

1 Existen algunos casos de éxito en los que los organismos operadores sí han logrado operar con eficiencia y sustentabilidad, dichos casos presentan oportunidades para estudiar las determinantes de este funcionamiento adecuado. Un estudio al respecto, sobre organismos operadores en Sonora y Baja California, puede consultarse en Pineda y Briseño (2012).

## Reflexiones en torno a las modificaciones legislativas para la gestión del agua

La posibilidad para la población de contar con “acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”, es una prioridad que por mandato constitucional debe ser asumida por el Estado. Para lograr la garantía de este derecho, es indispensable considerar el tema del agua como una prioridad en la planeación del desarrollo nacional para que, posteriormente, puedan diseñarse las líneas de acción que lleven al logro de los objetivos de desarrollo planteados en esta materia, que pudieran o no considerar esquemas de cooperación con entidades no estatales de acuerdo con las metas trazadas y las estrategias necesarias para su realización.

El panorama hídrico nacional, presenta una dinámica y problemática complejas que difícilmente se solucionarán con la mera cancelación de la participación de entidades privadas en la gestión del agua. El paradigma histórico mediante el que se han privilegiado las grandes obras de infraestructura en lugar del manejo local y sustentable del agua merece un análisis profundo y una reforma de fondo para transitar hacia un modelo más sustentable del manejo del agua, que permita la garantía de este derecho para todos los mexicanos en el mediano y largo plazo.

Por otra parte la problemática que enfrentan los organismos operadores de agua y saneamiento que funcionan bajo condiciones de ineficiencia técnica y financiera, en manos de los gobiernos estatales y municipales, requiere una atención especial para realizar un diagnóstico adecuado y propuestas pertinentes para transformar este modelo de gestión que ha operado con grandes dificultades.

Asimismo, resulta importante considerar que el abasto doméstico de agua no será el único reto a enfrentar en el futuro, sino que existen demandantes de agua para usos industriales, por lo que, es pertinente hacer una valoración de la mejor manera en que el Estado podría regular a dichos usuarios del agua para garantizar que su actividad no afecte la disponibilidad del líquido para consumo humano, además de fomentar los usos amigables con el medio ambiente.

La nueva Ley de Aguas Nacionales, que fungiría como ley reglamentaria del artículo 4º constitucional, permanece como un pendiente legislativo de gran relevancia. La elaboración de dicha ley consiste en una posibilidad de replantear la participación de los usuarios privados en la gestión del agua, pero de manera mucho más amplia, representa una oportunidad para plantear un cambio integral en la forma de gestionar este recurso estratégico.

## Fuentes de consulta

- Aboites, L. (1998). *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESSAS.
- Aboites L., Birrichaga, D y Garay, J. (2010). El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX. En Akhmouch, A., Kauffmann C. y Leflaive, X. (2013). *Hacer posible la reforma de la gestión del agua*. En *OECD, Getting it Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. OECD Publishing.
- Carabias, J. (2018). Reservas del agua: agua para siempre. Portafolio de biodiversidad y servicios ecosistémicos/porfolio legislación del agua/recursos hídricos. CEIBA. Recuperado de <https://ceiba.org.mx/jcl-reservas-agua-para-siempre/>
- Castro G. y Sisto, P. (2015). Precio y manejo del agua urbana en México. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 24(47).
- Castro, J. E., Kloster, K., y Torregrosa, M. L. (2004). *Ciudadanía y gobernabilidad en México: el caso de la conflictividad y la participación social en torno a la gestión del agua*. *El Agua en México*. Visto desde la Academia. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2017). *Atlas del agua*. Recuperado de [http://201.116.60.25/publicaciones/AAM\\_2016.pdf](http://201.116.60.25/publicaciones/AAM_2016.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2018). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, 4, 9 y 12, y se deroga el Capítulo II —Participación de inversión privada y social en obras hidráulicas federales—, de la Ley de Aguas Nacionales por el que se prohíbe la privatización del servicio de agua potable, a cargo del Senador Martí Batres Guadarrama.
- Jiménez, B., Torregrosa, M. L., y Aboites, L. (coords.). (2010). *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Ley de Aguas Nacionales (1992). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Martínez, P., Patiño, C., Montero, M., Pérez, J., Ojeda, W., Mundo, M. y Hernández, L. (2010). Efectos del cambio climático en los recursos hídricos. En B. Jiménez, M. L. Torregrosa, y L. Aboites (coords.). *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (OCDE). (2015). *Water and Cities: ensuring sustainable futures*. OECD.
- Pineda, P. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y sociedad*, 14(24), 41-69.
- Pineda, P. y Briseño, R. (2012). ¿Por qué son mejores los organismos de agua de Baja California que los de Sonora? Instituciones locales y desempeño de los organismos públicos. *Región y sociedad*, 24(SPE3), 181-212.
- Pineda, N., Salazar, A. y Buenfil, M. (2010). Para dar de beber a las ciudades mexicanas: el reto de la gestión eficiente del agua ante el crecimiento urbano. En B. Jiménez, M. L. Torregrosa y L. Aboites (coords.). *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Salazar A., y Lutz, L. (2015). Factores asociados al desempeño en organismos operadores de agua potable en México. *Región y sociedad*, 27(62), 05-26.
- \_\_\_\_\_. (2011). Evolución y perfiles de eficiencia de los organismos operadores de agua potable en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 563-599.
- Torregrosa, M. Saavedra, F. y Kloster, K. (2005). Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México. *Cuadernos del CENDES*, 22(59). Tercera época, mayo-agosto de 2005.



*Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica*

**Autor:** Juan Carlos Domínguez y Claudia Corona (Coord.). (2016).

ISBN: 978-607-9475-40-6

**Publicado por:** Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¿Qué se debe entender en la actualidad como “desarrollo”? ¿Se pueden impulsar proyectos para el “desarrollo” al margen de sus efectos ambientales y sociales? En esta obra se busca responder a estas y otras preguntas relacionadas a partir de un análisis crítico de megaproyectos que se han intentado implementar en diferentes países latinoamericanos como Colombia, Chile y México, por mencionar algunos. Los casos mexicanos que se analizan en esta obra colectiva son tres y todos tienen una gran vigencia para debatir sobre el tipo de desarrollo que requiere la nación, particularmente en aquellos relacionados con el manejo de recursos naturales. En primer lugar, Claudia Corona analiza la política de abasto de agua en la Zona Metropolitana del Valle de México a partir del funcionamiento de megaobras que trasvasan agua potable de cuencas lejanas como es el Sistema Cutzamala (Capítulo 1). En segundo, Estefany Caudillo revisa el papel que tuvieron los expertos en las movilizaciones opositoras al megaproyecto de infraestructura turística Cabo Cortés en Baja California Sur (Capítulo 5). Por último, Juan Carlos Domínguez analiza el proyecto de construcción de la refinería



en Tula que se propuso en el sexenio de Felipe Calderón (Capítulo 7). Una premisa general que sirve de hilo conductor a todas las experiencias revisadas, es que no se puede vincular automáticamente megaproyectos que se promueven en la opinión pública como ejes para el desarrollo con el genuino interés público. Para ello, se requiere de una revisión minuciosa, amplia y plural del proyecto para identificar la mayor cantidad de efectos socioambientales que se prevén en el territorio y en las comunidades locales.

*Megaproyectos en México*

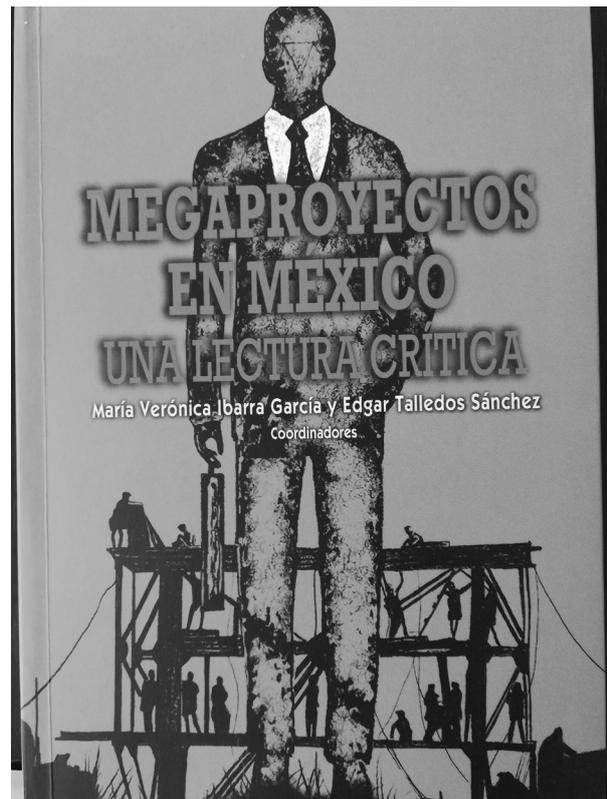
**Autor:** María Verónica Ibarra García y Edgar Talledos Sánchez (Coord.)

ISBN: 978-607-02-7876-1

**Publicado por:** Facultad de Filosofía y Letras – UNAM y Editorial Itaca.

En este libro convergen distintos enfoques disciplinares en ciencias sociales (ciencia política, sociología y geografía, por mencionar algunos) con el objeto de abordar 10 casos relacionados con la implementación de megaproyectos en México. En esta revisión, los autores subrayan aspectos centrales para el proceso legislativo, ya que desde su perspectiva, la construcción de megaproyectos suele realizarse mediante una recurrente violación del entramado jurídico vigente, o bien, aprovechando vacíos legales que favorecen su realización. Además, estas obras se han caracterizado por otras irregularidades corrosivas para el bien común como la corrupción y la opacidad en el manejo de los recursos públicos, así como el despojo territorial de grupos vulnerables. Tales procesos, en un contexto de mayor apertura a la participación ciudadana, han promovido el surgimiento de fuertes resistencias y movilizaciones sociales que en varias ocasiones se han tornado en confrontaciones físicas violentas.

Los casos que integran este libro son bastante diversos, están relacionados con la construcción de infraestructura carretera (Capítulo 2), infraestructura hidráulica como presas y acueductos (Capítulos 3 y 8), megaproyectos turísticos (Capítulo 4), proyectos mineros (Capítulo 9)



e industriales (Capítulo 5), así como otro tipo de megaproyectos vinculados con la construcción de aeropuertos (Capítulo 6), parques eólicos (Capítulo 7) e infraestructura urbana como estadios deportivos (capítulo 10). El hilo conductor de todo el libro es que los megaproyectos tienen como común denominador el hecho de que su diseño e implementación se han basado exclusivamente en una óptica gubernamental y del capital privado para reestructurar el territorio nacional tanto en su dimensión rural como urbana, marginando el interés y la voz de comunidades locales que son afectadas por estas decisiones.

### ***Megaproyectos, capital y resistencias.***

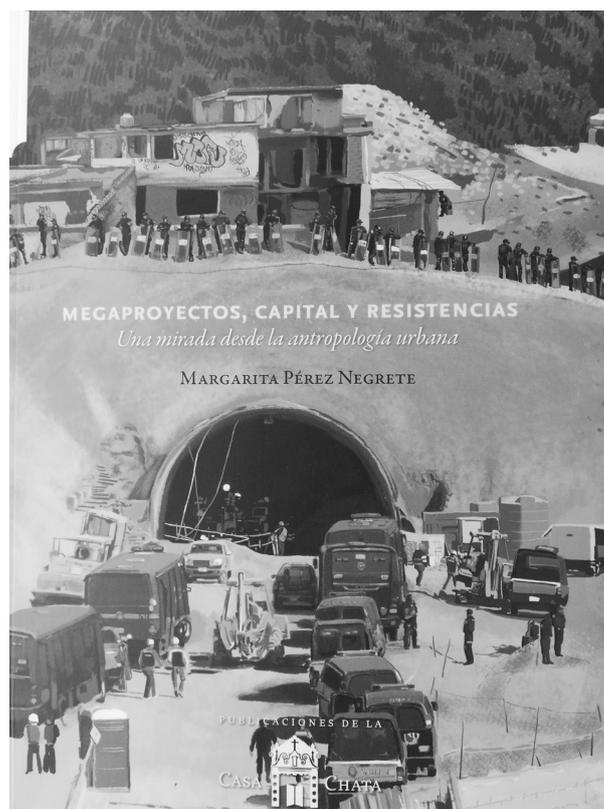
**Autor:** Margarita Pérez Negrete (2017).

**Publicado por:** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

**ISBN:** 978-607-486-408-3

En esta obra, se subraya que la construcción de las ciudades, o mejor dicho, la generación del espacio urbano, es un escenario ideal para observar la constante tensión entre dos fuerzas antagónicas: por un lado la lógica desarrollista promovida por un grupo político hegemónico, mientras que por el otro se encuentra el conjunto de valores básicos para una democracia garantista basada en el respeto y salvaguarda de los derechos humanos. En otras palabras, este conflicto inherente a cualquier iniciativa de megaproyecto, confronta a una lógica de acumulación capitalista en la producción del espacio urbano con el derecho a una ciudad incluyente, participativa y ecológicamente sostenible. El libro comienza con un componente teórico en el cual la autora plantea su esquema conceptual para el análisis de los megaproyectos (Capítulo 1). Si bien es cierto, la disciplina desde la cual realiza su teoría es la antropología social, hay un continuo diálogo con autores centrales para la geografía crítica (David Harvey) y la sociología urbana (Saskia Sassen y Loïc Wacquant).

Los conceptos de territorialidad, movilización, producción global del espacio y discursos hegemónicos se ponen en marcha a partir del trabajo de campo que realizó la autora para analizar los casos del conflicto social que sucedió por la cons-



trucción de la Supervía Poniente (Capítulos 2 y 3) y por el conjunto de megaproyectos que dieron origen a Santa Fe (Capítulo 4), ambos situados en la Ciudad de México. La estrategia metodológica del libro basada en la etnografía, entrevistas con actores sociales y el análisis documental, permite visualizar la arena de conflicto que se va gestando en torno a los megaproyectos, desde la lógica organizativa de los movimientos sociales opositores a estas obras hasta la criminalización y el descrédito del cual son objeto por parte del sector promotor de las mismas.









ISSN 2395-8138



9 772395 813008

