

Las reformas y los estados

La responsabilidad de las entidades en
el éxito de los cambios estructurales.

Transparencia
Laboral
Educativa
Telecomunicaciones
Energética
Competencia
Justicia

Fiscal
Financiera
Electoral





Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

1ª edición: noviembre 2014.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2014.

Impreso en México.

Diseño: Modus.

Impreso por: Impresos Villaflorito S.A. de C.V.

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Las reformas y los estados

La responsabilidad de las entidades en
el éxito de los cambios estructurales.

Transparencia
Laboral
Educativa
Telecomunicaciones
Energética
Competencia
Justicia

Fiscal
Financiera
Electoral

Mensaje del Presidente del Consejo Directivo del IMCO

Muchas cosas han cambiado en nuestro país en los últimos dos años. El gobierno y la oposición le dieron una oportunidad al diálogo constructivo para avanzar la agenda de reformas más ambiciosa de nuestro tiempo. La democracia mexicana demostró que era posible construir consensos en un contexto de pluralidad y competencia política. Si observamos un mapa del mundo es difícil encontrar un país que haya cambiado tanto en tan poco tiempo. Cambios fundamentales de política pública que estuvieron detenidos por lustros, finalmente fueron procesados en el Congreso de la Unión.

En meses recientes México ha vivido momentos dolorosos y agitados. Sin embargo, un análisis objetivo de nuestra realidad no puede regatear el potencial de grandeza de las reformas estructurales. A veces los seres humanos vivimos muy cerca del presente y en consecuencia resulta complicado aquilatar la trascendencia histórica de los cambios que son analizados en este nuevo estudio del IMCO.

La reforma laboral brindó mayor certidumbre para trabajadores y empresas, y mejoró las condiciones para la creación de empleos formales. En la mayoría de las entidades de la República, la reforma educativa ha inyectado elementos de meritocracia en la carrera magisterial. Hoy los consumidores mexicanos tienen una oferta mucho más diversa de opciones en telecomunicación. En el tema de competencia económica, hoy tenemos un órgano constitucional autónomo con mayor capacidad de disuasión para proteger los mercados libres y competidos. La reforma financiera representa mejores opciones crediticias para las pequeñas y medianas industrias que dan empleo a la mayoría de los mexicanos, así como más certidumbre jurídica a los acreedores. En el tema de transparencia, la reforma constitucional amplía las obligaciones de abrir las cuentas de fideicomisos y sindicatos públicos, así como homologa el derecho de acceso a la información para los ciudadanos en los tres niveles de gobierno. En el terreno electoral se abrió la puerta para las candidaturas ciudadanas, la reelección en el Congreso y las presidencias municipales, así como una ampliación histórica de las avenidas de participación de la mujer en la vida pública.

En el aspecto fiscal se fortaleció la capacidad recaudatoria del Estado Mexicano, en un contexto de declinación de los precios y la producción de petróleo. La reforma energética ha transformado las condiciones de inversión de toda la economía al garantizar a todo el sector productivo este insumo fundamental en circunstancias más competitivas. Como lo dijimos hace más de un año, el nuevo orden energético global nos movió el mapa al transformar a Estados Unidos en el principal productor de hidrocarburos del mundo. La reforma energética nos va a permitir adaptarnos mejor a este nuevo orden.

Sin embargo, la aprobación de todas estas reformas no es el fin del camino, sino un nuevo principio. Así como el IMCO acompañó el debate legislativo de cada uno de estos cambios con propuestas específicas, hoy también queremos aportar de forma constructiva en el proceso de implementación. El destino está en los detalles y el potencial transformador de estos cambios radica no sólo en su diseño bien pensado sino en las distintas fases de su ejecución.

Las reformas son de eminente naturaleza federal. Los cambios constitucionales se procesaron entre la Presidencia de la República, las dirigencias partidistas nacionales y el Congreso de la Unión. La mayoría de los poderes legislativos estatales cumplieron con avalar las adiciones y reescrituras de la Carta Magna.

Por nuestro diseño constitucional, México es una república federal que desconcentra geográficamente el poder político y financiero del Estado. En cierta medida, los gobiernos estatales son también corresponsables del destino del país. Esa es la idea central que motiva este estudio del IMCO, los gobiernos estatales son corresponsables del éxito en la implementación de las reformas.

Por supuesto que el gobierno federal tiene una autoridad y responsabilidad primigenia. Sin embargo, por acción u omisión, cada región del país y su respectiva autoridad pueden frenar o impulsar las consecuencias positivas de los cambios que hoy nos convocan. Cada reforma es distinta en su alcance y complejidad política y este trabajo busca encontrar las áreas de oportunidad donde los gobernadores con visión y liderazgo pueden multiplicar el impacto de estas transformaciones.

Los desafíos que tiene hoy el país en materia de seguridad pública serían menos agudos si tuviéramos tasas más aceleradas de crecimiento económico. Necesitamos crear mejores oportunidades de prosperidad y empleo formal. Necesitamos una economía con más incentivos a la productividad, o lo que es lo mismo, mayores incentivos a la formalidad. Necesitamos fortalecer la capacidad de atraer talento e inversión, a nuestras ciudades, a nuestros estados y a nuestro país.

Esa es la misión del IMCO. Para eso trabajamos y por eso estamos hoy aquí. Estamos muy agradecidos que nos acompañen en este empeño, que no es otra cosa que manifestar de una forma útil y pragmática nuestro enorme cariño por México.

Lic. Valentín Díez Morodo
Presidente del Consejo Directivo del IMCO

Consejo Directivo del IMCO

Valentín Díez Morodo

Presidente del Consejo Directivo del IMCO

Tomás González Sada

Vicepresidente del Consejo Directivo del IMCO

Roberto Newell García

Director Fundador y Vicepresidente del Consejo Directivo del IMCO

José Luis Barraza González

Presidente Grupo Impulso

Emilio Carrillo Gamboa

Socio Director del Bufete Carrillo Gamboa

María Amparo Casar Pérez

Académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Eugenio Clariond Reyes-Retana

Presidente del Consejo Grupo CUPRUM

Luis De la Calle Pardo

Director General de De La Calle Madrazo Mancera

Claudio X. González Laporte

Presidente del Consejo de Administración de Kimberly-Clark de México

Gerardo Gutiérrez Candiani

Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

Gabriela Hernández Cardoso

Abogada General de General Electric para América Latina

CR Hibbs

Consultora del Stanford Center for Philanthropy and Civil Society

Armando Paredes Arroyo Loza

Presidente de Grupo Apal

Antonio Purón

Consultor independiente

Alejandro Ramírez Magaña

Director General de Cinépolis

Scot Rank

Presidente Ejecutivo y Director de Walmart de México y Centroamérica

Lorenzo Rosenzweig Pasquel

Director General del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza

Jaime Serra Puche

Socio Director de SAI Consultores

Daniel Servitje Montull

Presidente y Director General de Grupo Industrial BIMBO

Jaime Zabludovsky

Presidente Ejecutivo de Con México

Reconocimientos

La quinta edición de nuestro Índice de Competitividad Estatal "Las reformas y los estados: la responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales" está integrada por dos secciones.

La primera está compuesta por una serie de ensayos realizados por el equipo profesional del IMCO y colaboradores externos al instituto. Gracias a su enorme esfuerzo de investigación y experiencia en las principales temáticas de las recientes reformas, este reporte pretende iniciar la conversación sobre el papel de los gobiernos estatales en la implementación de las reformas estructurales. Los autores de esta sección en orden alfabético son: María Amparo Casar, José Ramón Cossío Díaz, Enrique Díaz-Infante, Marco A. Fernández, Carlos Grandet, Omar Guerrero, Alejandro Hope, Judith Mariscal, Manuel J. Molano, María José Montiel, Alejandra Palacios, Jacqueline Peschard, Juan Carlos Quiroz y César Rentería, con la coordinación de Juan E. Pardinas.

La segunda parte se refiere a la actualización de nuestro Índice de Competitividad Estatal. Rodrigo Franco dirigió la recopilación y arreglo de los datos, así como el análisis estadístico del Índice. Melina Ramírez coordinó la redacción de los reportes de resultados, así como la recopilación de información y una exhaustiva revisión de la misma. Edgar Franco aportó recomendaciones para la calibración del modelo estadístico. Jossué Pérez programó los modelos de componentes principales, de robustez Montecarlo y participó en la recopilación de variables. Andrea Miranda colaboró con la recopilación y revisión de los datos.

Agradecemos la guía y participación del personal directivo del IMCO en la definición de los indicadores y el modelo estadístico y conceptual: Gabriela Alarcón, Rodrigo Gallegos, Manuel J. Molano, así como la participación en la elaboración de propuestas por Ricardo Corona, Catalina Delgado, Manuel Guadarrama, Fátima Masse y María José Montiel.

Hacemos un reconocimiento especial a Diego Díaz, Fátima Masse, Ivania Mazari y Luis Mauricio Torres por su aportación en la revisión de los datos. Asimismo, reconocemos la ardua labor de corrección de estilo de J. Daniel González Marín, así como las revisiones de Pedro Gerson, Abigail Mendoza, David Rodríguez, Sofía Saucedo y María Zimbrón. De igual manera, agradecemos a los diseñadores Adolfo Pérez y Mayra Dorantes por su incansable compromiso con esta institución.

Agradecemos al equipo de comunicación integrado por Hugo Cardoza, Romina Girón, Emir Herrera, Abigail Mendoza, Sofía Saucedo, Oliver Sunderland y María Zimbrón, cuyo esfuerzo en difusión ante medios de comunicación, en redes sociales y a través de nuestra página web permite un mayor alcance de nuestro trabajo.

Finalmente agradecemos a todo el equipo del IMCO, de manera especial a Laura Serrano, Verónica Palacios, Jorge Pérez, Alan, Rosy, Don Carlos, ya que sin su apoyo la labor del Instituto sería imposible.

Gracias a todas las instituciones e individuos que desde el surgimiento del IMCO han creído en nuestro trabajo. En particular, agradecemos el apoyo intelectual y económico del Consejo Mexicano de Negocios (CMN) que nos ha acompañado durante toda nuestra existencia. Asimismo, nos sentimos afortunados de contar con el reconocimiento y confianza de instituciones como la Fundación Hewlett cuyos recursos hacen posible éste y otros proyectos.

Agradecemos de manera especial a Don Valentín Díez Morodo y todo el Consejo Directivo del IMCO, un grupo de hombres y mujeres comprometidos con la competitividad y transformación de nuestro país. El apoyo incondicional que nos brindan es muy valioso para nuestra labor.

Finalmente, nos sentimos muy agradecidos con la generosa e invaluable participación de los expertos en cada una de las reformas abordadas. Su interés por detonar la conversación y proponer algunas líneas de acción son indispensables para una construcción exitosa de la competitividad del país. Estas contribuciones son muestra del gran compromiso que tienen con México.

Equipo profesional del IMCO

Gabriela Alarcón
Jesús Alarcón
Ariadna Camargo
Hugo Cardoza
Ricardo Corona
Agustín Díaz
Diego Díaz
Rodrigo Franco
Rodrigo Gallegos
Pedro Gerson
Romina Girón
Carlos Grandet
Manuel Guadarrama
Alejandra Hernández
Emir Herrera
David Itehuá
María José Jaury
Betsabé López
Ivania Mazari
Fátima Masse
Francisco Mekler
Abigail Mendoza
Manuel J. Molano
María José Montiel
Ana Ogarrio
Verónica Palacios
Juan E. Pardinás
Jorge Pérez
Jossué Pérez
Arturo Piñeiro
Melina Ramírez
César Reséndiz
Saúl Rodríguez
Sofía Saucedo
Laura Serrano
Hiram Sosa
Oliver Sunderland
Mariana Tapia
Luis Mauricio Torres
Alexandra Zapata
María Zimbrón

Servicio social y becarios

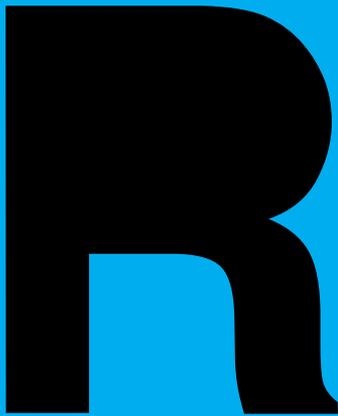
Pablo Clark, Gabriel Fernández, Alan Figueroa, Óscar González, Paola Gurrola,
Cinthya Méndez, Andrea Miranda, Stephanie Sánchez, Ramiro Suárez.

Mensaje del Presidente del Consejo Directivo	4
Consejo Directivo del IMCO	6
Reconocimientos y agradecimientos	8
Equipo profesional del IMCO	10
Las reformas y los estados: La responsabilidad de las entidades en el éxito de los cambios estructurales	
Introducción: El freno y el acelerador	14
Reformas constitucionales y legislación secundaria (fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación)	18
Empleo y justicia laboral local: una agenda de reforma para los estados	21
Los desafíos de la implementación de la reforma educativa y la perspectiva estatal	31
La reforma de telecomunicaciones y los estados	47
Necesitamos regulaciones locales con un enfoque pro-competitivo	57
Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas	61
La reforma judicial penal en las entidades federativas	75
Impuestos para crecer y estados que no recaudan	85
La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados	101
La reforma financiera y la recuperación del crédito	123
Crecimiento en el crédito empresarial y la reforma financiera	131
La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia	133
Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral	143
Resultados del Índice de Competitividad Estatal 2014	
Resultados generales	153
Resultados por subíndice	
Sistema de derecho confiable y objetivo	159
Manejo sustentable del medio ambiente	166
Sociedad incluyente, preparada y sana	174
Sistema político estable y funcional	184
Gobiernos eficientes y eficaces	190
Mercado laboral	197
Economía estable	204
Sectores precursores	211
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	218
Innovación de los sectores económicos	224
Anexo metodológico	233

Las reformas y los estados

La responsabilidad de las entidades en
el éxito de los cambios estructurales.

Transparencia
Laboral
Educativa
Telecomunicaciones
Energética
Competencia
Justicia
Fiscal
Financiera
Electoral



Introducción

El freno y el acelerador: Cómo los gobiernos estatales pueden obstaculizar o facilitar reformas estructurales

Alejandro Hope

Consultor independiente

Las cinco maneras de obstaculizar el cambio

El pie en el acelerador

La lógica del freno

Los gobiernos estatales no van a quitar el freno si no se ven obligados a hacerlo. Para ello, tienen que sentir presión desde la trinchera del cambio.

Reformas constitucionales y legislación secundaria (fechas de publicación en el DOF)

Equipo profesional del IMCO

El freno y el acelerador: Cómo los gobiernos estatales pueden obstaculizar o facilitar reformas estructurales

Alejandro Hope*

Un gobierno con un liderazgo joven logró, con una oposición constructiva, la aprobación legislativa de una ambiciosa reforma educativa. No es un triunfo menor: la propuesta había enfrentado la oposición decidida del sindicato magisterial. No es poca reforma: se reubica la nómina, se redistribuyen facultades, se transforma el currículo. La mayoría de los especialistas celebra el cambio y se anticipan resultados notables en las aulas.

Pero la realidad es decididamente terca. Desde los palacios estatales de gobierno, la reforma es subvertida a cada paso. Los gobernadores tejen redes de complicidad con las secciones sindicales, los recursos no llegan a donde debieran llegar, la anunciada innovación educativa no aparece por ningún lado. La catástrofe silenciosa de las escuelas se mantiene inalterada.

Todo lo anterior es crónica, no pronóstico. Es, a muy grandes brochazos, lo ocurrido con la reforma educativa de 1992. Una transformación indispensable, bien pensada, bien concebida, pesimamente implementada, sabotada, a veces por mala fe, a veces por simple negligencia, en el espacio estatal. Es la distancia entre el cambio y la ilusión de cambio.

Pero, en la experiencia mexicana reciente, podemos encontrar también el reverso de la moneda: cambios nacionales potenciados por la buena gestión estatal. En 1994, nada o muy poco anticipaba que Aguascalientes y Querétaro serían los grandes ganadores del Tratado de Libre Comercio. Ubicados lejos de las fronteras, las costas y las fuentes de energía, con poca tradición industrial, sin una fuerza laboral particularmente capacitada.

Pero ambos estados contaban con un as bajo la manga: autoridades estatales razonablemente competentes, dispuestas a explotar al máximo las ventajas comparativas de sus entidades y a crear entornos favorables a la inversión. Los resultados están a la vista: tasas casi asiáticas de crecimiento económico, industrias innovadoras, importantes plataformas de exportación manufacturera.

La moraleja de estas historias encontradas es sencilla: a la hora de las reformas estructurales, los estados cuentan. Cuenta por comisión o por omisión, por facilitar u obstaculizar abiertamente cambios nacionales, por cumplir o no con responsabilidades básicas, por poner o no barreras que sustituyan las que se eliminan en el ámbito federal.

Ese hecho cobra particular relevancia tras la aprobación de no menos de 11 reformas de gran calado en los dos últimos años. El impacto de algunas de ellas dependerá casi en exclusiva de lo que haga o deje

de hacer el gobierno federal. En otras, tal vez la mayoría, el resultado será producto de las acciones o inacciones de los gobiernos estatales.

En este reporte, se discuten a profundidad la interacción de las políticas estatales con múltiples reformas estructurales, desde la laboral hasta la energética. El diagnóstico y las prescripciones de política pública cambian de reforma a reforma, pero algunos temas comunes surgen de la colección de ensayos. Las fórmulas para obstaculizar cambios estructurales son diversas, pero no infinitas. Lo mismo vale para los mecanismos de facilitación. Este ensayo explora ambas listas.

Las cinco maneras de obstaculizar el cambio

La primera y más obvia forma de socavar una reforma es contravenir los mandatos legales correspondientes. Así de simple, así de sencillo. Si la reforma dice A, se hace B. Eso es, por ejemplo, lo que parece estar sucediendo en Oaxaca. La reforma educativa aprobada en 2013 obliga a otorgar plazas magisteriales por concurso. El gobierno oaxaqueño, para contener a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, ha decidido hacer exactamente lo contrario: otorgar plazas sin proceso meritocrático alguno, reservarlas para la sección, eliminar el requisito evaluatorio. Y lo ha hecho sin sufrir hasta ahora ninguna consecuencia práctica, salvo algún regaño en medios por parte de funcionarios federales.

Una segunda estrategia es apegarse formalmente a la ley, pero contradecir el espíritu de la reforma. Por ejemplo, en el Estado de México, la reforma al sistema de justicia penal, mandatada por los cambios constitucionales de 2008, significó sólo ponerle una pátina de oralidad a las viejas formas. En tierras mexiquenses, un sistema oral y adversarial significa leer en voz alta una averiguación previa, construida a la vieja usanza, no argumentar frente a un juez una teoría del caso. Es decir, las formas son nuevas, pero el fondo se mantiene intacto.

Una tercera posibilidad consiste en ahogar una reforma con carencias presupuestales. Si una reforma impone obligaciones financieras, no se fondean parcial o totalmente, durante uno o varios años. Así ha sucedido, por ejemplo, con la reforma al sistema de justicia penal: el proceso de transición obliga a la construcción de infraestructura, la contratación de nuevo personal y el reentrenamiento de buena parte del personal existente. Muchos estados no han hecho las asignaciones presupuestales correspondientes ni han elaborado proyectos competentes para recibir subsidios federales. Como no ha habido recursos, no ha habido reforma. Tan fácil.

Una cuarta práctica es, sin contravenir directamente la ley, aprobar medidas que subvierten el objetivo de una reforma. Si se aprueba a nivel nacional una reforma financiera para destrabar el crédito, se legislan a nivel estatal medidas para dificultar la ejecución de garantías. Se desregula el transporte de mercancías en carreteras federales, pero se aprietan las tuercas en carreteras estatales. Se eliminan requisitos burocráticos para la apertura de negocios en el ámbito federal, pero se llena de trámites a las unidades económicas en el espacio estatal y local. Los ejemplos sobran.

Por último, si todo lo anterior falla, los gobiernos estatales siempre tienen la posibilidad de no administrar los conflictos políticos que inevitablemente surgen tras una reforma de gran calado. Si las organizaciones campesinas protestan por la transformación de subsidios agropecuarios, se les manda a la SAGARPA. Si los maestros se quejan por la reforma educativa, se les dirige a la SEP. Si los movimientos de deudores se inconforman ante una reforma financiera, se les dice que Hacienda es la ventanilla correcta. Al final del camino, toda la presión acaba en el gobierno federal, con el riesgo de que una reforma quede hueca no sólo en el estado del gobernador omiso, sino en el país entero.

El pie en el acelerador

No todo es freno. Los gobiernos estatales pueden por diversos caminos optar por la reforma y no por el obstáculo. El primero y obvio es cumplir la ley. Si una reforma mandata cambios legislativos o regulatorios estatales, se realizan cuándo y cómo se debe. Por ejemplo, en Chihuahua, Baja California o Morelos, la reforma al sistema de justicia penal ha procedido sin impedimentos. Los códigos penales y de procedimientos se reformaron en los plazos debidos, dejando tiempo suficiente para el proceso de implementación. En todos esos casos, los efectos positivos ya se empiezan a sentir.

Un segundo camino es hacerse cargo de las encomiendas propias. Tal vez una reforma específica no requiera modificaciones legislativas o regulatorias estatales, pero eso no le quita responsabilidad a las autoridades de los estados, empezando con la elemental: garantizar la seguridad física de los ciudadanos en su territorio. No hay reforma que valga para atraer inversiones si no se puede proteger la vida, integridad y patrimonio de las personas. Por favorable que sea el régimen regulatorio en materia de hidrocarburos, no habrá explotación acelerada de gas shale, si el secuestro y el cobro de piso obtienen carta de naturalización en las regiones donde se encuentran los posibles yacimientos. Ese es sólo un ejemplo: hay muchos otros. En ese sentido, una transformación de las instituciones de seguridad de los estados sería una contribución fundamental al proceso de reforma estructural de la economía.

Una tercera posibilidad, vinculada a la anterior, es la reforma al sistema de justicia de los estados. Aquí no sólo nos referimos al ámbito penal. En materia de competitividad, es tanto o más importante lo que sucede en materia civil, mercantil o laboral. Inevitablemente, muchas disputas surgirán del proceso de reformas. Si estas no se pueden resolver de manera justa, transparente y expedita, el proceso de cambio se puede frenar bruscamente. En contraste, innovaciones bien pensadas en las instituciones de administración de justicia pueden ser un elemento acelerador con efectos casi inmediatos. Allí está, por ejemplo, la transformación del sistema de justicia laboral en Chihuahua, detallado en el capítulo correspondiente de este reporte. En cuestión de meses, con pocos cambios, el número y duración promedio de los litigios laborales en ese estado se desplomaron, con efectos notables en materia de creación de empleo.

Una cuarta ruta es la transformación de algunas instituciones clave para la vida económica, en particular el registro público de la propiedad (y en el caso de algunos estados, el catastro). No hay derechos de propiedad que valgan si los expedientes del RPP pueden modificarse por desorden o corrupción. Muchas transacciones se vuelven imposibles si no se puede saber con quién se está tratando, si no hay manera de dilucidar quién es dueño de qué cosa. Modernizar los registros públicos es una tarea silenciosa, pero crucial, con pocos réditos políticos de corto plazo, pero con un impacto económico decisivo. Y la importancia se acrecienta con las reformas recientes, particularmente en materia energética. Para los estados que quieren ser el "Houston mexicano", esa es una tarea que deberían emprender ya.

En quinto lugar, las autoridades estatales pueden eliminar sus propias barreras al crecimiento. Es mucho lo que se puede hacer desde el ámbito estatal para facilitar la apertura de negocios, por ejemplo. Se pueden establecer ventanillas únicas, digitalizar trámites y eliminar requerimientos burocráticos. Diversos estados lo han venido haciendo, de hecho, desde hace una década. Aguascalientes y Colima, por ejemplo, han sido muy agresivos en eliminar las barreras para hacer negocios y los resultados se notan en sus tasas de crecimiento.

Por último, los gobiernos estatales pueden administrar los conflictos políticos que surjan de las reformas. Tienen recursos y herramientas para hacerlo. Pueden compensar a los perdedores de diversas maneras, con otras reformas legislativas, con proyectos sociales o productivos, vivienda, programas de capacitación, entrenamiento y empleo temporal. O en algunos casos, tal vez baste con escuchar las demandas de los grupos inconformes, muchas de ellas perfectamente legítimas. El punto es sencillo: los gobiernos estatales que puedan garantizar un clima de estabilidad política y respeto a la ley estarán entre los ganadores del proceso de cambio.

La lógica del freno

Si son evidentes las ventajas del acelerador, ¿por qué tantos gobiernos estatales insisten en poner el freno? En primer lugar, por una asimetría intertemporal: los beneficios de las reformas se ubican en un futuro en el cual el gobernador ya no es gobernador, pero los costos son inmediatos. Contribuir a la reforma educativa produce una mano de obra más capacitada en el mediano plazo, pero disputas con el sindicato magisterial en el presente. Modernizar el registro público de la propiedad facilita transacciones futuras, pero distrae recursos para otras prioridades.

En segundo término, ante cambios nacionales, no es fácil dilucidar responsabilidades estatales. Si una reforma nacional fracasa por indolencia o sabotaje estatal, siempre es posible atribuir la culpa a la reforma misma. En cambio, si la reforma produce efectos positivos, los gobiernos estatales pueden atribuirse parte del crédito, aún si hicieron poco o nada para facilitar el cambio. Ante esa ecuación, la apuesta más segura es no hacer nada.

Eso obliga a pensar estratégicamente en instrumentos que alteren el cálculo político de las autoridades estatales. Algunos pueden ser zanahorias: subsidios, aportaciones o fondos concursables que faciliten la implementación de algunas reformas. Otros inevitablemente tendrán que ser garrotes: por ejemplo, procesos obligatorios de certificación y acreditación de algunos procesos o instituciones (la policía estatal, por ejemplo), con sanciones económicas en caso de incumplimiento.

La transparencia es otro instrumento fundamental para modificar la ecuación. Para despejar la bruma de las responsabilidades respectivas, es indispensable saber quién hace qué, a qué se dedican los recursos presupuestales, dónde se ubican las prioridades de los distintos gobiernos estatales. El gobierno federal podría contribuir a ese proceso transparentando los distintos fondos de aportaciones y subsidios federales. El recién fortalecido IFAI podría ayudar si asume una visión amplia de la transparencia en los estados, particularmente en materia presupuestal.

Pero al final del día, mucha de la responsabilidad va a recaer en la propia sociedad. Los gobiernos estatales no van a quitar el freno si no se ven obligados a hacerlo. Para ello, tienen que sentir presión desde la trincheras del cambio. Hay varias maneras de hacerlo: creando observatorios estatales independientes en diversas materias, produciendo diagnósticos sobre problemáticas específicas, generando manuales de buenas prácticas, redirigiendo esfuerzos de cabildeo de los foros nacionales a los espacios estatales.

Este reporte de IMCO es un esfuerzo en esa dirección. Busca en primer término enlistar las muchas maneras en que los gobiernos estatales pueden contribuir a acelerar los procesos de cambio. Busca también ofrecer algunos ejemplos de transformación creativa en los estados que han contribuido a fortalecer reformas de alcance nacional. No busca en modo alguno proveer un recetario o una lista cerrada de medidas indispensables. Más bien, como en reportes anteriores, está pensado más como el inicio que como el cierre de una conversación.

La experiencia del último cuarto de siglo demuestra que el proceso de reforma no acaba al momento de la promulgación. De hecho, ese es más bien su inicio. Y en la trayectoria subsiguiente, lo estatal cuenta. Si las autoridades de las entidades federativas deciden poner el freno, no hay consensos legislativos ni pactos interpartidistas ni voluntad federal que valgan: muchas reformas morirán en la cuna. Pero si optan por el acelerador, las posibilidades son ilimitadas.

*Alejandro Hope es consultor independiente en Seguridad.

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

Reformas constitucionales y legislación secundaria (fechas de publicación en el DOF)

Equipo profesional del IMCO

LABORAL: El **30 de noviembre de 2012** se publicó en el Diario Oficial (DOF) de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

EDUCATIVA: El **26 de febrero de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman los artículos 3 en sus fracciones III, VII y VIII, 73 en su fracción XXV y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo). El **11 de septiembre de 2013** se publicaron en el DOF los siguientes decretos:

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.
- Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

TELECOMUNICACIONES: El **11 de junio de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones que establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos. El **14 de julio de 2014** se publicó en el DOF el decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

COMPETENCIA ECONÓMICA: El **11 de junio de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones que establece la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos. El **23 de mayo de 2014** se publicó en el DOF el decreto por el que se expide la Ley Federal de Competencia Económica y se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal.

JUSTICIA: El **18 de junio de 2008** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123. Reforma integral que establece las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública.

PENAL: El **8 de octubre de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única. El **5 de marzo de 2014** se publicó en el DOF el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

FISCAL/HACENDARIA: El **9 de diciembre de 2013** se publicaron en el DOF los siguientes decretos:

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El **11 de diciembre de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

El **24 de enero de 2014** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

ENERGÉTICA: El **20 de diciembre de 2013** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía se reforman y adicionan los artículos 25, 27 y 28. El **11 de agosto de 2014** se publicaron en el DOF los siguientes decretos:

- Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública.

-
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.
 - Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
 - Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas.
 - Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Fuentes:

- Sitio web del Diario Oficial de la Federación. Disponible en: www.dof.gob.mx
- Sitio web del gobierno federal. Disponible en: www.reformas.gob.mx
- Sitio web de la Cámara de Diputados. Disponible en: www.diputados.gob.mx

FINANCIERA: El **10 de enero de 2014** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

TRANSPARENCIA: El **7 de febrero de 2014** se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Se reforman y adicionan los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122. La reforma en materia de transparencia otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.

POLÍTICA-ELECTORAL: El **10 de febrero de 2014** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. El **23 de mayo de 2014** se publicaron en el DOF los siguientes decretos:

- Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

R

Laboral

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reforma para los estados

Manuel J. Molano

Director General Adjunto del IMCO

¿Qué dice la reforma? ¿Cuáles son sus objetivos?

Retos y obstáculos para los gobiernos estatales

Reformas de oralidad en los procesos laborales. El caso de Chihuahua.

Propuestas para una implementación exitosa

Si los gobiernos estatales quieren ser proactivos en la creación de nuevos y mejores empleos en sus entidades, deben... permitir una mejor impartición de una justicia laboral que convenga tanto a los trabajadores como a los dueños del capital.

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reforma para los estados

Manuel J. Molano*

La reforma laboral fue un cambio muy esperado para mejorar la eficiencia y el funcionamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, sus resultados aún están por verse. Una posible explicación es que no fue todo lo profunda que era necesario, especialmente en los temas de transparencia sindical y eficiencia en el despido. Además, existen brechas de implementación locales. Dado que la Ley Federal del Trabajo (LFT) es un ordenamiento federal, pero cuyo ámbito de aplicación es eminentemente local para la mayoría de los trabajadores del país, el alcance de la legislación será tan amplio como la reforma procesal real al interior de cada uno de los estados.

¿Qué dice la reforma? ¿Cuáles son sus objetivos?

El derecho moderno es complejo y la razón de ser de las leyes y regulaciones se pierde en una maraña de disposiciones, cuyo fin normativo no necesariamente está alineado con los objetivos de la norma o con el bien común.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) se abocó a hacer una reforma a la LFT. Las razones diagnósticas son muy parecidas a las que se esgrimen hoy para otras reformas: la productividad laboral es muy baja, estamos creando un número de empleos por debajo de lo que requiere nuestra dinámica demográfica, la tasa de participación laboral de mujeres y estudiantes es muy reducida, el empleo informal ha crecido por arriba del formal y la necesidad de transparentar los costos de terminación de las relaciones laborales.

En esa época se escuchaba a funcionarios del Ejecutivo Federal decir que era necesario reformar la LFT porque la última reforma importante a ese ordenamiento era de los años setenta y había significado un retroceso, no un avance. Otros, en un ímpetu menos provisto de objetivos concretos, declaraban a los medios la necesidad de modernizar la LFT.

La reforma se quedó corta respecto a lo esperado por analistas, empresarios, funcionarios y probablemente los propios trabajadores. Los grupos de interés sindical en el Congreso detuvieron todos los cambios que hubieran abierto las cuentas de los sindicatos ya no al público sino a sus propios agremiados. Quizás no era indispensable hacer transparentes las cuentas de los sindicatos frente a otros mecanismos de fiscalización. Como luego se evidenció con el arresto de la líder magisterial Elba Ester Gordillo, las cuentas sindicales no están sujetas al escrutinio público, pero las cuentas personales de los líderes sí lo son. El enriquecimiento ilícito y la operación con fondos de procedencia ilícita que le fincaron a la profesora Gordillo resultó de la revisión de sus finanzas personales.¹

Un observador casual en 2010 podría haber supuesto que la reforma laboral estaba muerta cuando se supo que Joaquín Gamboa Pascoe de la CTM apoyaría la reforma laboral siempre y cuando se eliminaran de ella todas las medidas encaminadas a disminuir el poder de los sindicatos. El sector privado mexicano parecía relativamente cómodo con esa posición. Nadie quiere pleito con los líderes de los trabajadores en las ramas de producción más sindicalizadas de la economía.

El contenido de la reforma de 2011-12 era diverso. Una buena parte de ella estaba centrada en los derechos de los trabajadores. Algunos de ellos se consignaban en la propuesta de reforma y tomaron por sorpresa a la sociedad –por ejemplo, la provisión de agua suficiente para consumo mientras los jornaleros agrícolas laboran o que el trabajo doméstico debería tener un horario mínimo para el descanso del trabajador. La ley original, expedida en agosto de 1931, fue vanguardista para su época, pero dejó algunos claroscuros que parecían más propios de una sociedad esclavista que de una civilización moderna.

Dentro de los cambios más importantes de la reforma de 2012 destacan los siguientes:

1 Sin embargo, la nueva Ley de Transparencia sí incluye las finanzas de los sindicatos públicos.

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reformas para los estados

Descripción	Texto original	Texto reformado
La ley define de manera más clara conceptos de justicia social.	Artículo 2o.	Artículo 2o.
Se define y regula la subcontratación.		Artículos 15-A, B, C y D.
Se define y regula la subcontratación.	Artículo 15	Artículo 15
Se regula el trabajo de los mexicanos en el extranjero con más detalle.	Artículo 28	Artículos 28, 28-A, B.
Se incorporan como nuevas formas de contratación el trabajo de temporada, los contratos de prueba y la capacitación inicial.	Artículo 35	Artículos 35, 39-A, B, C, D, E y F.
Se regulan las acciones para seguir en casos de contingencia sanitaria.		Artículos 42 Bis y 429 fracción IV.
Se prohíbe el trabajo infantil afuera del círculo familiar.		Artículo 22 Bis
Se agregaron intereses al cálculo de salarios vencidos para efectos de indemnización.	Art. 50, frac. III.	Art. 50, frac. III.
Se incorporan elementos de igualdad de género, preferencia sexual y la prohibición de discriminar por condiciones de embarazo, por ejemplo.	Artículo 56	Artículo 56
Obligación de constituir comisiones mixtas de productividad en las empresas		Artículo 153-I
Criterio de antigüedad, productividad y aptitud para la asignación de vacantes, que antes se otorgaba solamente por escalafón.	Artículo 159	Artículo 159
Prohibición de emplear mujeres gestantes en las contingencias sanitarias.	Artículo 168	Artículo 168
El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia de la autoridad del trabajo federal y local.	Artículo 173	Artículo 173
Proporcionar a los trabajadores agua durante la jornada de trabajo.		Artículo 283, fracción IV.

Hay un aspecto que parece obvio y que no está en la reforma, porque forma parte de otros cuerpos del derecho mexicano. La obligatoriedad para las partes de conocer el contrato antes de iniciar las labores es indispensable para que la relación laboral sea una de derechos y obligaciones y no una propia de sociedades esclavistas. El criterio general de la LFT desde antes de su reforma es que la falta de contrato es imputable al patrón, no al trabajador. Dicho esto, la inexistencia del contrato propicia la dificultad de hacer al sector informal sujeto de la norma laboral, como veremos más adelante.

La reforma laboral del presidente Calderón, liderada por el entonces secretario del Trabajo Javier Lozano, era principalmente una reforma procesal respecto del funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a nivel federal y estatal. Sin embargo, la reforma incluía también muchas cuestiones relativas a disminuir el poder de los líderes sindicales – transparencia en los sindicatos, elección libre y secreta de los líderes, eliminación de cláusulas de inclusión y exclusión. En IMCO veíamos con muy buenos ojos estas reformas, ya que eran una precondition para la modernización nacional.

Sin embargo, la reforma fue atropellada por la *Realpolitik*. Históricamente, las legislaturas no habían sido capaces de sacar adelante en 30 años reformas de la LFT, relativamente frívolas unas, triviales otras. Era de esperarse que los diputados provenientes del sector sindical bloquearan cualquier intento de éxito de la reforma de Lozano, debido a las implicaciones que tendría para el poder de los sindicatos.

Los sucesos de 2011 que ahogaron el intento de reforma llevan a una reflexión profunda sobre el tipo de reforma laboral que requiere México. A finales de 2012 se aprobó una reforma bastante más modesta en sus alcances, que no tocaba los poderes sindicales. Es importante responder a las siguientes preguntas en torno a los asuntos sindicales y la LFT:

- ¿Es suficiente reformar la LFT para resolver los problemas de productividad e informalidad de la economía mexicana?
- ¿No valdría la pena revisar al mismo tiempo el régimen impositivo y de seguridad social al que están obligados los trabajadores y sus patrones?
- La informalidad parece estar ligada a la ruralidad, baja educación y trabajo familiar, y a diversos mecanismos de elusión y evasión fiscal. ¿Es realmente un problema laboral?
- ¿Realmente necesitamos una reforma laboral antisindical?
- ¿Es la LFT el instrumento óptimo para lograr transparencia sindical?
- ¿Por qué el sector privado formal parece estar relativamente cómodo con la sindicalización en los términos planteados por la LFT, antigua y reformada?
- ¿La sindicalización es un obstáculo real al crecimiento de la productividad en la economía?
- ¿Es posible resolver los problemas procesales de la LFT sin hacer mella en el poder de los sindicatos?
- ¿Hay otros instrumentos, en la legislación estatal por ejemplo, que puedan ayudar a un mejor funcionamiento del sistema laboral mexicano?

Esta sección busca responder a dichas preguntas. Dado que la reforma laboral de 2012 fue insuficiente, se requiere que los gobiernos estatales tengan voluntad política para cambiar los intereses alrededor de los asuntos laborales y la necesidad de un esfuerzo permanente y coordinado para revisar la legislación federal y estatal con miras a lograr buenos resultados a partir de reformar las leyes que regulan al mercado laboral.

Es importante aclarar, antes de abundar más en el tema, la importancia de la justicia laboral para empresas y trabajadores. En ausencia de un esquema de seguro de desempleo que pueda ayudar a sujetos en esa condición, la liquidación laboral es fundamental para que el trabajador pueda financiar los costos de búsqueda de una ocupación que le resulte más adecuada a sus propias capacidades. Si el trabajador toma el primer trabajo que encuentra por no poder financiar la búsqueda de uno nuevo en la rama que más le conviene, tendríamos un número importante de personas ocupadas en labores que no les permiten maximizar su productividad. Eso también reduce el tamaño del *pool* disponible para las empresas especializadas en determinadas ramas.

Por otra parte, para las empresas es importante la buena administración de la justicia laboral porque de ella depende la certidumbre jurídica en los acuerdos de separación o terminación laboral. Otra vez, en ausencia de un seguro de desempleo que dé recursos suficientes para financiar costos de búsqueda, puede haber un margen de riesgo e incertidumbre en las finanzas de las empresas por los montos que implica la liquidación de un trabajador. El sistema de liquidación

previsto en la Constitución de México y reglamentado en la LFT puede ser confuso y complejo y es posible que la empresa acabe pagando más por la indemnización de los trabajadores. Si la liquidación está mal pagada, la empresa tiene que volver a pagar la indemnización, y muchas veces con salarios caídos, intereses y sobrecostos, especialmente los relacionados al litigio.

Existe un debate interesante sobre el camino más conveniente para financiar los costos de búsqueda de los trabajadores: si un seguro de desempleo o un esquema de liquidación laboral. Una perspectiva promercado diría que un arreglo privado siempre es preferible a uno que requiere la intervención del sector público. Así pensado, es preferible la indemnización al seguro de desempleo. Tal interpretación es imperfecta porque ambos esquemas requieren de la intervención gubernamental. En el derecho laboral mexicano, el papel de la autoridad es asegurarse que quien contrató a un trabajador y luego lo despidió, le entregue una indemnización. En los países con esquemas amplios de seguro de desempleo, la intervención de la autoridad consiste en cobrar los impuestos y contribuciones necesarios para que al momento del despido, el trabajador recurra a fondos públicos que le permitan financiar la búsqueda de un nuevo empleo. Es importante mencionar que México está transitando hacia un esquema híbrido donde los seguros de desempleo empiezan a cobrar cierta relevancia.

Desde un punto de vista macroeconómico, los seguros de desempleo contemplados por las reformas de seguridad social de la administración del presidente Peña, son una alternativa buena porque los trabajadores formales mexicanos han tenido tasas de ahorro forzado en fondos para vivienda por encima del nivel socialmente óptimo. El seguro de desempleo propuesto permite al trabajador utilizar la mitad de su ahorro, que antes estaba destinado al Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), correspondiente al 5% del salario base de cotización. Podríamos pensar que ni la autoridad ni el patrón están poniendo recursos para ese seguro de desempleo y esos fondos en estricto derecho son propiedad del trabajador.² Ahora bien, esos recursos no están disponibles ni para el trabajador informal (la mayoría, 60% de la población económicamente activa, PEA) ni para el que ya tiene comprometidos esos recursos para el pago de una vivienda. En conclusión, desde una perspectiva no macroeconómica, sino de financiamiento de costos de búsqueda, el seguro de desempleo mexicano es un complemento mínimo y bastante imperfecto de la liquidación laboral.

Más aún, dado que pueden existir algunos costos de transacción asociados a la obtención de esos recursos, es muy posible que el seguro de desempleo (al igual que la liquidación laboral) no sea una opción expedita para que el trabajador obtenga recursos en el momento de la separación laboral, mismos que le permitirían financiar la búsqueda de un empleo. Por ello, es muy importante que tengamos esquemas de justicia laboral expedita, de tal manera que la liquidación pueda cumplir con ese fin.

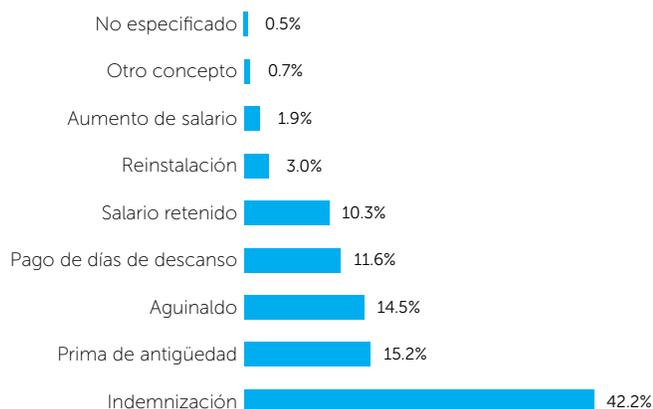
² No sorprende que el principal opositor a esta reforma sea el INFONAVIT.

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reformas para los estados

En el mundo moderno, la liquidación o el seguro de desempleo tienen un fundamento teórico en los costos de búsqueda de un nuevo trabajo. No es así en nuestra Constitución. En México, el derecho laboral busca reivindicar la garantía de las personas al trabajo, muy en línea con las teorías socialistas que estaban en boga a principios del siglo XX. De hecho, la Constitución nacional prioriza la eventual reinstalación del trabajador en el empleo sobre la indemnización. La LFT reformada cambia este concepto e hizo evidente situaciones en donde la reinstalación no es posible ya, por haberse roto las relaciones de confianza entre el trabajador y quien lo contrata.

Sin embargo, la mayor parte de los trabajadores no demanda su reinstalación en el empleo ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA). IMCO (2014) reveló que la mayor parte de las demandas (42%) son para solicitar el pago de indemnización. Otro 53.5% para reclamar otros conceptos económicos (aumento de salario, salario retenido, pago de días de descanso, aguinaldo o prima de antigüedad). Solamente 3% de los trabajadores demanda la reinstalación.

Gráfico 1. Conceptos reclamados en demandas laborales (Promedio 1991-2012)



Fuente: Análisis IMCO con datos de INEGI. Estadísticas sobre relaciones laborales

Más aún, IMCO (2014) reveló que en 2012 la mayor parte de las demandas alegaban un despido injustificado (95.3%). Esto implica un incremento importante respecto a 1991, donde solamente el 77% de las demandas alegaban despido injustificado. Dado que la principal motivación de las demandas es de naturaleza económica, resulta lógico que siempre se alegue injustificación en el despido, pues así se pueden maximizar los recursos obtenidos a partir del litigio.

La elevada orientación de las demandas para obtener una indemnización ha generado un crecimiento importante en la industria de los abogados laborales. Los hay especializados en defender empresas y trabajadores. Es común que cobren el 30% del valor de la indemnización, en el caso de los abogados de trabajadores, mientras

que normalmente los de empresa están sujetos a esquemas de iguala en donde la empresa paga una cuota fija para que el abogado la defienda de todas las posibles controversias en su contra. En un mercado funcional y sin fricciones, el ejercicio de la abogacía en temas de justicia laboral no debería ser una rama del derecho tan rentable. En la Ley vigente no hay incentivos para la conciliación, sino para el pleito. Ahí hay una veta importante para la autoridad local, que podría mejorar el desempeño en la impartición de justicia laboral, como veremos más adelante.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de una reforma constitucional nacional que reconozca como necesidad principal de la gente la indemnización y no la defensa del derecho sagrado al trabajo o su eventual reinstalación. Esto tiene lógica, como se dijo antes, porque se requieren financiar los costos de búsqueda. También implica que los seguros de desempleo deben ser un sustituto (no un complemento) de las indemnizaciones obtenidas en los litigios laborales, así como evitar riesgos para las finanzas públicas. El diseño de dichos seguros no debe destruir los incentivos para que el trabajador haga una búsqueda expedita y eficiente de un nuevo empleo. La experiencia internacional indica, en muchos casos, que los seguros elevan las tasas de desempleo porque las personas deciden permanecer más tiempo en ese estado ocupacional para obtener una renta derivada de esa conducta.

Un principio rector usual en los servidores públicos encargados de supervisar o impartir justicia laboral, consiste en la búsqueda de un equilibrio entre los factores de la producción. Normalmente se cita al trabajo y al capital como los principales. Otros países como Alemania, revisan su legislación laboral cada dos años. Es probable que México requiera una nueva reforma a la LFT y la Constitución para buscar un nuevo equilibrio entre el trabajo y el capital, dado que el capital hoy ya no es necesariamente el gran capital de los años 30, ni el trabajo un factor que dependa de sus posibilidades de negociación colectiva a través de un sindicato. Si los gobiernos estatales quieren ser proactivos en la creación de nuevos y mejores empleos en sus entidades, deben usar su músculo político en el Congreso Federal para lograr reformas a la LFT que reduzcan las fricciones del mercado en la separación y la renta económica de los profesionales del litigio laboral, así como permitir una mejor impartición de una justicia laboral que convenga tanto a los trabajadores como a los dueños del capital.

Norma Samaniego, experta en Derecho y Economía laborales, concedió una entrevista a IMCO a comienzos de 2013. En ella nos expresa su punto de vista respecto al carácter tripartito de la JLCA y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA). En su opinión, tal carácter tripartito (donde hay un representante sindical, uno gremial y el Presidente como representante gubernamental) debe desaparecer. La única forma en que estos órganos de impartición de justicia (que dependen de la administración pública local y federal) sean verdaderamente autónomos, justos y tengan acceso a mejores presupuestos y métodos de impartición de justicia, es que los presidentes de las JLCA y la JFCA sean verdaderos jueces. Dado que la colectivización gremial y sindical de las empresas y los trabajadores

es cada vez menor, el carácter tripartito de estos órganos perdió su razón de ser. Los presupuestos destinados al representante patronal y empresarial acaban financiando a los pasantes y litigantes, y se han convertido en un subsidio implícito a la industria del derecho laboral.

Retos y obstáculos para los gobiernos estatales

El derecho laboral en México es una norma de expedición federal (la LFT) cuyo cumplimiento se hace efectivo principalmente en el ámbito local. IMCO (2014) reveló que a las JLCA locales competen todas las actividades económicas no comprendidas en el artículo 527 de la LFT, que son exclusivas para la JFCA. El 91.1% de la población económicamente activa son clientes potenciales de las JLCA. En 2012, era un grupo de 47.6 millones de trabajadores (IMCO, 2014).

Los trabajadores informales parecen estar seriamente subrepresentados como grupo poblacional en los conflictos en la JLCA. No hay estadística dura al respecto, pero evidencia anecdótica, principalmente de investigadores como Joyce Sadka, del ITAM, que hace trabajo de campo en la JLCA de Texcoco, Estado de México, indican que menos del 10% de los asuntos en esa JLCA son de fuerza de trabajo informal. Necesitamos mejor estadística al respecto, pero si eso fuera cierto, implicaría que la LFT es uno de los impedimentos reales para el empleo formal en México. Si no hay contrato, afiliación al IMSS ni pago de impuestos, será muy difícil para el trabajador probar que existe una relación laboral, y por eso el informal podría ser el método predilecto de contratación en la economía mexicana.

IMCO (2014) revela que la población objetivo de las JLCA ha crecido a una tasa promedio de 2.5% al año durante la última década, ligeramente por debajo de la tasa de crecimiento de la población económicamente activa. Visto así, la impartición de justicia laboral no debería ser un problema. Sin embargo, en el mismo estudio, muestra que los conflictos individuales han crecido al 4.4% anual en promedio, y los conflictos colectivos han decrecido al -4.6% al año. En 1991 había 13.5 conflictos individuales por cada conflicto colectivo. En 2003, esa proporción era de 104 a uno y en 2012 subió a 233.

Esta elevada fragmentación de los conflictos de colectivos a individuales tiene implicaciones importantes para la definición del presupuesto y el tamaño de las JLCA. Cuando la mayoría de los asuntos que resolvían las JLCA eran disputas colectivas, de un plumazo se podía resolver un asunto concerniente a cientos de trabajadores. Esto ya prácticamente no ocurre: el trabajador acude solo y eso implica que los recursos de las juntas están bajo una presión mucho mayor que la existente en el México de hace algunas décadas, marcado por conflictos laborales colectivos y la vida sindicalizada de los trabajadores.

También hay una implicación importante respecto a los métodos y procedimientos requeridos para desahogar un volumen tan elevado de asuntos. De hecho, la reforma de 2012 visualiza el problema de saturación de las JLCA como uno donde deben contratarse más auxiliares, y no hace una mínima consideración sobre cómo puede

ser el proceso más expedito.³ Para que las JLCA puedan manejar un volumen de asuntos tan elevado, tienen que acelerar los procesos.

Por ejemplo, la JLCA de Guadalajara, Jalisco, maneja aproximadamente 14 mil asuntos por año. Suponiendo que la JLCA trabaja 365 días al año (lo cual no ocurre), el presidente resolvería entre 38 y 39 asuntos diarios. Una responsabilidad de ese tamaño es materialmente imposible de manejar, aún para el servidor público más dedicado.

Derivado de ello, muchos asuntos pueden rezagarse, lo cual tiene implicaciones en términos de salarios caídos. A pesar de que las reformas a la LFT establecieron un límite superior para los salarios caídos que pueden cobrarse como parte de la indemnización. Como máximo, debe ser el equivalente a un año de salario más intereses.⁴ Sin embargo, las reformas a la LFT sujetan el cálculo de intereses al 2% mensual sobre los salarios caídos, a partir del momento en que se inicia el proceso de demanda y hasta el momento en que se ejecuta. El Dr. David Kaplan, del Banco Interamericano de Desarrollo, calculó que la curva de crecimiento de la indemnización estaba sujeta a una trayectoria lineal cuando los salarios caídos se acumulaban sin intereses; en el cálculo actual es una curva exponencial de crecimiento, por lo cual si el juicio se retrasa de manera importante, la LFT reformada puede ser más onerosa para el patrón que la LFT original.

El esquema de indemnización laboral no es gravoso para las empresas grandes o aquellas que generan utilidades por encima del costo de capital en la economía. De hecho, en el México postrevolucionario, la mayoría de los negocios eran de esa naturaleza y hacía sentido que la LFT tuviera un peso tan importante a favor de los trabajadores y en contra del patrón.

Hoy, el ecosistema empresarial mexicano ha cambiado de manera muy importante. La mayoría de las empresas son pequeñas y medianas. Las empresas grandes tienen contratos blindados que acotan el riesgo de una decisión que les sea desfavorable en términos de la justicia laboral. Por el contrario, las empresas más pequeñas están en un estado indefensión similar al del trabajador de una mina o un pozo petrolero en 1931.⁵

En palabras de un secretario del trabajo estatal: "Las JLCA se van más duro contra estas Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) porque ni siquiera meten las manos a la hora del litigio. La probabilidad de ejecutar los laudos es más alta". Una pequeña empresa que pierde una demanda laboral con salarios caídos puede perder todo el capital invertido por una familia. Esto no es justo ni eficiente.

3 A la letra, el Artículo 611 de la LFT dice: "En el pleno y en las Juntas Especiales habrá el número de Auxiliares que se juzgue conveniente, a fin de que la administración de la justicia del trabajo sea expedita".

4 Artículo 48 de la LFT reformada.

5 La primera Ley Federal del Trabajo se expidió en 1931, y fue un antecedente importante de la expropiación petrolera en 1938. De hecho, el conflicto del gobierno del Presidente Cárdenas con las petroleras es una disputa laboral, en la que las petroleras se negaban a cumplir con la LFT.

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reformas para los estados

Otro hallazgo importante del IMCO (2014) fueron aquellos estados con un aparente crecimiento económico más acelerado o en una fase de despegue económico, que mostraban mayor vulnerabilidad ante conflictos laborales. Una posible explicación para este fenómeno es que las instituciones de justicia laboral no pueden evolucionar a la misma velocidad que la actividad económica. Otra hipótesis es que el mejoramiento de la justicia laboral no es un punto importante en la política pública estatal. Por ejemplo, el estado de Colima, que usualmente sale muy bien evaluado en todos los índices de competitividad, ambiente de negocios, mejora regulatoria y transparencia, resultó mal evaluado en un índice de calidad de justicia laboral presentado por el IMCO (2014). Información posterior del gobierno del estado de Colima comunicada verbalmente a investigadores del IMCO reveló que esa entidad tuvo algunos problemas de calidad de registro y entrega de información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) respecto al desahogo de asuntos laborales. Sin embargo, sigue llamando la atención que las JLCA peor evaluadas y donde hay problemas más grandes de rezago y desempeño se ubiquen en estados donde la actividad económica es importante. No debe descartarse entonces la hipótesis de que la renta esperada derivada de un litigio laboral es mucho más alta en estados de alto crecimiento.

Gráfico 2. Resultados generales del Índice de Impartición de Justicia Laboral Local

Entidad	Posición 2012	Cambio 03-12
Durango	1	12
Yucatán	2	8
San Luis Potosí	3	3
Hidalgo	4	-3
Puebla	5	14
Aguascalientes	6	-4
Sinaloa	7	8
Veracruz	8	3
Tamaulipas	9	11
Chiapas	10	-2
Sonora	11	11
Oaxaca	12	-8
Campeche	13	8

Entidad	Posición 2012	Cambio 03-12
Estado de México	14	2
Tlaxcala	15	10
Coahuila	16	8
Zacatecas	17	-10
Tabasco	18	-4
Michoacán	19	-10
Chihuahua	20	6
Guanajuato	21	-9
Nuevo León	22	5
Guerrero	23	6
Baja California Sur	24	4
Jalisco	25	6
Quintana Roo	26	-8
Morelos	27	-4
Nayarit	28	-25
Querétaro	29	-12
Baja California	30	0
Distrito Federal	31	1
Colima	32	-27

Fuente: IMCO (2014)

De hecho, el análisis que se hizo en IMCO (2014) sobre la correlación de nuestro índice de desempeño de las JLCA con variables clave para la competitividad, definió como la capacidad de las entidades para la atracción de inversión y talento. Las JLCA parecen funcionar mejor en lugares donde la actividad económica es menor.

Gráfico 3. Matriz de correlación – desempeño de las JCA contra variables clave de la competitividad estatal

	Calificación índice de JCA locales	Salario Promedio	PIB per cápita	Atracción de talento	Inversión por habitante ocupado	Tasa de desempleo
Calificación índice de JCA locales	1.00					
Salario Promedio	-0.47	1.00				
PIB per cápita	-0.18	0.20	1.00			
Atracción de talento	-0.50	0.49	0.45	1.00		
Inversión por habitante ocupado	-0.48	0.35	0.57	0.84	1.00	
Tasa de desempleo	-0.18	0.11	0.09	-0.12	-0.15	1.00

Fuente: IMCO (2014)

En palabras del IMCO (2014):

En estos resultados se observa que los estados con mayor salario promedio, atracción de talento, e inversión por habitante ocupado, son aquellos que tienen peor desempeño en las JLCA, a partir de la correlación entre las variables. La lógica de esto es simple: donde hay más actividad económica, y donde es más competitiva la economía, hay más posibilidades de extracción de rentas derivada de las separaciones laborales.

La correlación con la tasa de desempleo es negativa, pero débil. Esto implica que no pareciera haber relación estadística entre el desempeño de las JLCA y el desempleo. Esto es paradójico, ya que la justificación de la existencia de un aparato de justicia laboral es para preservar las condiciones de empleo. Igualmente, la correlación del desempeño de las JLCA con el PIB per cápita es negativa pero débil. Las JLCA parecerían funcionar mejor en estados más pobres, pero una correlación del 18% no es estadísticamente significativa, lo cual implica que el funcionamiento de las JLCA es independiente de si la entidad es rica o pobre, medida por el PIB per cápita.

Hay otras implicaciones derivadas de la correlación alta con el salario promedio y la inversión por habitante, pero baja con el PIB per cápita. El salario resume el pago al factor trabajo en la entidad, mientras que el PIB per cápita resume el pago a todos los factores de la producción y la utilidad que se logra

en el proceso productivo. Los números parecerían indicar que el mal funcionamiento de la JLCA afecta más a los factores de la producción que a la generación de utilidades. Es decir, coarta el propio proceso productivo, no la creación de riqueza derivada de éste.

Reformas de oralidad en los procesos laborales. El caso de Chihuahua

El estado de Chihuahua hizo una reforma importante a su código penal y en ella procuró que las malas conductas en la JLCA se castigaran duramente. Son especialmente castigados los delitos de abogados como el prevaricato, la presentación de renuncias falsificadas o testigos falsos, con el propósito de establecer una mayor igualdad ante la ley de patrones, trabajadores y litigantes.

Chihuahua también transitó a un esquema procesal oral que cumpliera plenamente con la LFT reformada, recuperando la esencia procesal oral del derecho laboral mexicano. Durante el Siglo XX, la tradición oral del proceso laboral transitó, como en otras ramas del derecho, a una justicia que se imparte sobre el papel, donde el juzgador pone más atención al expediente que a las partes en conflicto como personas. Chihuahua generó un expediente digital que es una copia fiel de la versión en papel (ante la imposibilidad legal, por la LFT, de desaparecer esta última). Las partes en juicio tienen acceso al expediente digitalizado y ello permite un mejor control, dada la práctica común de desaparecer evidencia del expediente escrito.

Empleo y justicia laboral local: una agenda de reformas para los estados

Las malas prácticas de los funcionarios, abogados y partes en litigio se pueden castigar con cárcel. Sin embargo, el estado de Chihuahua no ha sido tan exitoso en encarcelar litigantes corruptos. Una explicación a este fenómeno está en Becker (1968) y Kleiman (2009). Los legisladores en estos temas (y otros) tienen que pensar en penalidades más bajas y cumplibles, que sean fácilmente aplicables por la autoridad. El elevado nivel de penalidad incentiva a los infractores a invertir recursos importantes en evadir la acción de la justicia. Esto, a la vez redundante en una probabilidad de cumplimiento de la norma muy baja. Si en lugar de sanciones carcelarias, los estados imponen penas a las malas conductas de tipo económico, como prohibiciones para litigar durante determinado plazo, y multas, será mucho más factible controlar los fenómenos de corrupción alrededor de los litigios laborales.

A pesar de ello, la reforma en Chihuahua parece estar rindiendo frutos. IMCO (2014), con datos de 2012, documentó un incremento en el desempeño de las JLCA de Chihuahua de 2003 a 2012 de 6 posiciones en el índice. En 2012, el 87% de las demandas se resolvió en un plazo menor a un año, mientras que en 2010 la cifra alcanzó apenas el 69%. Asimismo, el monto promedio de la indemnización se redujo, de 56 mil 73 pesos antes de la reforma, a 33 mil 477 pesos a partir de la aplicación de las reformas en marzo de 2011.

Propuestas para una implementación exitosa

Los gobiernos estatales tienen que preservar un equilibrio fino. Por un lado, las indemnizaciones laborales no pueden ser un riesgo para la estabilidad financiera o la posible quiebra de las empresas de la entidad. Por otra parte, no es económicamente eficiente que el trabajador despedido salga del empleo sin una indemnización que le permita financiar los costos de búsqueda de un nuevo empleo. IMCO sugiere las siguientes medidas para mejorar las fricciones en el mercado laboral:

- **Los gobiernos estatales deben mejorar y sistematizar la información que sale de las JLCA.** Sin información de calidad, será imposible mejorar el proceso o generar una supervisión ciudadana de su cumplimiento. Debe hacerse un análisis integral que permita ver las áreas de oportunidad en los aspectos adjetivo y sustantivo del derecho laboral. Para ello existe una metodología denominada jurimetría, que permite análisis de la calidad de los procesos jurídicos a partir de todos los elementos que intervienen en ellos, pero con un condicionante metodológico para evaluar la calidad de impartición de justicia en su forma y fondo. El proceso jurimétrico implica la revisión de expedientes terminados y su apego al debido proceso establecido en la ley.
- **Debe profesionalizarse el manejo de las JLCA, reduciendo el número de días que dura el proceso,** aprovechando al inicio las etapas de conciliación y procurando que los asuntos no lleguen al pleno de la JLCA. Un arreglo privado siempre es más eficiente que un litigio.
- **Deben castigarse las malas conductas en las JLCA, pero quizás las instancias penales no son las más adecuadas para lograr los objetivos.** Debe darse a los presidentes de las JLCA las facultades para imponer sanciones económicas de manera inmediata, así como mejorar la probabilidad en el cumplimiento de las normas. La integración y publicación de listas de litigantes corruptos y el establecimiento de sanciones como la prohibición temporal para el litigio y multas de pago inmediato, pueden ser medidas mucho más efectivas para evitar corrupción que las penas corporales.
- **Los trabajadores que actúan como demandantes seriales tienen claramente conductas oportunistas de extracción de rentas,** y esas conductas deben ser desincentivadas. Las **sanciones económicas y de reputación** (como una base de datos donde se hagan públicos los datos de los demandantes oportunistas) pueden ayudar a reducir este tipo de conductas.
- **Las empresas que frecuentemente se meten en problemas laborales y repetidamente manifiestan incapacidad económica para el pago de indemnizaciones necesitan reformular su modelo de negocio.** Coloquialmente dicho, negocio en México que no da para ser formal y cubrir las indemnizaciones por despido, no debería ser negocio. La autoridad laboral debe ayudar a esas empresas a establecer contratos laborales cuya indemnización pueda ser pagada con el margen bruto que genera el negocio. Si la utilidad del negocio es muy baja, la autoridad estatal debe apoyar a estas empresas con los múltiples programas de apoyo para el sector PYME que habiliten estrategias y líneas de negocio que hagan factible el pago de indemnizaciones.
- En la implementación de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento a la que están obligadas las empresas en el artículo 153-I de la LFT, **es importante vincular las metas de negocio con bonos de productividad.** Lo sugerido por Amtmann (2014) es que cuando las metas se superen, debe vincularse el resultado por encima de la meta con un bono adicional. Una parte de ese bono puede mandarse a un fondo destinado a amortizar los costos de indemnización.
- **Los estados en general deben abstenerse de crear esquemas de seguro de desempleo locales sin una fuente de fondeo clara.** Además de ser altamente inefectivos en resolver problemas de empleo y fricciones en el mercado laboral, su sustentabilidad fiscal está en duda, y nunca existe un diseño institucional perfecto que inhiba conductas oportunistas o desincentive el desempleo voluntario.
- La autoridad estatal puede apoyar a las empresas locales para establecer los mecanismos de ahorro y seguros de separación individualizados que permitan montos importantes de ahorro en provecho de las ventajas fiscales de los fondos de ahorro

empresariales, y que incluyan aportaciones del trabajador y de la empresa para que, en el momento de la separación, el trabajador posea recursos accesibles inmediatamente. Los gobiernos federal y locales tienen esquemas de este tipo, que si bien no impiden en todos los casos una demanda ante la JLCA por despido injustificado, sí inhiben de manera importante los incentivos a ese tipo de reacciones al despido por parte del trabajador. Muchos de estos seguros de separación funcionan a través de fideicomisos en donde se requiere la anuencia del trabajador y del patrón para acceder a los recursos, y tal aceptación de las partes normalmente está sujeta a una negociación de indemnización que en el peor de los casos llegue solamente a las instancias de conciliación de la JLCA.

- **El presupuesto público para una mejor impartición de justicia laboral debe enfocarse a aquellas inversiones que permitan sea expedito el proceso.** La construcción de edificios vistosos para las JLCA, o la ampliación presupuestal para contratar más personal, no necesariamente mejoran la celeridad y calidad del proceso. Idealmente, los tiempos de proceso deben reducirse, la conciliación debe aprovecharse al inicio del proceso, y la mejora constante en los procesos de impartición de justicia laboral debe hacerse por terceros distintos del gobierno estatal. Los resultados deben hacerse públicos y los funcionarios plantear metas muy claras de mejoría de desempeño.
- **Mucho del volumen de asuntos de las JLCA se refiere a la seguridad social.** La cercanía del gobierno estatal con las empresas para asegurar el cumplimiento de este rubro con el máximo beneficio posible para los trabajadores al mejor costo legalmente posible, es indispensable para disminuir el número de expedientes. Una vez más, si la utilidad que genera el negocio no da para el pago de la seguridad social, es importante que el gobierno estatal acerque al empresario las opciones de apoyo empresarial gubernamental federal y estatal que podrían ayudarle a mejorar la rentabilidad del negocio.
- **La justicia laboral puede ser una herramienta eficaz para reducir la informalidad económica en los estados,** a partir del convencimiento de empresarios y trabajadores sobre ventajas compartidas a partir de la formalización de las relaciones laborales. Tal formalización debe lograrse a partir de beneficios reales y tangibles derivados de ella, no con propaganda y promesas de ambiguo cumplimiento. Un mejor conocimiento por parte de los empresarios de sus obligaciones laborales, de seguridad social y los costos de cumplimiento, así como el de los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones laborales, mejoraría la calidad del empleo. Todo ello movería a empresas y trabajadores hacia actividades más productivas para ambas partes.

Fuentes consultadas

Amtmann, C. (2014), "Aspectos prácticos de la planeación del desempeño", en *Productividad para la Competitividad*, IMEF, 2014: páginas 317-324.

Becker, Gary S. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, no. 169. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>, a partir de Becker y Landes (1974).

Congreso de la Unión (2012), *Ley Federal del Trabajo* (previa a la reforma), copia del archivo histórico del IMCO.

Congreso de la Unión (2014), *Ley Federal del Trabajo* (reformada). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. [Fecha de consulta: 14 octubre 2014].

IMCO (2014), "*Por una mejor justicia laboral*". Disponible en: <http://imco.org.mx/justicia-laboral/wp-content/uploads/2014/03/JusticiaLaboral-1.pdf>. [Fecha de consulta: 14 octubre 2014].

Kleiman, Mark A. R. (2009), *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*, Princeton University Press.

*Manuel J. Molano es Director General Adjunto del IMCO.

R

Educativa

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa y la perspectiva estatal

Marco Antonio Fernández Martínez

Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey e investigador asociado de México Evalúa

Más allá de la cobertura: el reto de la calidad de la educación en México

La reforma y las promesas por modificar el funcionamiento del sistema educativo mexicano

La centralización educativa y la irresponsabilidad de las autoridades estatales

El censo educativo y el Sistema de Información y Gestión Educativa: la posibilidad de ordenar la administración del sistema de educación básica

¿Resistir para vencer? ¿Las últimas por las dudas? Las controversias constitucionales y la asignación de plazas magisteriales bajo reglas distintas a la reforma educativa

Conclusiones

La solución no era recentralizar la educación, sino especificar adecuadamente las facultades para que las autoridades de los estados y municipios fueran realmente responsables de la materia educativa.

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa y la perspectiva estatal

Marco Antonio Fernández Martínez^{1*}

El presente ensayo hace un recuento de las principales características de la reforma educativa aprobada en diciembre de 2012 (reforma constitucional) y septiembre de 2013 (legislación secundaria). En este recuento se establecen los principales retos para avanzar en la implementación de dicha reforma, así como se subrayan diversos obstáculos que se presentan tanto en las políticas llevadas a cabo por las autoridades educativas en los estados como en las acciones llevadas a cabo por la autoridad federal. Estas acciones evidencian que la implementación de los cambios contemplados en esta reforma será lenta, técnicamente compleja, políticamente costosa, presupuestalmente desafiante.

a) Más allá de la cobertura: el reto de la calidad de la educación en México

Durante el siglo XX, el principal reto del sistema educativo mexicano fue aumentar la cobertura de la educación –en especial de la educación básica–, dados los niveles altos de analfabetismo e inasistencia escolar que se observaban al comienzo de ese período. El país ha alcanzado prácticamente la cobertura universal en educación primaria y tiene niveles superiores al 80 por ciento en el caso de educación secundaria, cifra aún lejana al cien por ciento pese a que este nivel educativo es obligatorio de acuerdo a la Constitución y la Ley General de Educación (LGE) desde 1992. Los retos de cobertura en educación media superior son aún mayores, pues existe una discordancia entre el mandato legal y los logros alcanzados.

Conforme a lo dispuesto por los artículos tercero y 31 de nuestra Carta Magna, son obligatorios para los mexicanos, desde junio de 2013, los primeros 12 años de formación educativa. El nuevo mandato contempla un avance gradual en la cobertura de la educación media superior a partir del ciclo escolar 2012-2013 para alcanzar el total en 2021-2022. Sin embargo, pese a los avances sustantivos en este nivel educativo durante los últimos diez años, la perspectiva de los congresistas por alcanzar la universalidad para este período educativo parece lejana.

Tabla 1. Cobertura neta por nivel educativo en México

Nivel educativo	Tasa neta de cobertura	Eficiencia terminal
Educación preescolar (3 a 5 años)	72	n.d.
Educación primaria (6 a 11 años)	108.2	97.10%
Educación secundaria	86%	84.70%
Educación media superior	53.80%	n.d.

Fuente: Sistema para el Análisis de Estadística Educativa. SEP, Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; Dirección General de Planeación y Estadística Educativa.

Sumados a los retos de cobertura en secundaria y media superior, el talón de Aquiles del sistema educativo nacional es el de su baja calidad. En un esfuerzo que ha implicado un creciente flujo informativo sobre los resultados que arrojan las aulas nacionales, el país ha ido avanzando en la instrumentación de pruebas estandarizadas a través de las cuales se tiene información aproximada de los resultados de la calidad de la enseñanza que brinda a niños y jóvenes. Así, los resultados de las pruebas ENLACE, EXCALE y PISA² permiten afirmar que los educandos no están aprendiendo lo que se espera de ellos en el salón de clases.

Lamentablemente, un análisis de estos distintos instrumentos sugiere que una gran mayoría de los estudiantes en México presenta dificultades en comprensión de lectura y en el manejo adecuado de las herramientas matemáticas. **Los conocimientos y habilidades que están adquiriendo la mayor parte de los estudiantes mexicanos no son adecuados para garantizarles un desarrollo laboral productivo.** Dichos conocimientos podrán ser funcionales en algunas ocasiones para los trabajos que ofrece el sector informal pero no para la creciente competencia global a la que se enfrenta el país. Es por ello que atender el desafío de la calidad educativa se ha convertido crecientemente en una prioridad nacional. Diversos estudios sugieren que los beneficios asociados a la educación, tanto para el individuo como para la sociedad en su conjunto, como crecimiento económico, disminución de la desigualdad, productividad y capacidad de innovación tecnológica,

² ENLACE y EXCALE son pruebas estandarizadas diseñadas y aplicadas por la SEP y el INEE, respectivamente, entre diversos niveles de educación básica y media superior (de tercero de primaria a media superior). En diciembre del 2013 se anunció la cancelación de la prueba para educación básica y de media superior a partir del 2014. Hasta el momento no existe una prueba que reemplace ENLACE. En múltiples ocasiones el IMCO ha insistido en la importancia de poder contar con una prueba nacional y censal que permita a la comunidad educativa monitorear el estado del sistema educativo mexicano. PISA es una prueba internacional aplicada a jóvenes de 15 años por la OCDE a través del INEE. Una descripción más detallada de estas pruebas puede encontrarse en Fernández 2013.

¹ Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey e investigador asociado de México Evalúa. Agradezco a Eduardo Guisa Arizmendi, Christian Cruz y Francisco García, quienes me apoyaron en la investigación de diversos datos recogidos en este texto. Asimismo, agradezco las útiles sugerencias de Rosa María Giorgana. Reconozco el apoyo de Miguel Cedillo en el diseño de algunas de las gráficas presentadas en este ensayo. Todas las ideas que se desarrollan en el presente ensayo son responsabilidad exclusiva del autor.

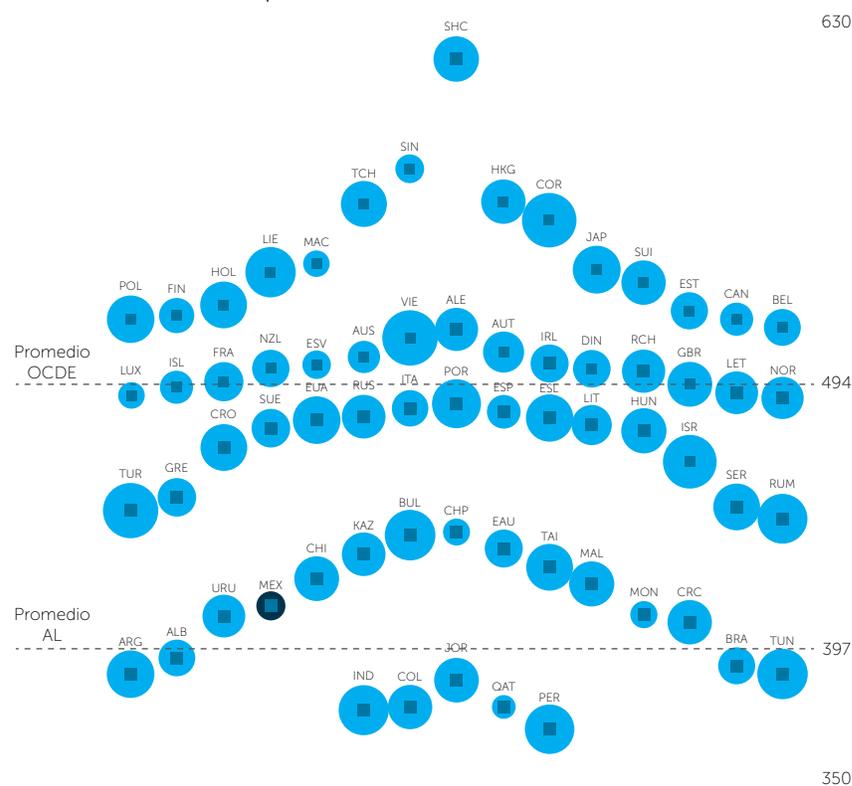
Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

Abrev	País	Media	ee
SHC	Shanghái-China	613	3.3
SIN	Singapur	573	1.3
HKG	Hong Kong-China	561	3.2
TCH	Taipéi	560	3.3
COR	Corea del Sur	554	4.6
MAC	Macao-China	538	1.0
JAP	Japón	536	3.6
LIE	Liechtenstein	535	4.0
SUI	Suiza	531	3.0
HOL	Holanda	523	3.5
EST	Estonia	521	2.0
FIN	Finlandia	519	1.9
CAN	Canadá	518	1.8
POL	Polonia	518	3.6
BEL	Bélgica	515	2.1
ALE	Alemania	514	2.9
VIE	Vietnam	511	4.8
AUT	Austria	506	2.7
AUS	Australia	504	1.6
IRL	Irlanda	501	2.2
ESV	Eslovenia	501	1.2
DIN	Dinamarca	500	2.3
NZL	Nueva Zelanda	500	2.2
RCH	República Checa	499	2.9
FRA	Francia	495	2.5
GBR	Reino Unido	494	3.3
ISL	Islandia	493	1.7
LET	Letonia	491	2.8
LUX	Luxemburgo	490	1.1
NOR	Noruega	489	2.7
POR	Portugal	487	3.8
ITA	Italia	485	2.0
ESP	España	484	1.9
RUS	Federación Rusa	482	3.0
ESL	Eslovaquia	482	3.4
EUA	Estados Unidos	481	3.6
LIT	Lituania	479	2.6
SUE	Suecia	478	2.3
HUN	Hungría	477	3.2
CRO	Croacia	471	3.5
ISR	Israel	466	4.7
GRE	Grecia	453	2.5
SER	Serbia	449	3.4
TUR	Turquía	448	4.8
RUM	Rumania	445	3.8
CHP	Chipre	440	1.1
BUL	Bulgaria	439	4.0
EAU	Emiratos Árabes Unidos	434	2.4
KAZ	Kazajistán	432	3.0
TAI	Tailandia	427	3.4
CHI	Chile	423	3.1
MAL	Malasia	421	3.2
MEX	MÉXICO	413	1.4
MON	Montenegro	410	1.1
URU	Uruguay	409	2.8
CRC	Costa Rica	407	3.0
ALB	Albania	394	2.0
BRA	Brasil	391	2.1
ARG	Argentina	388	3.5
TUN	Túnez	388	3.9
JOR	Jordania	386	3.1
COL	Colombia	376	2.9
QAT	Qatar	376	0.8
IND	Indonesia	375	4.0
PER	Perú	368	3.7
	Promedio OCDE	494	0.5
	Promedio AL	397	1.2

se incrementan sustantivamente por la calidad de la enseñanza en las aulas (Woessmann y Hanushek 2007).

Por ejemplo, los últimos resultados de la prueba PISA 2012 –que mide competencias de los jóvenes mexicanos de 15 años en matemáticas, lectura y ciencias–, arrojan un diagnóstico sobre el sistema educativo. Si bien es cierto que se observan algunos avances en el desempeño de los estudiantes mexicanos respecto a cuando se dieron a conocer los primeros resultados de este instrumento en 2003, aún están lejos de ser satisfactorios, y son distantes de la excelencia necesaria para garantizar una adecuada calidad educativa. En competencias matemáticas, México se ubicó en el lugar 53 de 65 países evaluados. Pese a que, por ejemplo, en el caso de esta disciplina nuestro país se encuentra por encima del promedio de otras naciones de América Latina, persiste una considerable distancia de la media de los países miembros de la OCDE. Esta diferencia equivale, según el Instituto para la Evaluación de la Educación (INEE), a dos años escolares (INEE 2013). Incluso, comparado con países con una riqueza *per cápita* similar, México está por debajo de Rumania, Turquía, Bulgaria o Tailandia.

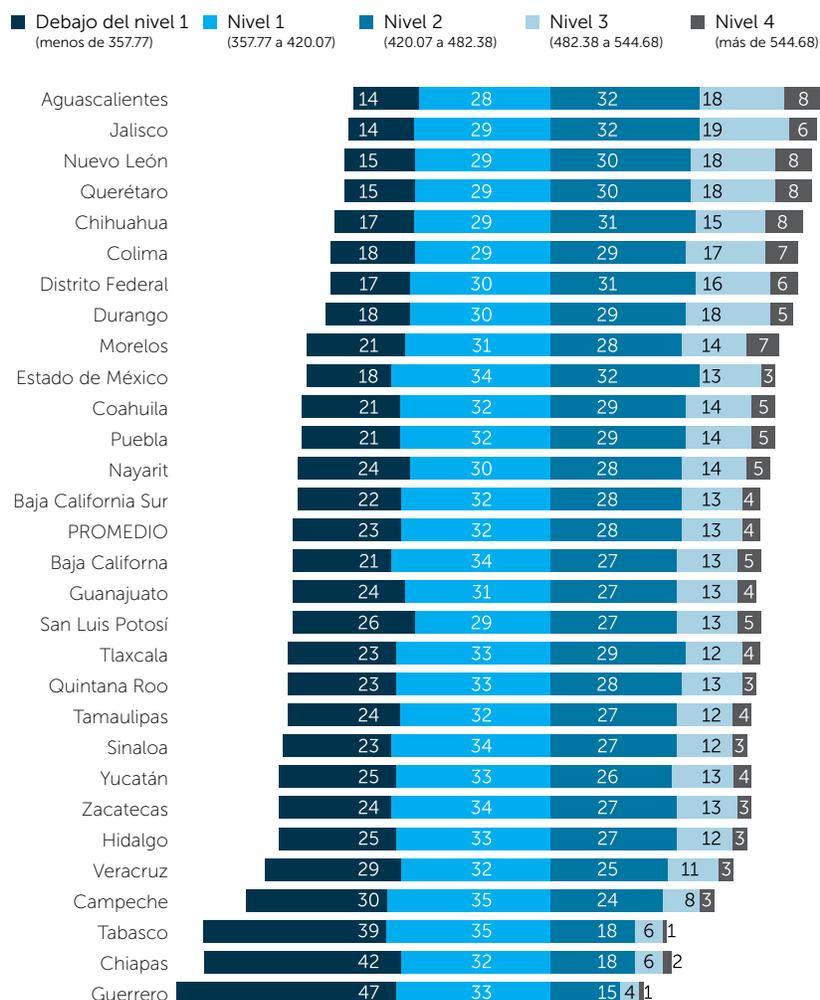
Gráfica 1. Medias de desempeño en Matemáticas



Fuente: INEE 2013 con datos de PISA 2012.

Para contar con más información que transparente los desafíos de la calidad educativa, las autoridades mexicanas han solicitado ya por varios años que en la aplicación de la prueba PISA se haga una muestra con representatividad por entidad federativa. De esta forma se pueden observar que aunque los retos de calidad son generalizados en el país, existen diferencias importantes que apuntan a desigualdades de calidad a lo largo de la geografía nacional.

Gráfica 2. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en Matemáticas por entidad federativa



*Los porcentajes están redondeados por lo que el total puede variar del 100.

Fuente: INEE 2013 con base en los resultados PISA 2012.

De acuerdo al análisis de los resultados de PISA, sólo cuatro por ciento de los jóvenes mexicanos se encuentran entre los niveles más altos de desempeño de la evaluación en matemáticas. La mayoría de los estudiantes tuvo un desempeño bajo con competencias mínimas o insuficientes para desarrollar actividades cognitivas matemáticas complejas. Sin embargo, los resultados son aún más desiguales si se comparan entre entidades federativas. Aguascalientes (437), Nuevo León (436), Jalisco (435), Querétaro (434) y Colima (429) son los estados con los promedios más altos en la prueba, con un ocho por ciento de sus alumnos en los niveles mayores de desempeño. En contraste, una mayoría abrumadora del 70 por ciento de estudiantes en Campeche (396), Tabasco (378), Chiapas (373) y Guerrero (367) mostraron un desempeño mínimo o insuficiente en matemáticas.

Es preciso señalar que desafortunadamente no se cuenta con datos para Sonora, Michoacán y Oaxaca. En el primer caso no se hizo una

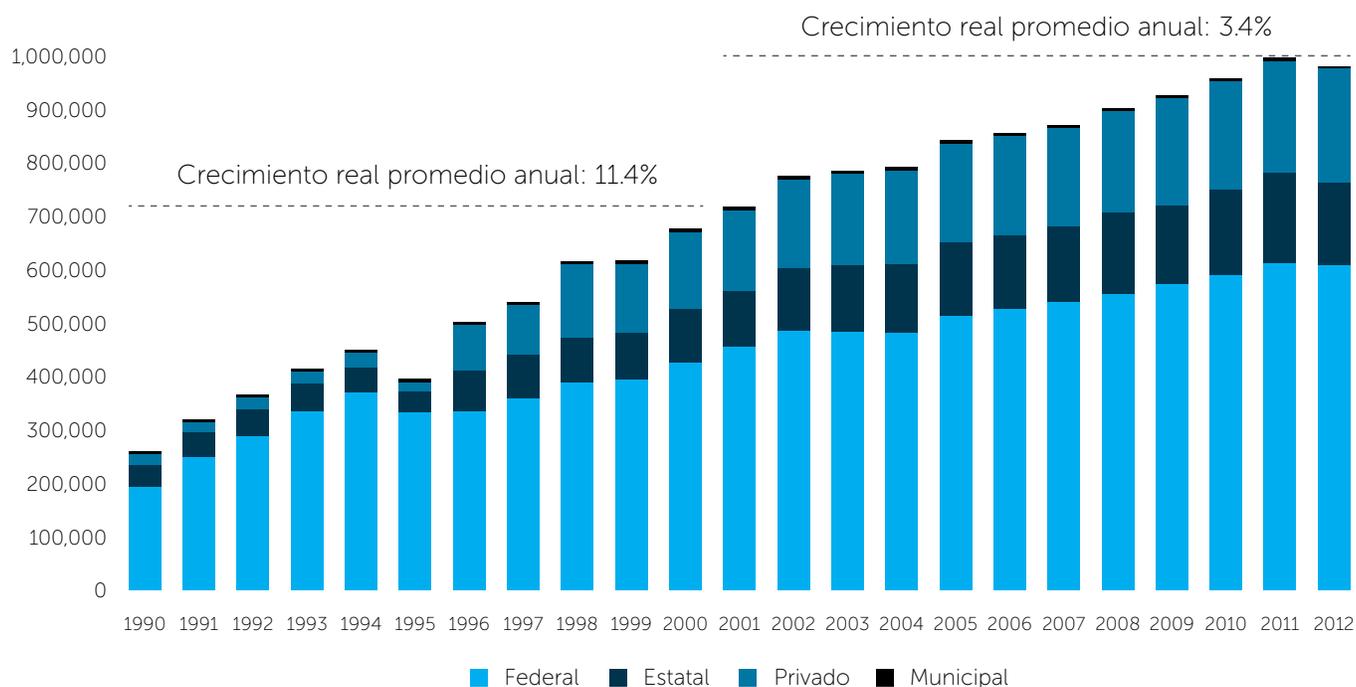
selección suficiente de estudiantes para una muestra representativa debido a errores administrativos de la burocracia educativa sonorense; y en el caso de Michoacán y Oaxaca, el magisterio se opuso a la aplicación del reactivo, al igual que lo ha hecho con la prueba nacional estandarizada ENLACE. La carencia de esta información refleja, como se analizará más adelante, uno de los múltiples problemas en el sistema educativo: su debilidad institucional, explicable por la captura política de posiciones clave a cargo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que controlan la operación del aparato de educación básica pública nacional.

La deficiente calidad educativa nacional contrasta con los crecientes presupuestos públicos que el país ha destinado, en particular a la educación básica pública (educación preescolar, primaria y secundaria). Entre 2001 y 2012, el gasto para este rubro creció un promedio de 3.4% y fue el gobierno federal, mayoritariamente, el

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

proveedor de estos recursos con 61.9% (SEP 2013). No es una cantidad menor si se toma en consideración que en 2012 representó el 30 por ciento del gasto programable (Avendaño 2013).

Gráfica 3. Gasto educativo nacional por fuente de financiamiento
(Millones de pesos 2012=100)



Fuente: Avendaño (2013) con base en información del sexto Informe de Gobierno, Presidencia de la República (2012).

b) La reforma y las promesas por modificar el funcionamiento del sistema educativo mexicano

Conscientes de los graves problemas de calidad educativa que enfrenta el país, el gobierno y el conjunto de las fuerzas políticas acordaron la discusión y aprobación de una reforma cuya implementación, de llevarse a cabo correctamente, se espera contribuya a mejorar la calidad de la educación impartida en las aulas mexicanas.

Tras semanas de movilizaciones magisteriales y aproximadamente seis meses de trabajos en tres mesas de negociación integradas por legisladores, miembros de la sociedad civil y autoridades, la reforma constitucional en materia educativa aprobada en diciembre de 2012, se completó con las modificaciones a la Ley General de Educación, así como la promulgación de dos nuevos marcos jurídicos secundarios: la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

La reforma introduce diversos elementos que buscan modificar sustantivamente el funcionamiento del sistema educativo:

- 1) **Formaliza legalmente la evaluación de los docentes mexicanos, tanto para su ingreso como permanencia y promoción en el servicio profesional docente.** Esta evaluación se comenzó a realizar desde 2010, producto de un acuerdo entre la autoridad federal y el SNTE. Sin embargo, la selección de las plazas magisteriales sometidas a concurso estaba limitada, pues sólo contemplaba aquellas de nueva creación entre las denominadas plazas "federalizadas", es decir, financiadas por medio de las transferencias educativas del gobierno federal a los estados cuando se "descentralizó" la educación básica. Las plazas estatales no se sometieron entonces a proceso de selección mediante concursos de oposición. Con la reforma de 2012, todos los beneficiarios de las plazas docentes –federales y estatales– deben ser seleccionados mediante concursos de oposición con evaluaciones implementadas por la autoridad federal con coparticipación de las autoridades locales. En dichos concursos, el INEE es el encargado de aprobar los lineamientos de la evaluación al ingreso profesional del servicio docente.

Asimismo, por primera vez se contempla que en la evaluación de los nuevos docentes, aquellos que no aprueben por tres veces consecutivas –previos cursos de capacitación y formación– serán

separados del servicio profesional. En el caso de aquellos maestros en activo, de no aprobar sus evaluaciones, pasarán a desempeñar funciones administrativas dentro del sistema educativo.

En dichas evaluaciones, la legislación establece explícitamente que se considerarán, tanto las diferentes circunstancias socioeconómicas a las que se enfrentan los docentes del país, como sus particularidades culturales y regionales.

- 2) **Se establecen** algunas medidas contra la corrupción en las evaluaciones, así como **castigo a quienes se ausenten injustificadamente de sus labores**. Quienes incurran en tres faltas consecutivas sin causa justificada serán despedidos.
- 3) **La reforma abre la posibilidad para que todo aquel interesado en la docencia que cumpla con el perfil de acuerdo al nivel, tipo, modalidad y materia educativa, pueda participar en los concursos de ingreso al servicio docente**. Sin embargo, en el caso de la educación básica, durante los primeros dos años que entre en vigor la reforma, los legisladores concedieron un monopolio parcial sobre las nuevas plazas a aquellos individuos egresados de las escuelas normales.
- 4) **Busca ordenar la administración de los recursos humanos, financieros y de infraestructura del sistema educativo** mediante dos medidas fundamentales:
 - a) **La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)**, que permita integrar los datos reportados por las autoridades estatales sobre los distintos recursos humanos y materiales del actual sistema de educación básica pública del país. Como base del SIGED, en la Constitución se estableció que el INEGI levantaría un censo educativo para obtener información confiable tanto del número de alumnos como de maestros, así como del estado que guarda la infraestructura educativa.
 - b) **La centralización de la nómina docente-administrativa de los trabajadores federalizados**, cuya administración fue transferida en 1992 por la reforma educativa promovida por el gobierno de Salinas de Gortari. Dicha centralización se llevará a cabo a partir del 2015 mediante el establecimiento del Fondo de Nómina Educativa y de Gasto Operativo (FONE) en sustitución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Al centro de los problemas de calidad educativa está un factor que ha dominado gran parte de la operación del sistema de educación básica pública: **la corrupción**. La disonancia entre la asignación creciente de mayores presupuestos públicos a la educación básica y los pobres resultados en cuanto a calidad, además de la deficiente infraestructura en primarias y secundarias del país, se explica en gran medida por el abuso de los recursos etiquetados para financiar asuntos ajenos al servicio educativo (Fernández 2012; Ornelas 2008; Puryear et al 2012).

Esta corrupción del sistema educativo ha sido posible en el marco de una alianza histórica entre el Estado mexicano y el sindicato magisterial desde su creación en 1943. A cambio de servicios político-electorales, así como de garantizar un control sobre el magisterio nacional, las autoridades han otorgado diversas canonjías y una serie de beneficios para los liderazgos del magisterio y sus integrantes (Arnaut 2010; Ornelas 2012). Producto de esta alianza político-electoral, el sindicato magisterial fue capturando el funcionamiento institucional del sistema educativo nacional mediante la ocupación de puestos clave tanto a nivel federal como nacional. Dicha captura ha tenido consecuencias sobre el funcionamiento escolar.

De esta forma, **la incapacidad de la autoridad para implementar políticas a favor de la calidad y garantizar el buen uso de los recursos públicos educativos es frecuentemente reflejo de su complicidad**. Esto es posible porque diversos individuos al frente de posiciones claves en los sistemas educativos de los estados son miembros del sindicato magisterial. Como se observa en el cuadro, al día de hoy, al menos 35 autoridades clave en los sistemas de educación locales son miembros del SNTE. Es lógico —y debe ser reconocido— el legítimo derecho de la organización sindical por buscar que su voz sea escuchada para defender los intereses laborales de sus agremiados. Sin embargo, este derecho no es una patente de corzo para definir políticas educativas y ser, como hasta ahora, juez y parte de los ejercicios de evaluación docente, de la asignación de los maestros a las escuelas, etc. Una situación de esta naturaleza atenta contra los intentos del Estado por recuperar su rectoría sobre el sistema educativo, propósito que ha sido enfatizado reiteradamente por el secretario de Educación, Emilio Chuayffet, como una de las finalidades principales de la reforma. Así, por ejemplo, la selección de directores y supervisores mediante los concursos que se contemplan en el nuevo marco jurídico pueden, de implementarse adecuadamente, contribuir a corregir este problema de captura institucional del sistema educativo, aunque no garantizarán por sí mismos su completa eliminación.

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

Tabla 2. Captura de posiciones clave de los sistemas educativos estatales por parte del SNTE.

Posiciones	2012 (abril)	2014 (mayo)
Secretario de Educación	8	10
Subsecretario de Educación Básica	19	11
Coordinador estatal de Carrera Magisterial	19	14
Total de posiciones	46	35*

Fuente: Fernández 2012 y 2014.

* Información preliminar, ya que Chihuahua, Colima, Quintana Roo y Sinaloa han negado peticiones de acceso de información sobre los currículos de sus autoridades educativas. Por tanto, no se cuenta con elementos en estos estados para ver si los funcionarios pertenecen o no a las secciones del SNTE.

La reforma educativa aprobada en 2012-2013 busca, además, corregir el malfuncionamiento de una fallida descentralización de los servicios de educación básica al fortalecer facultades de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del INEE, nuevo órgano autónomo encargado de la evaluación del sistema educativo.

Como he señalado anteriormente (Fernández 2012), dicha descentralización reflejó una esquizofrenia político-administrativa por parte del gobierno del presidente Salinas. Por un lado, se buscaba hacer responsables a las autoridades subnacionales de la educación en sus estados y se reconocía la incapacidad federal para atender de forma diferenciada las necesidades educativas a lo largo de la geografía nacional. Sin embargo, por el otro, la autoridad federal se ha negado, desde entonces, a renunciar al control en actividades clave bajo el argumento de que con ello se garantizan estándares comunes que deben caracterizar a la educación en el país. Por tanto, la SEP ha sido la encargada hasta ahora de la evaluación docente, de fijar los planes de estudio, autorizar los libros de texto, etc.

En la descentralización se respetó el monopolio de la representación de todos los maestros de primarias, secundarias y escuelas normales públicas del país en la figura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Se asumió que con el nuevo arreglo jurídico las autoridades estatales serían actores clave de la renovación de la educación nacional. Sin embargo, la forma en que se descentralizó el sistema educativo en 1992, como la falta de precisión de las competencias en materia educativa de los diferentes órdenes de gobierno, han terminado por diluir los incentivos de las autoridades para desarrollar políticas efectivas que mejoren la educación en el país. Al querer mantener facultades de rectoría en el sistema educativo — junto con otras características del federalismo mexicano, en especial

su alta dependencia de transferencias federales—, el arreglo que rige hoy brinda espacios a la irresponsabilidad en las entidades federativas que argumentan, en forma recurrente, la falta de apoyos del gobierno federal para llevar a cabo sus responsabilidades educativas. Ha habido casos extremos como el de la exgobernadora de Zacatecas, Amalia García, quien amenazó con devolver la administración del sistema de educación básica a la federación si no le proporcionaban a su estado mayores transferencias. Estas circunstancias han sido aprovechadas por diversos actores del sistema educativo, en especial por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para perpetuar privilegios y moldear a su favor las propuestas de política pública diseñadas para acotar su influencia.

En este arreglo imperfecto de descentralización, el SNTE fue capaz de beneficiarse de una doble negociación salarial con el gobierno federal para lograr, en un primer término, aumentos y canonjías a nivel nacional, que luego fueron complementadas con negociaciones *ad hoc* por parte de cada una de las 59 secciones sindicales con sus respectivos gobiernos estatales. Contrario a lo sostenido por los líderes del SNTE y refutando las consignas recurrentes en las movilizaciones magisteriales que afirman que el salario docente ha caído desde la implementación de la “política neoliberal descentralizadora” (*Reforma*, 12 de mayo de 1998), desde hace dos décadas los ingresos docentes han crecido en términos reales todos los años, con la sola excepción de 1995. Si en 1992 el salario y las prestaciones de un maestro en una primaria pública de la Ciudad de México equivalían a 4.3 salarios mínimos, veinte años después este ingreso se ha multiplicado hasta alcanzar la equivalencia de 9.8 salarios mínimos (Fernández 2013).

Un recuento amplio, pero no exhaustivo, de las prestaciones magisteriales de los docentes mexicanos en escuelas públicas, evidencia que el magisterio supo aprovechar la doble negociación salarial a su favor. Entre las prestaciones conquistadas destacan bonos por puntualidad; aguinaldos de 40 a 120 días; gratificaciones especiales por cumplir cinco años en el servicio docente-administrativo; bono por inicio de curso, así como por fin del mismo; en algunos estados compensaciones de fin de año adicionales al aguinaldo; bono por el Día del Niño, así como apoyos especiales por el Día de Reyes. A estas prestaciones hay que sumar el reparto en diversas secciones sindicales de canastas navideñas. Además, se han detectado bonos por “constancia”, por “perseverancia”, apoyos económicos especiales por riesgo volcánico (Puebla y Morelos) o compensaciones por arraigo (Baja California, Sonora, Durango, Michoacán). Asimismo, hay gobiernos estatales que han otorgado a sus secciones sindicales apoyos económicos para la adquisición de aparatos ortopédicos y de lentes, o que brindan becas para útiles escolares de los hijos del magisterio o incluso dan complementos salariales como pago de marcha (como ocurre en Chihuahua y Nayarit). Finalmente existen pagos opacos como el denominado cocurricular, que tiene definiciones distintas de acuerdo al estado que lo otorga (ver Fernández 2012; Del Valle, 2014).

En promedio, los docentes en México reciben, considerando las prestaciones y su salario, el equivalente a 513.6 días de sueldo por 200 días efectivos de jornadas laborales (Fernández, 2012a). Sin embargo, hay que señalar que en varios estados este número efectivo es sólo un buen propósito, ya que las marchas y demás acciones disruptivas de los docentes hacen que este número sea inferior. Guerrero, Michoacán y Oaxaca son los casos más emblemáticos en este sentido. El activismo magisterial en las calles ha sido provechoso, pues se ha traducido en mayores presupuestos educativos, los cuales, insisto, contrastan con los pobres resultados en términos de calidad y con serias deficiencias de la infraestructura educativa, reveladas recientemente a través del censo educativo y con múltiples muestras de abusos del gasto para financiar diversas prácticas de corrupción.

De la mano de las prestaciones magisteriales, el patrimonio del SNTE también se ha incrementado durante sus 70 años de existencia. Se calcula que el sindicato magisterial posee al menos 651 propiedades alrededor de toda la República, desde oficinas, hospitales y centros de cirugía plástica, hasta hoteles, granjas, teatros, balnearios, centros deportivos y villas de descanso. Este recuento corresponde a 45 de las 59 secciones sindicales. Falta por contabilizar aquellos bienes acumulados por el Comité Ejecutivo Nacional (Martínez, 2014).

c) La centralización educativa y la irresponsabilidad de las autoridades estatales

El abuso de los recursos públicos educativos ha sido posible por una legislación ineficaz que no castiga con claridad el mal uso de los presupuestos educativos. Pese a múltiples revisiones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación que documentan, en los últimos años, una serie de inconsistencias en el uso de los recursos federalizados para educación por parte de los estados (Auditoría Superior de la Federación 2008, 2009, 2010 2011 y 2012), no ha habido prácticamente ningún funcionario estatal que haya sido sancionado administrativamente o haya enfrentado un proceso penal por corrupción en el uso del FAEB u otras transferencias federales.³ Además, se carece de información detallada del gasto educativo por entidad federativa, ya que los órganos locales de fiscalización no han desempeñado correctamente sus funciones (IMCO 2013).

A la problemática del FAEB se suma la del gasto educativo financiado por las propias entidades federativas. Las autoridades estatales han informado a la SEP desde 1998 de los niveles agregados del gasto educativo sufragado con sus propios recursos en cada uno de los niveles educativos a través de cuestionarios de financiamiento educativo. Sin embargo, no hay información desagregada del uso

3 Otras de las transferencias federales educativas que reciben los estados, además del FAEB, son Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). La ASF ha reportado opacidad en la distribución de estos recursos por parte de la autoridad federal, así como anomalías en el uso que las autoridades estatales han hecho de las mismas. Al igual que ocurre en el caso del FAEB, tampoco ha habido alguna sanción administrativa o penal en contra de funcionarios estatales por el mal uso de estos fondos federalizados. Véase ASF 2013.

de estos recursos. Además, análisis estadísticos de estos datos sugieren que en algunas ocasiones reportan cifras inconsistentes no analizadas por la autoridad federal ni por la ASF, pues carecen de competencias legales para hacerlo. Tampoco las instancias locales de fiscalización han cumplido en investigar detalladamente el ejercicio de estos recursos a causa de su debilidad institucional, sobre la que hay evidencias diversas. Estos órganos locales son recurrentemente cómplices de los escándalos financieros que han caracterizado a gobiernos estatales que debieron vigilar. Hay, además, problemas de rotación de los mandos clave y falta de un verdadero servicio civil que permita la capacitación suficiente para realizar investigaciones adecuadas en el uso del erario en los estados (IMCO 2013).

Ante una creciente impopularidad del federalismo mexicano, en el que se han observado múltiples señales de islas autoritarias al interior de la joven democracia mexicana, se ha privilegiado en la clase política —y en un importante sector de la opinión pública— soluciones centralizadoras como una salida falsa de los males que aquejan al mal funcionamiento del régimen democrático (Gibson 2013, Merino 2012, Woldenberg 2013). **La reciente reforma educativa es congruente con esta insatisfacción y consolida la obsesión por mantener el control central, erosionando, lamentablemente, los incentivos de responsabilidad y rendición de cuentas de las autoridades educativas estatales** (Fernández 2013). La reforma distribuye facultades centralizadoras entre la SEP y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y debilita aún más la posibilidad de que las autoridades estatales rindan verdaderamente cuentas de la administración y calidad de la educación que se brinda en las aulas de sus entidades. Con este fortalecimiento de la recentralización de diversas funciones educativas, se robustecen aún más los incentivos para que la ciudadanía exima de responsabilidad a sus autoridades estatales sobre el estado que guardan la educación en las entidades del país.

Sin duda es imprescindible reconocer los abusos observados en el uso de los presupuestos educativos por parte de las entidades federativas. La irresponsabilidad de diversos ejecutivos estatales, quienes por alianzas políticas momentáneas con el magisterio local o víctimas de sus chantajes a través de acciones disruptivas en las calles, terminaron por otorgar prestaciones múltiples como las antes mencionadas.

No obstante, es preciso también recordar los antecedentes centralistas fallidos previos a 1992 y que precisamente buscaron hacer corresponsables a los estados del funcionamiento de los sistemas educativos. Se olvida que en 1992 se descentralizó la educación porque el esquema centralizador que había dominado por más de cinco décadas no funcionó. Las diferencias en los logros educativos entre entidades federativas no se habían atemperado. La administración de las necesidades educativas locales desde la visión central de la SEP fue un fracaso. **El problema entonces, y vigente hasta ahora, es que se descentralizó mal el sistema educativo. La solución no era recentralizar la educación, sino especificar adecuadamente las facultades para que las autoridades de los estados y municipios fueran realmente responsables de la materia educativa.** En el marco

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

de la discusión de las reformas educativa y hacendaria que dio origen al FONE, se podría haber incluido, por ejemplo, más atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para la fiscalización con mayor detalle del uso que los gobiernos estatales hacen de estos recursos. Se podrían haber hecho modificaciones para castigar efectivamente a la autoridad estatal que malversa estos fondos. En esta discusión debió haber recogido, de una vez por todas, una propuesta para establecer el Índice de Calidad Educativa, que realmente midiera el aprovechamiento de los alumnos. En teoría, dicho indicador debió haber servido como un elemento (10 por ciento) para determinar la distribución del FAEB a los estados. Sin embargo, nunca se implementó. De cara a la discusión de la importancia de la calidad como elemento central de la reforma educativa, sorprende que este elemento se haya dejado de lado dentro de los análisis para establecer los parámetros de distribución del nuevo FONE.

La opción de la centralización educativa hace eco de esfuerzos aún más grandes por robustecer el papel de las autoridades centrales en la implementación de las políticas públicas en el país. Consistente con esta visión se están impulsando medidas similares en ámbitos tan diversos como la salud, la seguridad y el manejo de las elecciones. La tragedia es que los partidos de oposición y los priistas al frente del mayor número de gubernaturas y municipios han abrazado la visión implícita del Ejecutivo federal de que el federalismo en general –y el educativo en particular– no funcionan y, por ende, apoyan medidas legislativas a favor de la concentración del poder.

Es necesario advertir que el FONE, junto con la concentración de facultades en materia de evaluación docente en el INEE y la SEP, será la excusa perfecta para que las autoridades estatales y locales se desentiendan de la problemática educativa en sus demarcaciones. Peor aún, es previsible la concentración de los conflictos magisteriales en la capital del país. Ante la posibilidad de un tabulador magisterial único, los ajustes no serían para acotar las prestaciones hoy ya otorgadas como derechos adquiridos por el magisterio de forma diferenciada en el país. Los maestros con menores prestaciones – como ocurre en Puebla, Sonora y Campeche– buscarán igualar los beneficios que tienen sus compañeros en Yucatán, Morelos o Aguascalientes.

Además, **es preciso señalar que la evidencia respecto a mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos en la educación básica por parte de la autoridad federal no es robusta.** En el caso del gasto educativo, tanto federalizado como estatal, se evidencia el abuso en el empleo de los presupuestos públicos cobijados bajo prácticas recurrentes de impunidad y de falta de rendición de cuentas. Una situación similar ha ocurrido en el caso del presupuesto educativo para las escuelas primarias y secundarias públicas de la ciudad de México financiadas directamente por el gobierno federal, donde también existen pagos indebidos a individuos comisionados o que, según ha revelado el censo educativo, mantienen una plaza pese a haberse jubilado o pensionado, o peor aún, haber fallecido (Fernández 2014).

Lamentablemente, **hasta ahora ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni la Secretaría de Educación Pública,** instancias encargadas del proceso que conciliará la nómina magisterial, **han dado una explicación de cómo se pagarán las plazas y prestaciones magisteriales de los docentes federalizados a partir del próximo año. Nuevamente, la opacidad es la ruta de implementación de un aspecto clave de la reforma educativa.** El Ejecutivo federal ha propuesto al Congreso recursos que son 9.5 por ciento mayores en términos reales a los aprobados para servicios personales y gastos de operación, financiados hasta este año mediante el FAEB. De acuerdo con el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo federal contempla la erogación de por lo menos 298 mil 886.3 millones de pesos. Existen negociaciones en curso entre las entidades federativas y la autoridad federal, ya que diversos estados pierden recursos respecto a lo obtenido mediante el FAEB en 2014 (Aregional 2014). También hay una presión para que se reconozcan miles de plazas sin registro entre las autorizadas por el gobierno federal desde 1992, cuando se descentralizaron los servicios federalizados de educación y, además, multiplicadas a lo largo de estos años. Dichas plazas han sido pagadas en múltiples ocasiones de forma indebida mediante el FAEB, al igual que diversas prestaciones magisteriales, como ha documentado la ASF.

¿Cuáles son los criterios para aceptar algunas plazas y rechazar otras? Como medida paliativa se propone un fondo compensatorio para estos estados que pierden recursos bajo el nuevo fondo federal. Sin embargo, no hay una explicación clara de esta asignación. Tampoco se ha proporcionado un recuento ni explicación sobre cuáles son las prestaciones magisteriales que el gobierno federal está aceptando pagar y cuáles serán cubiertas por los gobiernos de los estados. **Es llamativo que la discusión presupuestal se haga sin explicar cómo se hizo un cálculo del estimado propuesto, pues de acuerdo al censo educativo se carece de información de al menos 332 mil plazas. Según el propio secretario de Educación federal, el censo serviría para integrar el sistema de información educativa referido de forma tal que aquel individuo que no fuera censado no recibiría pago (Hernández 2013). Si esto es así, ¿cómo es posible que en términos reales la partida para el FONE solicitada sea mayor que el FAEB?**

El Censo Educativo, descrito con mayor detalle más adelante, ha detectado la existencia de 30 mil 695 maestros comisionados o con licencia. De acuerdo a la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD), este personal no debe recibir ninguna remuneración, por lo que al entrar en vigor el FONE, ninguno de ellos gozará del presupuesto federal. Se carece de instrumentos legales que garanticen la transparencia de las plazas financiadas con recursos estatales y no hay tampoco mecanismo que permita verificar que las plazas de comisionados no se transfieran del ámbito federalizado al estatal, donde los mecanismos de fiscalización son aún más débiles que los federales.

Las prácticas de corrupción en la asignación de plazas magisteriales y en el uso de los presupuestos educativos han podido multiplicarse bajo el manto de la opacidad. Los “hongos” que carcomen el funcionamiento del sistema educativo se explican en gran medida

por la captura política del aparato educativo federal y estatal por parte del SNTE, descrita anteriormente, y por la complicidad de autoridades permisivas de las malas prácticas en este un sistema de por cálculos políticos con consecuencias negativas para la calidad educativa. En esta dinámica, servidores clave para la operación del sistema educativo –como los secretarios estatales de Educación, subsecretarios de Educación Básica, directores generales de Recursos Financieros, directores de Carrera Magisterial, diversos directores de escuela y múltiples supervisores, entre otros, permiten por omisión o incluso deliberadamente la persistencia de estas costumbres malsanas. Este comportamiento ha hecho que la información de los resultados y los procesos al interior del sistema educativo, sólo se conozcan de forma parcial o incluso con insumos informativos incorrectos.

d) El censo educativo y el Sistema de Información y Gestión Educativa: la posibilidad de ordenar la administración del sistema de educación básica

La reforma educativa en marcha busca parcialmente atajar el problema de información referido en la sección anterior. Como se ha mencionado, el levantamiento del Censo Educativo en el segundo semestre de 2013 y cuyos resultados fueron dados a conocer parcialmente en marzo de 2014, debiese servir de base para la creación del **Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED), vital para poner orden a la administración del sistema de educación básica en el país.**

Lamentablemente, pese a una inversión de 740 millones de pesos, aún no es posible conocer la información de todo el personal docente-administrativo que labora en el sistema público de educación básica. Se desconocen datos del 15.7 por ciento del personal. Entre ellos se encuentran quienes no recibieron a los encuestadores del INEGI (158 mil 565 de acuerdo a un cálculo aproximado de dicha institución); quienes rechazaron contestar los cuestionarios (36 mil 46); más 39 mil 222 individuos conocidos sólo en su casa, pues en el centro donde laboran fueron ilocalizables y nadie pudo dar cuenta de quiénes era, además de un número excesivo de personal ausente durante las semanas en que se levantó el censo (98 mil 576). Además, las autoridades carecen de información de 332 mil 409 plazas del servicio público de educación básica.

¿Cómo se han asignado recursos en el sistema educativo a pesar de que se carece de información fundamental para hacer los pagos de salarios, aguinaldos, bonos y demás prestaciones? Es un misterio que lastimosamente revela un desorden generalizado en la administración de los recursos públicos destinados a la educación básica mexicana.

Las **omisiones informativas que persisten, desnudan la fragilidad institucional del Estado mexicano para hacer cumplir la ley en uno de los sectores clave para el desarrollo nacional y reiteran las dificultades por extirpar la corrupción en el sistema educativo.**

Un análisis por estado de las anomalías detectadas en la nómina docente –administrativa de educación básica, revela que estas lagunas informativas no están distribuidas de manera homogénea en el país. Las diferencias reflejan tanto capacidades institucionales diferenciadas de las autoridades para administrar ordenadamente sus sistemas educativos, como el músculo político distinto de las secciones sindicales del SNTE para capturar y controlar la operación de dichos sistemas, mismo que se ilustra en las cifras ya citadas.⁴

Con la información parcial que se ha hecho pública, al menos tres esfuerzos desde la sociedad civil se han abocado a analizar el censo. Mexicanos Primero, el IMCO y México Evalúa han aportado distintos elementos que ilustran las irregularidades en el pago de la nómina docente-administrativa. La reacción de las autoridades revela la resistencia de transparentar por completo la administración del sistema educativo. Escepticismo, molestia y negación de los hechos se han reflejado en las respuestas de distintas autoridades educativas tanto federales como estatales. Lamentablemente, al escribir estas líneas, la base completa del Censo Educativo no se ha dado a conocer. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) ha ordenado a la SEP, titular de la información del censo educativo, la publicación de toda la base. El retraso en la publicación de estos datos –patrimonio de los ciudadanos al financiarse este ejercicio mediante los impuestos– y la resistencia de la propia autoridad federal por transparentar esta información, evidencia el largo camino por recorrer para visibilizar el funcionamiento del sistema educativo.

A la resistencia de la autoridad federal se suman dos hechos preocupantes a cargo de los estados: a) la violación en que han incurrido diversas autoridades subnacionales –de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Contabilidad Gubernamental– al proporcionar información incompleta o falsa a la autoridad federal sobre el estado que guarda su nómina docente-administrativa;⁵ b) la resistencia en los estados para corregir los problemas de administración del sistema educativo evidenciadas por el censo educativo, al negar los resultados dados a conocer por el INEGI, encargado del levantamiento de este ejercicio.

En el primer caso destacan cinco entidades en donde existen diferencias sustantivas entre los reportes que enviaron a la SEP sobre el número de personal comisionado o con licencia y los hallazgos del Censo Educativo. **En Tamaulipas la autoridad había dicho que sólo tenía dos casos de personal comisionado o con licencia mientras el censo detectó que en realidad dicho estado tiene mil 124 plazas en esta situación. Se trata de una diferencia del 56 mil por ciento.** La situación en Guerrero también escandaliza, pues hay 914 plazas más de las 15 con comisión o licencia que había reconocido la autoridad. Yucatán (753 por ciento de diferencia), Jalisco (570.8 por ciento de diferencia) y San Luis Potosí (91.9 por ciento de diferencia)

4 El análisis referido de los resultados del censo educativo por estado puede consultarse en <http://www.mexicoevalua.org/dispensio-educativo>

5 El análisis por entidad del cumplimiento en la entrega de documentos de nómina magisterial puede consultarse en http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/20140820_MTE02_Fichas_entidades.pdf

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

son las otras entidades en las que el censo detectó un porcentaje considerablemente mayor de plazas comisionadas o con licencia respecto a lo que los estados habían reportado a la autoridad federal.

Estas diferencias sustantivas entre lo reportado por las autoridades estatales en 2013 por obligación legal y lo arrojado por el Censo, demuestran nuevamente la urgencia de la publicación total del Censo para su análisis. Las anomalías detectadas por el censo entre personal comisionado, con plaza pese a haberse jubilado, pensionado, renunciado al servicio docente o por fallecimiento, entre otras, no son heteréneas. Estas anomalías tienen nombre y apellido que deberán informarse de acuerdo a la resolución del IFAI.

En los reportes estatales de 2009 a 2013 se dieron a conocer las listas con nombre, lugar de centro de trabajo, tipo de plaza y recursos erogados, de los comisionados y personal con licencia. Esto fue posible porque los maestros y administrativos que laboran en escuelas públicas son funcionarios públicos. Por tanto, en el caso del Censo no debería esperarse un comportamiento diferente. **Con la base completa del Censo, la autoridad brindará insumos vitales para entender las diferencias observadas entre las fuentes referidas y permitirá la identificación de quienes están incurriendo en irregularidades o tienen una explicación administrativa justificable.** Solo así se podrá diferenciar a aquellos individuos que han estado cometiendo fraude al Estado mexicano mediante el cobro indebido de salarios con cargo al erario.

En el segundo caso, **diversas autoridades estatales han optado por la estrategia de la negación y la puesta en duda de los hallazgos del INEGI.** Destacan cuatro: Sonora, Puebla, Querétaro y Durango, donde las autoridades educativas estatales negaron la existencia de comisionados. Por ejemplo, de acuerdo al censo educativo en Sonora, existen mil 233 individuos comisionados o con licencia en dicho estado. Sin embargo, el subsecretario de Educación Básica negó su existencia y calificó la información de falsa. La negación ante la verdad sorprende cuando la información publicada por la SEP en 2012 y 2013, en cumplimiento con las disposiciones legales que le obligan a hacer públicos los informes que los estados mandan sobre sus comisionados e individuos con licencia, apuntan que al menos hasta diciembre del año pasado, el subsecretario Gerardo Gaytán gozaba de una plaza docente bajo el esquema de comisionado por 54 mil pesos mensuales (Del Valle 2013). En el caso de Querétaro, el secretario de Educación Fernando de la Isla y el diputado local Jesús Galván negaron nuevamente que existieran anomalías en la nómina magisterial-administrativa como se documentó en el Censo. Ante un cuestionamiento explícito de este autor en un foro académico sobre la reforma educativa organizado por el CIDE y la universidad de Columbia, acerca de si dicha negación ponía en duda la seriedad del levantamiento censal del INEGI y cuáles habían sido las medidas explícitas implementadas por su administración desde que se dio a conocer el Censo para corregir el problema de la nómina, el funcionario no logró enlistar ninguna política pública concreta para corregir las anomalías.⁶

6 El video de la conferencia donde fue cuestionado el secretario puede

Esta combinación de resistencia por hacer pública la información que es precisamente patrimonio público junto con la negativa a reconocer una grave problemática en el manejo de la nómina tanto por parte de la autoridad estatal como de la autoridad federal, ponen en entredicho el compromiso gubernamental por avanzar en la implementación de la reforma educativa.

e) ¿Resistir para vencer? ¿Las últimas por las dudas? Las controversias constitucionales y la asignación de plazas magisteriales bajo reglas distintas a la reforma educativa

Como se ha documentado a lo largo de este ensayo, la implementación de la reforma educativa enfrenta múltiples obstáculos que limitan la velocidad del avance hacia la puesta en práctica de políticas a favor de la calidad educativa, la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los presupuestos públicos educativos.

La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) —aglutinadora del ala más combativa del magisterio mexicano y cuya fuerza se concentra principalmente en Chiapas, Guerrero,⁷ Michoacán y Oaxaca— se ha opuesto visiblemente a la implementación de la reforma. Mediante grandes demostraciones, paros y acciones disruptivas, los disidentes bloquean la puesta en marcha del Censo Educativo en un gran número de escuelas públicas, ha detenido también de tiempo atrás la realización de pruebas estandarizadas nacionales (ENLACE) e internacionales (PISA) y han buscado sabotear el desarrollo de los exámenes de ingreso al servicio profesional docente. Desde su perspectiva, la tradición por la que el estudiante de una normal pública goza de la garantía automática de una plaza magisterial es irrenunciable. Consideran además que las evaluaciones magisteriales deben ser realizadas bajo mecanismos diseñados por ellos mismos, además de ser ellos también los ejecutores de la asignación de plazas. Pensar en la posibilidad de un despido a aquel maestro o trabajador administrativo por falta injustificada tres días consecutivos es inaceptable, pues lo consideran una violación a sus derechos laborales de protesta.

A la resistencia visible en las calles, se han unido intentos de descarrilamiento y estrategias por “descafeinar” el espíritu de la legislación federal por parte de diversas secciones sindicales, incluidas varias de las consideradas “institucionales”. **A través de representantes que sirven como legisladores locales y de acuerdos con aliados al interior de los congresos estatales, el magisterio**

consultarse en: <https://webconf.tc.columbia.edu/p6ai8m1ujtx/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal>

7 En Guerrero, el magisterio más combativo se agrupa en la Coordinadora de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), aliada a la CNTE. El rechazo a la existencia de comisionados por parte del subsecretario de Educación de Sonora y la respuesta puntual que sustenta que hay mil 233 comisionados, de acuerdo a los hallazgos del censo implementado por el INEGI, puede consultarse en <http://www.proyectopuente.com.mx/noticia/11596/maestros-comisionados-que-cobran-de-forma-indebida-en-sonora>

ha buscado incorporar en las legislaciones locales artículos que diluyen e incluso contradicen la nueva legislación federal. Destacan la incorporación de artículos en la legislación local que garantizan el monopolio de la representación magisterial del SNTE y se omite el separo del servicio docente de aquellos maestros que reprueben tres veces de forma consecutiva sus evaluaciones. También se otorgan facultades a organismos locales en la determinación de los instrumentos para la evaluación magisterial, violando la ley federal que brinda esta facultad al INEE y a la SEP. El caso más extremo es el de Oaxaca, donde la sección 22 ha impedido al Congreso local legislar en la materia, violando así los plazos constitucionales que contemplaban que todos los estados debían adecuar sus marcos jurídicos a lo establecido por la nueva legislación federal en materia educativa. Ante el desacato, el gobierno federal ha presentado ocho controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sonora y Zacatecas. Las controversias se encuentran aún bajo análisis, por lo que la aplicación correcta de la reforma educativa está pendiente en estas entidades.

Además, diversos estados aplicaron una estrategia: ante la duda, mejor intentar una última ronda de otorgamiento de plazas mediante mecanismos exentos de evaluación externa. En forma masiva, miles de maestros obtuvieron su nombramiento definitivo como docentes de escuelas públicas entre finales del año pasado y los primeros cinco meses del presente. **Bajo procedimientos antiguos se asignaron 34 mil 312 plazas para maestros que no tenían base. En estas prácticas contrarias a lo que busca la nueva legislación educativa, la autoridad federal también fue partícipe de la asignación de plazas directas sin ninguna explicación de los criterios de distribución.** En la ciudad de México, donde la administración de los servicios educativos del nivel básico es responsabilidad exclusiva de la SEP, la autoridad aceptó distribuir cinco mil plazas. El resto de los estados que incurrieron en este tipo de prácticas fueron Puebla (3 mil 500), Veracruz (3 mil 200), Campeche (3 mil 600), Tabasco (3 mil 491), Sonora (3 mil). Baja California Sur, Chihuahua, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán actuaron también en esta forma. Estas asignaciones directas contrastan con el número de plazas (24 mil 333 plazas) que se pusieron a concurso en la primera convocatoria derivada de la reforma educativa (Del Valle 2014).

Conclusiones

En pleno siglo XXI, aún no sabemos cuántos maestros y trabajadores administrativos laboran en las escuelas pre-primarias, primarias y secundarias públicas de México. Esto a pesar de que recientemente el Estado mexicano decidió invertir 740 millones de pesos para levantar un Censo Educativo y así contar con estadísticas confiables de la nómina educativa, la matrícula y el estado que guarda la infraestructura educativa.

La información incompleta de este registro resume la recurrente opacidad que ha cobijado prácticas extensas de corrupción al interior del sistema educativo. Ello explica en gran medida la

deficiente calidad de la enseñanza en las escuelas mexicanas.

Estas prácticas han permitido el uso abusivo de los presupuestos en el sector de educación básica pública del país, los cuales pese a su crecimiento real en los últimos veinte años, no han logrado satisfacer por completo la cobertura en educación secundaria y media superior ni se han traducido en resultados satisfactorios de calidad para los estudiantes mexicanos.

La mayoría de los niños y jóvenes mexicanos tienen serios problemas de comprensión lectora y razonamiento matemático, competencias básicas para un desempeño futuro satisfactorio en su vida general y en su futuro laboral en particular. La reforma educativa aprobada en 2012 y 2013 busca atender estos déficits de calidad al establecer nuevos mecanismos de selección de los docentes, introducir evaluaciones periódicas de su desempeño, atajar la posibilidad de pérdida injustificada de clases de los alumnos. Introduce, además, controles sobre la administración de la nómina docente-administrativa del sector a través de mecanismos de centralización del pago de la nómina federalizada y el establecimiento de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Contempla la necesidad de establecer una reforma a las escuelas donde se forman a los futuros docentes mexicanos. La implementación de los cambios contemplados en esta reforma será lenta, técnicamente compleja, políticamente costosa, presupuestalmente desafiante.

Sin embargo, en la implementación de la reforma educativa estamos siendo testigos de múltiples retos que limitan su velocidad y eficacia. En este sentido, la experiencia nacional nos recuerda lo que pareciese una obviedad: no basta con el cambio del marco jurídico para que las transformaciones de la realidad en el sistema educativo ocurran. El tamaño de estos cambios es tal que tomará tiempo atestiguar sus efectos sobre la mejoría de la calidad educativa.

Tenemos un recuento largo y constante de leyes que no se cumplen, empezando por las propias autoridades. Tanto la Ley General de Educación como la Ley de Coordinación Fiscal y la de Contabilidad Gubernamental contemplan disposiciones que hacen obligatoria la publicación detallada de las asignaciones presupuestales y del uso de los recursos públicos en la educación básica del país. No obstante, estas disposiciones se han cumplido a medias o de ningún modo por las autoridades estatales y federales obligadas a ello. Esta situación llega al extremo de la publicación de datos falsos por la misma autoridad, como se evidencia en el contraste entre los hallazgos de la nómina magisterial-administrativa revelados por el censo educativo y los reportes oficiales que las autoridades presentaron al Congreso y a la SEP. Estas prácticas de desinformación pública o de cumplimiento parcial de la ley, junto con evidencias del abuso de los presupuestos educativos, no han tenido consecuencias jurídicas. De esta forma, **a la rendición incompleta de cuentas con muestras recurrentes de opacidad y corrupción, se suma la incapacidad de establecer sanciones administrativas o penales en contra de quienes permiten o fomentan este comportamiento.**

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

Sin exagerar, el poder transformador de la transparencia como herramienta para atajar el problema de la corrupción en el sistema educativo es clave, pues transparencia que no se acompañe del cumplimiento del marco jurídico, tiene efectos limitados para el cambio de comportamiento de los actores involucrados.—, es necesario subrayar las acciones contrarias de autoridades federales y estatales para transparentar el funcionamiento del sector.

Como parte de esta reforma se ha prometido el fortalecimiento de la calidad informativa del sector para mejorar el diseño e implementación de las políticas educativas. A su vez se esperaría que esta mejor información se pusiera a disposición de la ciudadanía y en concordancia con el mandato de todo gobierno democrático. Esto no se ha cumplido: aún no se publica la base de datos completa del Censo Educativo; no se ha otorgado información de cómo se está haciendo la conciliación de la nómina magisterial; no se han hecho públicas —en caso que existan— las sanciones aplicables contra aquellos que buscan boicotear la implementación de la reforma. Según la legislación, aquel que falte de forma injustificada por más de 3 ocasiones consecutivas tiene que ser separado del servicio docente. Hasta ahora, aunque en alguna ocasión el titular de la SEP señaló que esto había ya ocurrido en Oaxaca, no se ha hecho público un listado de quiénes son y a quiénes se les aplicó dicha sanción. Se realizó ya el primer concurso de ingreso al servicio docente, pero de éste sólo sabemos que la mayor parte de los aspirantes no tuvieron una calificación adecuada. ¿Quiénes aprobaron los exámenes? ¿Qué plazas obtuvieron? ¿A qué escuelas se asignaron? ¿Se les brindaron los mentores que la nueva legislación contempla para acompañar su formación en los primeros dos años de servicio?

¿Por qué no se han hecho públicas las minutas y el contenido de las reuniones de los consejos técnicos del INEE que discuten los mecanismos posibles para la evaluación de los docentes en servicio? Se contempla la desaparición del programa Carrera Magisterial sin que hasta ahora la autoridad haya dado a conocer un diagnóstico del por qué es necesaria su desaparición, ¿no ha funcionado el programa? ¿Por qué no es pública una base completa de sus beneficiarios y de sus evaluaciones que acrediten su derecho de pertenencia a este beneficio de complemento salarial? ¿Qué medidas se han establecido para corregir las anomalías en la nómina detectada por el censo? ¿Recibieron recursos públicos las escuelas no localizadas por el INEGI en el levantamiento del censo? ¿Dónde están dichas escuelas, tuvieron personal asignada a ellos?

Las omisiones informativas en el sector educativo no pueden ser ya toleradas por la sociedad, pues al amparo de la opacidad se han dado prácticas de corrupción, hay un uso ineficiente de los presupuestos públicos y se han dispensado actividades contrarias a la calidad de la enseñanza. El precio que como sociedad hemos pagado por esta falta de información ha sido muy gravoso. Debe exigirse, por tanto, que la inversión para la realización del censo educativo se traduzca en la generación de indicadores complementarios para el análisis del desempeño del sistema educativo y conduzcan al fortalecimiento de la rendición de cuentas..

En la discusión del denominado sistema anticorrupción —el cual parece querer retomarse en la agenda legislativa— habría que tomar en cuenta el sector educativo para entender cuáles han sido las fallas en el diseño institucional que han impedido una aplicación de acuerdo a derecho, han hecho poco favorable la denuncia y poco factible la prevención en el abuso y mal uso de los presupuestos. Este sector es clave para el desarrollo nacional y representa el ámbito del gasto público al que el Estado mexicano destina proporcionalmente el mayor número de recursos. Sin embargo, los resultados en términos de calidad y de equidad educativas, traducibles en oportunidades para los ciudadanos, son limitados. Esta situación es posible por la endeble rendición de cuentas en el sector, tarea pendiente de cara a las transformaciones estructurales que el país está implementando.

Fuentes consultadas

Aregional (2014) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo 2015 y Reforma Educativa. México: Aregional.

Arnaut, Alberto (2010), "Gestión Del Sistema Educativo Federalizado 1992-2010", en Educación, Alberto Arnaut y S. Giorguli (2010), *Los Grandes Problemas De México*, Mexico: El Colegio de México, pp. 233-270.

(1998), *La Federalización Educativa En México: Historia del Debate sobre la Centralización y la Descentralización Educativa (1889-1994)*. México: El Colegio de México.

Auditoría Superior de la Federación (2011), "Auditoría de Desempeño a los Servicios de Educación Básica", en *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México: Auditoría Superior de la Federación, pp. 1-28.

(2013), "Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado." México: Auditoría Superior de la Federación, p. 264.

(2008). "Sector Educación Pública. Volumen 2", en *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Avendaño, Eréndida (2013), "Diseño del Gasto Educativo: Obstáculos y Limitaciones", en Mall(Gasto). *Estado de la Educación en México 2013*, México: Mexicanos Primero, pp. 59-74.

Áviles, Karina (2011), "Detectan en Varias Entidades a Maestros que Promueven al Panal." *La Jornada*, 19 de enero. FALTA PÁGINA

Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1997), "Education, Growth and Inequality", en Nancy Birdshall y Frederick Z. Jaspersen (eds.) *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.

Cohen, Daniel y Marcelo Soto (2007), "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results", en *Journal of Economic Growth* 12, no. 1, pp. 51-76.

- Del Valle, Sonia (2014a), "Agandalla el SNTE Plazas De Maestros", en *Reforma*, 11 de mayo.
- (2014b) "Saca Jugo el SNTE a Doble Negociación", en *Reforma*, 14 de mayo.
- (2013a), "Acaparan Funcionarios del SNTE Cargos Educativos", en *Reforma*, 24 de marzo.
- (2013b), "Dan Regalazo al SNTE", en *Reforma*, 14 de mayo.
- (2012), "¡Gana el SNTE!", en *Reforma*, 17 de mayo.
- (2011a), "Exhibe Maestros Transas del SNTE", en *Reforma*, 12 de diciembre.
- (2011b), "Pierde SEP Control en el Manejo del FAEB", en *Reforma*, 1 de marzo.
- (2007), "Diferen En Estados Apoyos a Maestros", en *Reforma*, 10 de mayo.
- (2010), "El Pago de las Comisiones Sindicales Viola Las Leyes", *Diario de Yucatán*. FALTA AUTOR
- Espinosa, Arturo (2010), "Describen Alumnos Modo de Hacer Trampa; Minimizan Autoridades Alcances Del Problema", en *Reforma*, 25 de marzo.
- Fernández, Marco Antonio (2014a), "Achaques de una Malograda Descentralización Educativa: La Problemática de la Nómina Magisterial y el Censo", en *Animal Político*, 9 de mayo.
- (2014b), "Censo Educativo: Radiografía del Dispendio Presupuestal", en 56. México: México Evalúa. FALTA NOMBRE DE LA PUBLICACIÓN
- (2013a), "Teachers' Unions and the Political Economy of Education Reform in Latin America", en 65. Washington DC: The World Bank, FALTA TÍTULO DE LA PUBLICACIÓN.
- (2013b), "Claroscuros de la Centralización de la Nómina Magisterial", en *Animal Político*, 28 de octubre.
- (2013c), "La Economía Política del Gasto Educativo en México", en Mal(Gasto). *Estado De La Educación En México 2013*, 115-35. México: Mexicanos Primero
- (2013d), "Saldo de la Reforma Educativa: Avances Desafíos y Deudas Pendientes", en *Animal Político*, 12 de septiembre.
- (2011), "The Decentralization of Education in Mexico", en 35. San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD.
- (2008), "Repercusiones del cambio de la fórmula del FAEB", en 25. Durham, NC: Duke University.
- Flores, Gustavo, y María Antonieta Díaz. "México En Pisa 2012." 126. México D.F.: INEE, 2013.
- Hernández, Lilian (2013), "Sin Censo No Habrá Pago: SEP", *Excélsior*, 20 de diciembre.
- IMCO y CUCEA (2013), "Auditorías Superiores Locales en México: Evaluación de su Normatividad, Prácticas y Transparencia." México: IMCO-CUCEA-Universidad de Guadalajara.
- IMCO (2014), "SEP deberá abrir la base de datos del Censo Educativo: IFAI", 28 de octubre.
- IMCO (2014), "Pedagogía de la transparencia: desafíos de la opacidad en la educación pública en México," 20 de agosto.
- García Parra, Ernesto (2008), "Manejo Discrecional del Magisterio", en *Proceso*.
- Gibson, Edward L. (2014), "Boundary Control in Democratizing Mexico", en *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, 112-47. New York: Cambridge University Press.
- Gil, José Olmos (2009), "El Reino de la Impunidad", en *Proceso*, 25 de mayo.
- Hanushek, Eric y Ludger Wößmann (2007), "The Role of Education Quality in Economic Growth", en 96. Washington DC: World Bank.
- OMITE EL NOMBRE DE LA PUBLICACIÓN
- Inter-American Development Bank (2008), "Learning About Education Quality and Perceptions", en Eduardo Lora (ed.), *Beyond Facts: Understanding Quality of Life*, 119-42. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Job, Vanessa (2012), "Las Malas Cuentas del Insaciable Sindicato Magisterial", *Emequis*, marzo de 2012, pp. 30-33.
- López Miranda, Francisco (1992), "Descentralización Educativa y Modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología* 54, no. 2 (1992): pp. 19-44.
- Mancera, Carlos y Sylvia Schmelkes (2010) "Specific Policy Recommendations on the Development of a Comprehensive in-Service Teacher Evaluation Framework", en 30. Mexico: OECD.
- OMITEN EL NOMBRE DE LA PUBLICACIÓN
- Martínez, Nurit (2014) "El SNTE, un Acumulador de Bienes", en *El Universal*, 16 de octubre.
- (2010a), "SEP: 15% de Salarios a Casos Irregulares", en *El Universal* 5 de julio.
- (2010b) "SEP: Estados Retrasan Padrón de Maestros", en *El Universal*, 26 de Mayo.
- (2009), "El SNTE Tiene su "Paraíso", en *El Universal*, mayo. FALTA DÍA

Los desafíos de la implementación de la reforma educativa

Merino, Mauricio (2012), "La Segunda Transición Democrática de México: Esfuerzos, Tropiezos y Desafíos de México en Busca de un Sistema Completo, Articulado y Coherente de Rendición de Cuentas", Washington DC: Woodrow Wilson Center.

Mexicanos Primero (2013), Mal(Gasto). *Estado de la Educación en México 2013*, México. FALTA EDITORIAL

OCDE (2010), The High Cost of Low Educational Performance, OECD Publishing. FALTA LUGAR DE EDICIÓN

(2011), "Lessons from Pisa for Mexico, Strong Performers and Successful Reformers in Education ", en 70: OECD. FALTA NOMBRE DE LA PUBLICACIÓN PERIÓDICA

Ornelas, Carlos (2012), *Educación, Colonización y Rebeldía: La Herencia del Pacto Calderón-Gordillo*. México: Siglo XXI.

(2008), *Política, Poder y Pupitres: Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. Mexico: Siglo XXI.

(1998), "La Descentralización de la Educación en México. El Federalismo Difícil", en Enrique Cabrero (ed.), *Las Políticas Descentralizadoras En México*, México: CIDE/Porrúa,.

Parametría (2007), "Responsabilidades de Gobiernos Confunden a Mexicanos", en *Carta Paramétrica*, 4. México: Parametría.

Puryear, Jeffrey, Lucrecia Santibañez y Alexandra Solano (2012), "Education in Mexico", en Claudio Loser and Hahrinder Kohli (eds.), *Mexico. A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All*, New Delhi: Sage.

Puryear Jeffrey M. y Tamara Ortega Goodspeed (2010), "How Can Education Help Latin America Develop?", en *Latin America 2040 Breaking Away from Complacency: An Agenda for Resurgence*, SAGE Publications.

Rivero, Arturo, Sonia Del Valle y Gerardo Romo (2006), "Dobletean Maestros Negociación Salarial", en *El Norte*. FALTA DÍA

Romo, Gerardo y Sonia Del Valle (2006), "Amenaza Zacatecas Con Controversia: Exigen Que Federación Asuma Costo Total de Educación. Sostiene Secretario Que El Gobierno Federal les Adeuda Este Año Cerca de \$300 Millones", en *Reforma*, 5 de septiembre.

Secretaría de Educación Pública (2012), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras Ciclo Escolar 2011-2012*, México: SEP.

Woldenberg, José (2012), "Los Déficit de la Transición Democrática", en Enrique Florescano y José Ramón Cossío (eds.), *Perspectiva Mexicana en el Siglo XXI*, México: Fondo de Cultura Económica.

*Marco Antonio Fernández Martínez es Profesor-investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tec de Monterrey e investigador asociado de México Evalúa

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

R

Telecomunicaciones

La reforma de telecomunicaciones y los estados

Judith Mariscal* y César Rentería**

*Profesora del CIDE y Directora de Telecom-CIDE

**Profesor Asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

¿Qué dice la reforma en telecomunicaciones?

Retos para las entidades federativas

Compartición de infraestructura

¿Cómo compartir?

Certeza jurídica sobre la propiedad y garantías de mantenimiento

Armonización reglamentaria

Propuestas para una ejecución exitosa a nivel estatal

Destaca la importancia de los gobiernos estatales en el despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones... ya que tienen bajo su jurisdicción los bienes inmuebles gubernamentales más importantes en términos de cobertura: carreteras, escuelas y hospitales.

La reforma de telecomunicaciones y los estados

Judith Mariscal y César Rentería*

Actualmente, muchos gobiernos nacionales están dedicando especial interés al despliegue de la banda ancha debido a la creciente evidencia sobre su contribución al crecimiento económico. En México, la cobertura de banda ancha sigue siendo muy baja. Un alto porcentaje de la población mexicana no tiene cobertura de Internet con esta capacidad o de telefonía celular. En este contexto, la reforma constitucional a las telecomunicaciones tiene como uno de sus principales objetivos promover el despliegue de la banda ancha, para lo cual los mecanismos de compartición de infraestructura representan una alternativa eficiente que aumentaría la cobertura y competencia de los servicios en este sector.

A partir de lo anterior, y con el propósito de ser congruentes con la legislación federal en materia de compartición de infraestructura, las entidades federativas deben promover este tipo de mecanismos a pesar de contar con un marco de acción limitado en telecomunicaciones. Lograr esto resulta especialmente importante porque las vías de comunicación y los sitios públicos con mayor presencia están bajo jurisdicción estatal. El presente capítulo se enfoca en discutir cuáles son los retos para la compartición de la infraestructura pública en los estados. Para responder se analiza la importancia de la provisión de certeza jurídica a las inversiones sobre los derechos y obligaciones que adquieren los operadores y se examina la armonización regulatoria entre estados y niveles de gobierno para la institucionalización de los procesos de compartición de infraestructura.

Existe creciente evidencia sobre la contribución de la banda ancha al crecimiento económico, la creación de empleo y otros indicadores de gran impacto sobre el bienestar social de los países (Koutroumpis, 2009; Czernich et al., 2011; Katz, 2012). Otros estudios han identificado las potenciales mejoras en las economías locales derivadas de la adopción de las TIC, como el aumento en el flujo de información en los mercados o la reducción de costos de transacción, que contribuyen a lograr mercados más eficientes y empresas más productivas (Donner, 2008; Donner & Escobari, 2010). Sin embargo, para que la banda ancha pueda cumplir el papel de habilitador del crecimiento económico y social de un país es fundamental que existan redes de infraestructura con capacidad suficiente para acceder a estos servicios. Esta evidencia ha creado un sentido de urgencia sobre la aceleración de desarrollo de banda ancha, a través de iniciativas gubernamentales.

Aun cuando la cobertura de banda ancha ha experimentado un considerable crecimiento, el déficit de infraestructura en México resulta en la provisión de servicios de calidad baja, en comparación con otros países, y aún falta cobertura en grandes extensiones del territorio. Baste señalar que aproximadamente 30 millones de habitantes viven en localidades sin cobertura de redes de fibra óptica, mientras las redes de nueva generación, como la fibra al hogar (FTTH,

por sus siglas en inglés), apenas están comenzando a ofrecerse en las principales ciudades del país. En el sector móvil, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, se estima que aproximadamente 19 millones de mexicanos carecen de cobertura celular en su residencia.

En este contexto, la reforma a las telecomunicaciones y la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión busca facilitar el despliegue de banda ancha. Así, mientras el papel fundamental es otorgado al gobierno federal, los estados enfrentan ciertas obligaciones que no son integrales al desarrollo del sector.

Las obligaciones establecidas en la nueva ley, exigen de las entidades federativas distintas formas de intervención gubernamental. Por un lado, la compartición de infraestructura requiere principalmente de la adecuación del marco normativo de manera que incentive la explotación de infraestructura pública para proveer servicios de telecomunicaciones. Por otro lado, la cobertura universal y la alfabetización digital requieren de la implementación de políticas públicas que contribuyan a reducir las brechas de acceso y adopción de las nuevas tecnologías. Si bien ambos componentes son importantes, el objetivo del presente capítulo es discutir los retos que enfrentan las entidades federativas en la compartición de infraestructura pública para el despliegue de redes de telecomunicaciones. Desde la perspectiva económica, la compartición de infraestructura es crucial para aprovechar el impacto de la banda ancha en el crecimiento económico y la productividad de las empresas.

Los mecanismos de compartición de infraestructura representan una solución eficiente para aumentar la cobertura y competencia de los servicios de telecomunicaciones. Estos mecanismos reconocen el valor de las redes existentes, permiten disminuir costos de despliegue sin necesidad de un tendido paralelo y, además, minimizan impactos sobre la urbanización y el medio ambiente. La experiencia internacional muestra que **el modelo de compartición de infraestructura es un poderoso vehículo para expandir el acceso a banda ancha de alta velocidad aprovechando la capacidad instalada.**

¿Qué dice la reforma en telecomunicaciones?

La reforma en este campo es producto de una negociación entre partidos cuyo objetivo fundamental fue retomar al Estado como eje de este sector y agente que disciplina a los actores privados en busca del interés público. Uno de los componentes centrales es el fortalecimiento de la competencia en el mercado a través de la introducción del concepto de preponderancia. Este término se asocia únicamente con el tamaño: es preponderante aquella empresa cuya participación en el mercado sea más del cincuenta por ciento. Es una determinación de estructura de mercado estática que no informa respecto a lo que le interesa a una política de competencia, por ejemplo, las prácticas anticompetitivas empleadas por empresas con poder sustancial de mercado. En todos los países, la política de competencia se rige por el concepto de poder sustancial de mercado que implica llevar a cabo una investigación para determinar si la empresa está ejerciendo dicho poder. El objetivo de incluir este concepto novedoso en el mundo

fue lograr la determinación *"fast track"* de poder sustancial y disciplinar a empresas que por décadas las autoridades no habían conseguido regular. La precariedad institucional prevaleciente en el pasado reciente generó una descoordinación entre el gobierno y una falta de implementación de políticas regulatorias que disminuyeran barreras de entrada al sector.

En este sentido, uno de los aciertos más significativos de la reforma constitucional fue la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), "órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones". El otorgamiento de autonomía y el fortalecimiento de las funciones de la agencia reguladora busca corregir la precaria institucionalidad del sector al eliminar la llamada "doble ventanilla" entre la COFETEL y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Sin embargo, la Ley Secundaria revierte en cierta medida la cesión de poder otorgada al IFT por el Ejecutivo y disminuye su autonomía frente a la SCT.

Otro componente central de la reforma fue el mandato de construcción de redes de banda ancha. Por un lado, se va a crear y a expandir una red troncal nacional utilizando la fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que transporte banda ancha fija al territorio nacional acercando el servicio a zonas no atendidas hoy. Por otra parte, se construirá una red que desplegará infraestructura de acceso móvil reservando el espectro más valioso que existe actualmente en el mundo: 90 MHz en la banda del dividendo digital. En otros países se está subastando al mercado este espectro altamente valorado por las empresas como un insumo fundamental para ofrecer servicios móviles de nueva generación como telefonía 4G o LTE. El modelo de negocio para ambos casos es el de constituirse en redes mayoristas. Es decir, venderán capacidad al mayoreo para otras empresas que compren sus servicios y los revendan al menudeo. Además del alto costo de oportunidad que representa reservar para el proyecto del gobierno un espectro muy valioso para el mercado, el modelo es complejo, pues está forzando a los actuales operadores del sector a convertirse en revendedores, (operadores móviles virtuales) cuando ellos ya han invertido en su propia capacidad para desplegar servicios al usuario final. Si bien la banda de 700MHz ofrece una calidad muy alta, el precio al que accedan tendrá que ser atractivo para que ellos no utilicen su propia capacidad. ¿Esto significa que el Estado subsidiará la operación?

Lo que resulta claro de la reforma es la gran importancia en la agenda pública de desplegar infraestructura de banda ancha. Sin embargo, en esta visión se perdió de vista el papel que juegan los estados como promotores del despliegue de banda ancha. El rol que jugaban anteriormente las entidades federativas en el sector permanece mayoritariamente inalterado; las telecomunicaciones han sido históricamente materia federal y, en ese sentido, la reciente reforma mantuvo la misma línea, legislando la mayor parte de las atribuciones del Estado en todo el país.

Retos para las entidades federativas

Al instituir a las telecomunicaciones y la radiodifusión como *servicios públicos de interés general*, el Estado se obliga a garantizar las condiciones para que los servicios sean prestados en entornos de competencia a fin de optimizar la cobertura y calidad, así como ampliar la cartera de servicios. Debido a esta visión, en la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR), además de diversas obligaciones para los estados en compartición de información y colaboración con el órgano regulador autónomo, se incorporaron dos componentes en los que se deberán involucrar de manera más activa: 1) la compartición de infraestructura pública para el despliegue de redes de telecomunicaciones; y 2) el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a la cobertura universal de banda ancha y a la alfabetización digital.

El Artículo 5 de la LFTR establece que "se considera de interés y utilidad públicos la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios." La Ley señala que las redes públicas de telecomunicaciones son de jurisdicción federal, sean estas construidas en cualquier vía general de comunicación, obra civil o derecho de paso, uso o vía. Aunque según la Ley, los tres niveles de gobierno "colaborarán y otorgarán facilidades para la instalación y despliegue de infraestructura y provisión de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión", la misma LFTR otorga certeza sobre la forma en que estas facilidades se concederán en el ámbito federal. Incluso desde 2012 se expidió un acuerdo secretarial que da un marco normativo al proceso de compartición de infraestructura de dominio federal. Pero existe incertidumbre en la manera como los estados y municipios colaborarán con el despliegue y operación de infraestructura para redes públicas de telecomunicaciones.

No existe todavía un marco de referencia claro sobre la compartición de infraestructura. Es un terreno en etapa aun experimental donde hay esfuerzos pioneros en algunos países del mundo para la implementación de políticas públicas de compartición. Son los casos del alcantarillado de París o Londres o en la adaptación del marco normativo para permitir e incentivar el aprovechamiento de derechos de vía. Asimismo, recientemente se han modificado las legislaciones nacionales de Perú y Colombia para compartir las redes de transmisión eléctrica. Nos interesa identificar cuál es el estado del arte en términos de compartición de infraestructura y qué lecciones puede arrojar para el caso de los gobiernos locales en México.

Compartición de infraestructura

La discusión sobre compartición de infraestructura se concentra principalmente en los activos compartibles entre los operadores de telecomunicaciones fijos y móviles. Actualmente, con el objetivo de mejorar la cobertura y la competencia, la mayoría de los países europeos permiten la libre compartición de infraestructura pasiva entre operadores móviles. La regulación se ocupa, además de mandar

la compartición de infraestructura, de dar certeza jurídica sobre los términos y condiciones de acceso a infraestructura. En Australia, la *Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)* publicó en 1999 unos lineamientos que los operadores deben seguir para el proceso de compartición. En EUA, las tarifas de compartición está reguladas por la *Federal Communications Commission (FCC)*, cuyo objetivo es que el propietario de la infraestructura recupere al menos el costo incremental de suministrar espacios para la fijación de postera o ductos.

Posiblemente, la compartición de infraestructura entre operadores de telecomunicaciones resulte más atractiva para las empresas, ya que se trata de infraestructura construida *ex profeso*; a diferencia de la infraestructura pública que se debe adaptar para esos servicios, además de que implica la operación en coexistencia de dos servicios diferentes (públicos y de telecomunicaciones). Sin embargo, la compartición de infraestructura alternativa a la de los operadores está tomando cierta relevancia. Cada vez son más los casos internacionales (y más diversos) en los que se ha puesto a disposición infraestructura pública para el despliegue de redes. Por ejemplo, en París y Londres se utiliza la red de alcantarillado para instalar redes de fibra óptica en toda la ciudad, logrando entregar servicios con esta tecnología al hogar o al edificio. También en México, desde 2012, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) puso a disposición de los operadores de telecomunicaciones los derechos de vía en las redes carreteras federales existentes, sobre todo en aquellas donde la SCT ya ha instalado ductos.

La mayoría de los casos de éxito en términos de compartición de la infraestructura alternativa, sucede en las redes troncales nacionales. Por ejemplo, en México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) compartió su infraestructura de fibra oscura instalada en la red eléctrica nacional. Esto condujo al establecimiento de un consorcio privado (Grupo de Telecomunicaciones de Alta Capacidad, GTAC) capaz de competir a nivel nacional con Telmex en redes fijas de telecomunicaciones. En España, la empresa Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) licitó una red de fibra óptica que se extiende a lo largo del tendido ferroviario español. Además de las redes de transmisión eléctrica y de transporte ferroviario, otras importantes para la compartición son la carretera, de transporte urbano, de provisión de servicios públicos como agua potable, drenaje y gas.

Las ventajas de cada mecanismo dependen de las condiciones del país, ya que la propiedad de los servicios públicos varía entre cada uno. En algunos, la propiedad de las redes carreteras, ferroviarias o de transmisión eléctrica puede ser pública y en otros privada. Esto es importante para determinar las obligaciones de compartición. También es cardinal el área de influencia de la infraestructura en cuestión. Por ejemplo, en España el ya citado caso de la fibra óptica en la red ferroviaria de Adif tuvo un importante éxito debido al alto nivel de penetración y uso de este medio de transporte. No obstante, en América Latina la penetración y uso del sistema de transporte ferroviario es muy pequeño, por lo que difícilmente se podría igualar una experiencia de compartición cómo la Adif. En general, la red de

transmisión eléctrica es la que cuenta con mayor área de influencia en los países de América Latina y las de más fácil instalación (véase Tabla 1). Existe una área de oportunidad entre los costos de instalación y la fiabilidad de la red. Las redes instaladas de manera subterránea son más costosas, pero minimizan el impacto de efectos ambientales adversos a las redes de telecomunicaciones, especialmente las de fibra óptica.

La LFTR contempla ya la obligación de los operadores de compartir su infraestructura activa y pasiva a competidores bajo esquemas bien definidos de contraprestación. De esta manera, por ejemplo, las empresas tienen acceso a mástiles, antenas, gabinetes y otros equipos de telecomunicaciones, además de la compartición de un sitio ubicado y adecuado para la prestación de servicios. No obstante, la infraestructura pública representa una oportunidad para la ampliación de la cobertura de servicios de telecomunicaciones. Dicha compartición permite a los operadores incluir en sus planes de expansión zonas que, de no tener acceso a infraestructura ya instalada, les resultaría inviable económicamente atender.

La compartición de infraestructura entre una entidad pública y un operador de telecomunicaciones es esencialmente de tipo pasiva. Se trata de una obra civil compuesta principalmente de edificios, carreteras, terrenos, postes, ductos e instalaciones de red, entre otros. La infraestructura activa, por su parte, corresponde a equipos de telecomunicaciones como antenas, *Base Station Controllers (BSC)* y *Core Networks* (véase Figura 1). Es decir, la infraestructura activa se refiere a las instalaciones y equipos de telecomunicaciones que hacen posible la operación de dichos servicios.

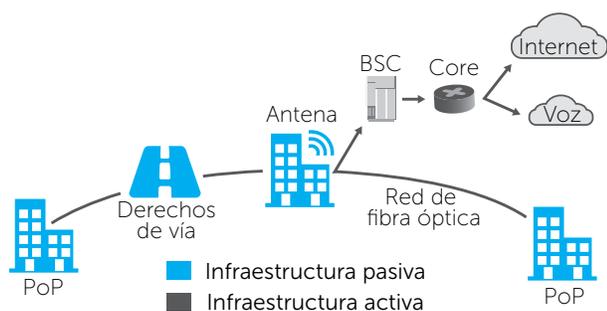
Tabla 1 Análisis comparativo de infraestructura alternativa para compartición

Infraestructura identificada	Área de influencia	Capilaridad	Facilidad para instalación de redes de telecomunicaciones	Costo de inversión
Red de transmisión de energía	Alta	Alta	Alta	Bajo
Red de distribución de electricidad	Alta	Alta	Alta	Bajo
Red de autopistas y carreteras	Media	Media	Media	Bajo
Red ferroviaria	Baja	Baja	Media	Medio
Red de sistemas de transporte masivo	Media	Baja	Alta	Bajo
Red de agua potable	Media	Alta	Baja	Medio
Red de alcantarillado	Alta	Alta	Media	Bajo
Red de distribución de gas	Alta	Media	Baja	Medio

Definiciones: a) **Área de influencia**. Cubrimiento efectivo de la infraestructura en el país; b) **Capilaridad**. Mide la capacidad de ramificación que posee la infraestructura principal; c) **Facilidad de instalación**. Grado de facilidad que implica la instalación de infraestructura en telecomunicaciones (sencillez de obra civil, seguridad, rapidez y confiabilidad); d) **Costo de inversión**. Costo de instalación con relación al resto de las alternativas.

Fuente: CRC (2011) con ajustes para el caso mexicano.

Figura 1. Esquema de funcionamiento de infraestructura activa y pasiva



Notas: "BSC" es Base Station Controller; "Core" es Core Network; "PoP" es Punto de presencia.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque en la LFTR únicamente se acota la compartición de infraestructura pública de tipo pasiva, vale la pena tomar en consideración la activa como parte de los modelos de compartición, ya que algunas instituciones públicas poseen la segunda y operan sus propias redes de telecomunicaciones. Por ejemplo, Pemex cuenta con una red privada mediante la que transmite datos e imágenes de niveles de producción de petróleo, condiciones de operación de las refinerías y otras instalaciones. Otro ejemplo es el Servicio de Transporte

Colectivo (Metro) del gobierno del Distrito Federal, que opera una red de fibra óptica de más de 500 kilómetros utilizada principalmente para la administración del tráfico, el circuito de cámaras de seguridad de alta definición y otros servicios internos. Otros casos están surgiendo en los municipios. Recientemente, por ejemplo, el gobierno municipal de Querétaro licitó la construcción de un anillo metropolitano de fibra óptica para la conexión de instalaciones municipales y la mejora de elementos de seguridad pública como la videovigilancia.

Este capítulo se concentra únicamente en la infraestructura pasiva de los gobiernos estatales, que se puede ofrecer bajo dos tipos de instalaciones: vías de comunicación y puntos de presencia (PoP, por sus siglas en inglés). Las vías de comunicación son los espacios públicos a través de los cuales se pueden conectar dos o más nodos. Por ejemplo, autopistas, carreteras, terracerías, avenidas, calles, etc. A partir de ellas se pueden explotar dos tipos de espacios públicos:

- **Espacio para tendido de redes.** Compartición de derechos de vía para que el operador de telecomunicaciones pueda instalar redes de telecomunicaciones (principalmente tendidos de fibra óptica) en vialidades.
- **Espacio en torres, ductos y postes.** Instalación y mantenimiento de redes de telecomunicaciones en obra pública de red de otros servicios públicos (por ejemplo, agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros).

Por su parte, los PoP representan los espacios físicos, esencialmente edificios públicos, donde los operadores de telecomunicaciones pueden instalar los equipos necesarios para ofrecer sus servicios. Desde los PoP se pueden explotar principalmente sitios de coubicación donde los operadores instalen terminales de comunicación como radiobases.

La distinción entre vías de comunicación y PoP sirve también para abordar los tipos de derechos que, bajo el marco normativo mexicano, se pueden otorgar. Los derechos de vía están vinculados con las vías de comunicación y, de acuerdo con Clara Luz Álvarez, "se refieren a la franja de terreno necesaria para la construcción, conservación, ampliación, protección y uso adecuado de una vía de comunicación (carreteras, entre otros), de una tubería (por ejemplo, ductos para el transporte e hidrocarburos) o de la infraestructura de distribución de energía (como los postes de la electricidad" (Álvarez, 2012: 129). Por otra parte, los derechos de sitio están vinculados con edificios y espacios públicos y son considerados "aquellos terrenos o inmuebles utilizados para instalar equipos necesarios para la operación de redes de comunicación y de otros proyectos de infraestructura" (*Ibidem*). La diferencia fundamental, entonces, es que los derechos de vía permiten el transporte de comunicaciones a través de redes fijas.

El rol de los estados en cuanto a vías de comunicación es limitado. La posesión sobre ciertos bienes inmuebles varía un poco dependiendo de lo estipulado en la Ley Estatal de Bienes Públicos de cada entidad federativa, pero en general las entidades federativas sólo mantienen propiedad sobre las carreteras estatales (útiles para el despliegue de redes troncales). Por otra parte, los gobiernos municipales administran las vías de comunicación dentro de las ciudades (véase Tabla 2). En cuanto a los PoP, los estados tienen mayor capacidad de gestión. Además de sus edificios de gobierno, en la mayoría de los casos tienen la administración de los bienes inmuebles del sistema educativo y del estatal en salud (véase Tabla 3).

Tabla 2. Administración patrimonial de vías de comunicación por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Tipo de vía de comunicación
	Vías interurbanas
Federal	Autopistas y carreteras
Estatal	Carreteras
Municipal	Caminos (terracerías, brechas y veredas)
	Vías intraurbanas
Municipal	Vías públicas (calles y avenidas)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Administración patrimonial de sitios públicos por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Tipo de sitio público
Federal	Edificios gubernamentales federales
Estatal	Edificios de gobierno estatales, escuelas, hospitales
Municipal	Edificios de gobierno municipales, parques, plazas, centros deportivos, centros recreativos, centros culturales, mercados públicos

Fuente: Elaboración propia

El potencial de cobertura de la infraestructura pública es vasto. En conjunto, a través de las carreteras federales y estatales se puede conectar el 97% de la población urbana¹ y el 86% de la población rural del país (véase Tabla 4). De acuerdo con estas cifras, la compartición de infraestructura carretera sería crucial para el despliegue de redes fijas de telecomunicaciones interurbanas, principalmente las de fibra óptica. Los gobiernos estatales, en este caso, tienen una responsabilidad clave, ya que permanecen bajo su jurisdicción las carreteras alimentadoras o de bajas especificaciones y los caminos rurales, que en conjunto corresponden aproximadamente al 60% de la extensión total de la red carretera nacional (ASF, 2011). Estas vías conectan principalmente a localidades urbanas de tamaño medio y rurales, donde existe poca competencia en servicios de telecomunicaciones.

Tabla 4. Cobertura de población urbana y rural por tipo de edificio público, 2010

Tipo de edificio	Urbano	Rural
Escuelas	100%	86%
Hospitales	100%	80%
Oficinas de gobierno municipal	99%	65%
Carreteras	97%	86%
Mercados	93%	28%
Terracería	84%	73%
Centros culturales	77%	22%
Centros recreativos	77%	18%

1 De acuerdo con el INEGI, se consideran localidades urbanas aquellas con una población mayor de 2,500 habitantes.

La reforma de telecomunicaciones y los estados

Tipo de edificio	Urbano	Rural
Oficinas de gobierno estatal	74%	14%
Centrales de autobús	70%	9%
Autopistas	68%	18%
Oficinas de gobierno federal	60%	5%

Nota: Cálculo con base en un radio de cobertura hipotético de 5 kilómetros desde la vía de comunicación o el edificio público.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2010).

Por otro lado, en cuanto a los PoP, escuelas y hospitales son los sitios que más cobertura de población tienen en zonas urbanas, con un 100% en ambos casos. Las primeras tienen la mayor cobertura de población en localidades rurales con 86%, seguidas de los segundos con 80%. En cuanto a los edificios de gobierno, en el nivel estatal hay una cobertura regular en localidades urbanas y muy pobre en rurales. Otro tipo de edificios públicos como mercados, centros recreativos o culturales o centrales de autobús tienen, en términos generales, una cobertura mediana en localidades urbanas y baja en localidades rurales.

El análisis anterior pone de manifiesto la importancia de los gobiernos estatales en el despliegue de nuevas redes de telecomunicaciones a través de vías de comunicación o sitios públicos, ya que tienen bajo su jurisdicción los bienes inmuebles gubernamentales más importantes en términos de cobertura: carreteras, escuelas y hospitales.

¿Cómo compartir?

Una vez que se han identificado los elementos potenciales de compartición, cabe preguntarse sobre el papel de los estados para modificar el marco normativo vigente en aras de compartir la infraestructura alternativa. Dados los escasos antecedentes en compartición de infraestructura alternativa como escuelas y hospitales, existe un alto grado de incertidumbre sobre cómo explotar mejor estos recursos, pero también un espacio importante para la innovación en la gestión pública, por lo que la compartición puede ir desde un contrato de concesión hasta formas más elaboradas de Asociación Público-Privada (APP).

Si se busca obligar a las dependencias estatales a compartir su infraestructura para el despliegue de redes, el tema primordial es el establecimiento de las contraprestaciones por el aprovechamiento de espacios públicos. La determinación dependerá, en gran medida, de la visión estratégica de los estados, que podrían verla como una oportunidad de ingresos al erario público o, en oposición, como el establecimiento de costos mínimos en que incurre la compartición

para el desarrollo de infraestructura. El riesgo es que el establecimiento de altos costos de concesión de espacios públicos puede terminar por hacer inviable para los operadores la contratación de infraestructura alternativa, por otro lado, un establecimiento de costos o de concesión muy bajos o la omisión de garantías para el propietario en los contratos, podría incurrir en el deterioro de los servicios públicos que se prestan en los espacios compartidos.

Existen antecedentes a nivel federal donde el establecimiento de las contraprestaciones en la asignación de bienes de propiedad pública, se basa en una lógica de optimización de ingresos. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las anteriores políticas de asignación del espectro para telecomunicaciones. Esto ha cambiado gradualmente a nivel federal, sobre todo con la declaración en la reforma de las telecomunicaciones y la radiodifusión como *servicios públicos de interés general*. Por ello, uno de los retos más importantes de los estados es establecer las contraprestaciones considerando todos los costos asociados a la compartición de infraestructura, sin que el monto económico final termine siendo un impedimento de *facto* para los operadores de telecomunicaciones.

Certeza jurídica sobre la propiedad y garantías de mantenimiento

Otro reto importante de las entidades federativas es la provisión de certeza jurídica, tanto para las empresas inversionistas como para las dependencias o instituciones que operan la infraestructura. Los inversionistas requieren contratos que les den certeza sobre los derechos y obligaciones del aprovechamiento, estabilidad y transparencia en el establecimiento de las contraprestaciones, así como de los plazos y causas de terminación de los contratos. Por otro lado, las entidades públicas requieren garantías sobre el mantenimiento y operación de sus instalaciones, la no obstrucción sobre sus actividades o áreas de trabajo y las autoridades encargadas de dirimir conflictos en caso de incumplimiento de contratos, entre otros.

En términos legislativos, se pueden mencionar como referentes las leyes de compartición en países de América Latina como Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México. En general, estas leyes establecen la compartición como un derecho a ejercer por parte de los operadores y las condiciones en que se darán como un acuerdo entre partes y, en caso de no haberlo, con la intervención del órgano regulador. Asimismo, la definición de los costos de compartición o contraprestación se realizan como un acuerdo entre partes o con base en una metodología explícita en la ley. Una parte importante en la contratación es el establecimiento de garantías para no alterar el servicio original del propietario de la infraestructura, que en las legislaciones revisadas tiende a ser normado como obligaciones de estándares mínimos de mantenimiento y de seguridad en la instalación de equipo de telecomunicaciones. Las leyes también clarifican el proceso de compartición de la infraestructura con el fin de minimizar los márgenes de discrecionalidad de los propietarios en la asignación de su infraestructura. Los mecanismos encontrados en dichas legislaciones son la oferta libre de los operadores y la licitación

gubernamental. Finalmente, se establece la entidad encargada de dar resolución de conflictos entre propietarios y contratantes. Con base en lo anterior, se enlistan elementos regulatorios que contribuirían a la certidumbre jurídica:

- Términos y condiciones de la compartición.
- Garantías para no alterar el servicio original del propietario de la infraestructura.
- Estándares de seguridad en la instalación y operación de equipos de telecomunicaciones.
- Obligaciones y derechos en la operación y mantenimiento de la red.
- Vías de resolución de conflictos entre entidades que celebran el contrato.
- Definición de procesos de asignación de infraestructura alternativa.

Armonización reglamentaria

Se ha discutido mucho sobre cómo la nueva reforma en telecomunicaciones favorecerá el despliegue de infraestructura, desde el plano federal. No obstante, las autoridades locales juegan un papel importante en permitir a los operadores de telecomunicaciones instalar sus nuevas redes. Por ejemplo, son éstos quienes otorgan las licencias de construcción, las constancias de factibilidad de uso de suelo, la autorización de usos de sitio o de vía estatales o municipales, entre otros (Álvarez, 2012). Si bien las autoridades locales tienden a cooperar en el desarrollo de esta y otras industrias, la ausencia de normas que reglamenten los procesos y la falta de transparencia en la toma de decisiones en el ámbito local implican un riesgo para la competencia.

Uno de los grandes retos de la reforma es armonizar la norma en la compartición de infraestructura pública de dos ámbitos. Primero, entre niveles de gobierno, donde las legislaciones estatales y municipales se compaginen con las disposiciones federales, pero sobre todo con los grandes objetivos de la reforma. **La compartición de infraestructura, en cualquier nivel de gobierno, debería ser no sólo a un costo razonable, sino también ágil, no discriminatoria y completamente transparente.** En este sentido, en un estudio sobre el sector en México, la OCDE señaló tres principales problemas para el despliegue de redes, relacionadas con el contexto local, principalmente del municipio (OCDE, 2012: 111):

- 1) El gran número de procedimientos, permisos y requisitos necesarios previos a la instalación de infraestructura en un lugar dado.

- 2) Las enormes diferencias entre las reglas escritas y no escritas de un municipio a otro en este tema.

- 3) La extorsión o la corrupción para la obtención de derechos de vía.

El segundo ámbito es la armonización entre entidades federativas, donde las legislaciones estatales tiendan a coincidir en conceptos (por ejemplo, los tipos de bienes compartibles) y elementos de la compartición (es el caso de los términos y condiciones para la compartición). Actualmente, la forma en que las entidades federativas regulan los bienes inmuebles públicos se puede encontrar en tres tipos de leyes: Ley General de Bienes Estatales, Ley del Patrimonio Estatal y Ley Orgánica del Municipio. Al realizar un análisis comparativo de las leyes de bienes estatales, se observó que la mayoría sólo define los tipos de bienes del estado y los bienes de uso común, pero no indican cómo se coordina la administración de los que son del estado y del municipio. De las 26 leyes estatales en materia de bienes públicos (el resto no tiene una legislación específica sobre ellos), algunos contemplan ya procedimientos para compartir infraestructura, sin embargo, éstos no cuentan con un marco adecuado para incentivar la compartición con servicios de telecomunicaciones. Se necesita trabajo legislativo en las entidades federativas para que sus legislaciones tengan la capacidad de administrar este tipo de comparticiones exitosamente.

Existe un valioso antecedente de mandato de compartición de infraestructura pública en México, donde se incorporan aspectos fundamentales para garantizar su éxito. Se trata del Acuerdo Secretarial para el Óptimo Aprovechamiento de los Inmuebles Federales para la Instalación de Redes de Telecomunicaciones, publicado por la SCT y la Secretaría de la Función Pública en 2012. Dicho acuerdo contempla diversos aspectos fundamentales como la asignación de una autoridad que determine las contraprestaciones, la autorización para que las dependencias arrienden espacios de propiedad pública y la publicación de los espacios disponibles para su compartición, entre otros. De hecho, este antecedente abre un espacio para discutir cuál es la mejor forma de aterrizar un marco normativo de compartición en los estados, si es necesaria una reforma de las leyes de bienes estatales o si otras formas de coordinación, por ejemplo, un acuerdo secretarial, son suficientes para incorporar todos los términos y condiciones de contraprestación que debería cumplir un contrato de este tipo.

Propuestas para una ejecución exitosa a nivel estatal

Una ejecución exitosa a nivel estatal de la política de compartición de infraestructura pasa principalmente, como ya se ha mencionado, por la adecuación del marco normativo vigente con los estados. En este sentido, quizá la principal discusión sea en torno a la Ley de Bienes de cada entidad federativa, ya que es en ella donde se clarifican las obligaciones de los gobiernos locales (estatal y municipales) para la administración de los bienes públicos. Esto sin perder de vista la relevancia de las normativas municipales, principalmente en temas de permisos, derechos de uso de suelo y otros.

Con el objetivo de mejorar la armonización reglamentaria y la certidumbre jurídica es importante el desarrollo de dos estrategias. En primer lugar, el Instituto Federal de Telecomunicaciones o la Secretaría de Comunicaciones y Transporte deben desarrollar leyes o reglamentos modelo para su implementación en estados y municipios. Ahí se deben establecer lineamientos metodológicos para la modificación de los vigentes. Esto para que los gobiernos locales tengan un marco de referencia para la discusión del tipo de adecuaciones que más conviene, según los contextos locales.

La modificación de las leyes actuales (leyes de bienes públicos) es quizá la mejor aproximación al tema en una perspectiva de mediano o largo plazo, pero también para incentivar la compartición en el corto plazo. Por ello, son necesarios también convenios de colaboración mediante la Ley Federal de Planeación, entre el Ejecutivo Federal y los estados y municipios. Ello permitiría que, por un lado, se genere un proceso de compartición más ágil y por el otro, otorgar certeza jurídica sobre los términos y condiciones de éste.

La Ley Federal de Planeación establece los lineamientos jurídicos para que el Ejecutivo Federal establezca convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con actores de la sociedad. El objetivo, según la misma ley, es propiciar la planeación del desarrollo económico, social y cultural de cada entidad federativa y de los municipios, así como su congruencia con la planeación nacional. Esto significa promover la compartición de infraestructura pública entre los distintos órdenes de gobierno y actores de la sociedad bajo la figura de convenios de colaboración. Según la ley hay tres posibilidades: 1) *La participación de gobiernos estatales y municipales en la planeación nacional a través de iniciativas locales.* 2) *La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y competen a los tres órdenes de gobierno.* 3) *Los lineamientos metodológicos para las actividades de planeación.* Por tanto, sin intención de modificar legislación alguna mediante los convenios de coordinación, pueden establecerse contratos de compartición de infraestructura con operadores, incluyendo todos los términos y obligaciones que doten de certidumbre jurídica a la inversión privada.

Mediante este tipo de convenios también pueden establecerse, por ejemplo, procesos más amplios de licitación de bienes públicos para los operadores de telecomunicaciones. Una de las principales ventajas de esta herramienta es que se vincula a un orden de gobierno distinto del estatal como garante del cumplimiento de los contratos. De acuerdo con la ley, es el Ejecutivo Federal quien propone una cláusula que prevea medidas para sancionar el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos derivados del mismo.

Cualquier actividad de coordinación derivada de la *Ley de Planeación* estará sujeta a la legislación aplicable, es decir, esta ley no otorga facultades para modificar ninguna legislación federal, estatal o municipal. En este sentido, los presentes convenios de coordinación facultan legalmente determinada política pública. Se trata de mecanismos que permiten a todos los órdenes de gobierno coadyuvar para determinada política pública, pero no suponen cualquier modificación al marco jurídico vigente.

De manera particular, el Artículo 33 de la presente ley señala que:

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, **en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones**, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta.

Sin embargo, el alcance de los acuerdos de coordinación derivados de esta ley está sujeto a las facultades legislativas que, en materia de administración patrimonial de vías públicas y sitios públicos, le competen a los estados y a los municipios.

Finalmente, la coordinación entre agencias gubernamentales estatales y de éstas con los gobiernos municipales, es un factor crítico de éxito. Experiencias internacionales y nacionales (como el sistema de transporte colectivo Metro del Distrito Federal) ponen de manifiesto que, para aumentar la probabilidad de éxito, es fundamental incorporar las perspectivas y necesidades de las entidades gubernamentales con respecto a la conectividad.

Los mecanismos de coordinación deben ser incluyentes en cuanto a los actores involucrados y claro por sus propósitos. Para que este proceso sea efectivo, se debe tomar en consideración que el organismo coordinador debe tener autoridad para construir acuerdos y capacidad técnica para la toma de decisiones.

En conclusión, los elementos más importantes sobre los que deben trabajar las entidades federativas son los aspectos jurídicos ya mencionados, pero es importante no perder de vista la necesidad de potenciar dichos aspectos. Es fundamental que las mismas agencias de gobierno estén informadas y sensibilizadas sobre los beneficios para el ciudadano que puede traer consigo la compartición de infraestructura alternativa. Para ello, los gobiernos estatales necesitan una visión clara sobre cómo las tecnologías de la información y la comunicación contribuirían con cada realidad local, al desarrollo social y económico.

Fuentes consultadas

Álvarez, C. L. (2012). "Derechos de vía y autorizaciones para despliegue de redes", en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 20, pp. 129-139.

Auditoría Superior de la Federación (2012). *Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Operación de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales*. Auditoría de Desempeño 11-0-09100-07-0252

Comisión de Regulación de Comunicaciones (2011). *Utilización de infraestructura de otros sectores para la provisión de servicios de TIC en Colombia*. CRC, Bogotá.

Czernich, N., Falck, O., Kretschmer, T., & Woessmann, L. (2011). "Broadband infrastructure and economic growth", en *The Economic Journal*, núm. 121(552), pp. 505-532.

Donner, J. (2008). "Research approaches to mobile use in the developing world: A review of the literature", en *The information society*, núm. 24(3), pp. 140-159.

Donner, J., & Escobari, M. X. (2010). "A review of evidence on mobile use by micro and small enterprises in developing countries", en *Journal of International Development*, 22(5), 641-658.

Katz, R. (2012). *The impact of broadband on the economy: Research to date and policy issues*. International Telecommunications Union, Geneva.

Koutroumpis, P. (2009). "The economic impact of broadband on growth: A simultaneous approach", en *Telecommunications Policy*, núm. 33(9), pp. 471-485.

OCDE (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. OECD Publishing.

Judith Mariscal es Profesora del CIDE y Directora de Telecom-CIDE y César Rentería es Profesor Asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

R

Competencia

Necesitamos regulaciones locales con un enfoque pro-competitivo

Alejandra Palacios Prieto

Comisionada Presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

Diseñar la regulación local con un enfoque pro-competitivo no sólo permitirá potenciar los alcances de la reforma constitucional en materia de competencia, sino también los de otras reformas estructurales.

Necesitamos regulaciones locales con un enfoque pro-competitivo

Alejandra Palacios Prieto*

Casi año y medio ha transcurrido desde la aprobación de la reforma constitucional en materia de competencia, que sentó las bases de un nuevo régimen en la materia. Esta histórica decisión de Estado respondió esencialmente al reconocimiento de dos realidades: la primera, que la ausencia de condiciones de competencia en sectores estratégicos ha impedido a la economía mexicana alcanzar su potencial; la segunda, que la política de competencia es un extraordinario motor de crecimiento, de desarrollo y de igualdad de oportunidades para los mexicanos y sus familias.

De la reforma nace la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la cual es dotada de autonomía plena, mayores capacidades jurídicas y nuevos contrapesos internos, quedando sujeta al mismo tiempo a una serie de directrices de transparencia y rendición de cuentas. Elementos que sin duda fortalecen a la institución y que le permiten perseguir su mandato de "garantizar condiciones de libre competencia y concurrencia de los agentes económicos; así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y otras barreras al funcionamiento eficiente de los mercados" (Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para cumplir con dicho mandato, la Comisión cuenta con distintas herramientas, siendo la primordial la de sancionar conductas prohibidas por la ley que dañan el proceso de competencia. En estos casos, la COFECE investiga, emplaza, escucha a las partes y, con base en los méritos técnicos del expediente, impone una sanción y determina medidas para reestablecer condiciones de competencia. También, revisa transacciones entre empresas que pudieran generar fenómenos de concentración anticompetitivos. Esto en esencia evita la creación de empresas cuya presencia en el mercado pudiera ser utilizada para que un solo oferente esté en capacidad de controlar el abasto o manipular el precio de un bien o servicio. Finalmente, la COFECE analiza los impactos en la competencia que pudieran derivar de diversos instrumentos jurídicos – iniciativas legislativas, anteproyectos de reglamentos o reglas administrativas generales, así como de cualquier norma vigente– en los distintos órdenes de gobierno. Las opiniones que se llegan a emitir pretenden que estos ordenamientos se apeguen a los principios de competencia para lograr un ambiente amigable de negocios que permita a las empresas entrar, permanecer y crecer en los mercados.

En ocasiones sucede que la falta de competencia no es producto del comportamiento anticompetitivo de las empresas, sino de regulaciones o criterios de política pública que la inhiben. Las barreras artificiales creadas por el propio Estado – que no tutelan de manera genuina interés público alguno – son probablemente las más perjudiciales a la competencia económica. Sin embargo, las opiniones que la Comisión emite en este sentido no son de carácter vinculante. Por lo tanto, un reto no menor de la COFECE es instrumentar canales efectivos de colaboración y acompañamiento con autoridades y reguladores en los tres órdenes de gobierno, a fin de promover una política de competencia articulada, integral y efectiva.

Las entidades federativas y los municipios del país tienen en sus manos una poderosa herramienta de política pública para mejorar sustancialmente el ambiente para hacer negocios en México. Esto a través del diseño de reglas procompetitivas y su aplicación eficaz, eficiente, honesta y transparente. Al hacerlo, al emitir leyes, reglamentos, acuerdos o disposiciones administrativas de carácter general, o al revisar ordenamientos vigentes, las autoridades locales pueden guiarse por las mejores prácticas internacionales. En este sentido, resulta útil la Guía de Evaluación de la Competencia de la OCDE, que sugiere analizar los posibles efectos anticompetitivos de la regulación, principalmente cuando ésta pudiera generar cualquiera de los siguientes efectos:

a. Limitar el número de empresas y como consecuencia reducir artificialmente la oferta. Esto puede suceder cuando se otorgan derechos especiales o exclusivos para prestar servicios u ofertar bienes (por ejemplo para operar determinadas rutas de transporte). En caso de que sea indispensable otorgar un derecho exclusivo o especial debido a las características del mercado, es recomendable que se subaste la prestación del servicio para garantizar que las empresas compitan y ofrezcan las mejores condiciones. Por otra parte, cuando se establezcan requisitos para llevar a cabo alguna actividad (mediante licencias, permisos o autorizaciones), es importante que exista justificación racional para ello, por ejemplo en materia de seguridad, salud o medio ambiente, y que los requisitos de entrada sean claros. Por ejemplo, pedir que una tienda abarrotes tenga cierta superficie no haría mucho sentido. Otros medios que restringen la entrada de empresas podrían ser esquemas preferenciales en las compras públicas para beneficiar a proveedores "locales" frente a los "foráneos" o delimitar áreas o zonas geográficas para ofrecer bienes o servicios (como en su momento lo intentó la "Norma 29" en el Distrito Federal, a la postre tachada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

b. Limitar la capacidad competitiva o aptitud de una o varias empresas para competir. Así como es muy importante facilitar la entrada de empresas, es igual de importante crear las condiciones necesarias para que éstas compitan entre sí. Por eso los gobiernos deben ser sumamente cuidadosos para no imponer restricciones que limiten decisiones sanas de negocio, lo que podría suceder cuando se establecen canales de venta o distribución exclusivos (por ejemplo que las tortillas no pudieran venderse más que en tortillerías), o se

Necesitamos regulaciones locales con un enfoque pro-competitivo

imponen normas de calidad con efectos discriminatorios, que otorgan beneficios o ventajas a favor de ciertos agentes o que interfieren en la determinación de precios o cantidades producidas u ofertadas. Todo lo anterior limita las estrategias de las empresas para competir y poder diferenciarse ante el consumidor.

c. Limitar las opciones e información disponible para los consumidores. Los consumidores deciden qué comprar con base en sus preferencias personales, ingresos, precios y atributos de los bienes y servicios. Sin embargo, para decidir necesitan información suficiente, clara y precisa. De la misma forma, los consumidores deben contar con la opción de cambiar fácilmente de empresa en caso de que así lo decidan. Lo anterior genera incentivos para que las empresas inviertan e innovan con el afán de atraer y retener más consumidores. Por eso es importante que las regulaciones no disminuyan la información disponible al consumidor (por ejemplo prohibiendo a las pollerías que pongan a la vista del consumidor el precio del pollo) ni afecten la movilidad de éste.

d. Reducir los incentivos de las empresas para competir intensamente. En ocasiones la regulación permite o incentiva mecanismos de colaboración e intercambio de información entre empresas, lo que puede facilitar la homologación de reglas técnicas, normas y prácticas empresariales. Sin embargo, en otros casos este tipo de situaciones pueden también fomentar actos de colusión. Por eso hay que tener cuidado con los regímenes de autorregulación o co-regulación, o con la fijación de obligaciones de intercambio de información relativa a precios, descuentos, costos, estrategias o producción. También, por lo general resulta inconveniente involucrar a actores con intereses particulares en decisiones de interés general que corresponden a las autoridades (por ejemplo, estableciendo que una asociación de productores de leche tuviera que dar su visto bueno para que otros productores puedan comercializar ese producto en determinada localidad).

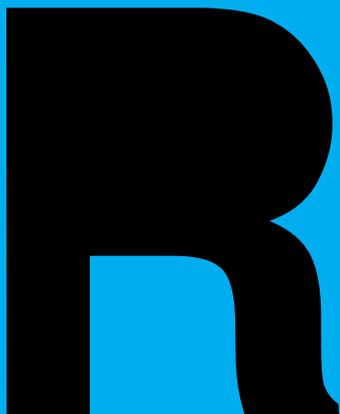
Diseñar la regulación local con un enfoque procompetitivo no sólo permitirá potenciar los alcances de la reforma constitucional en materia de competencia, sino también los de otras reformas estructurales, como la energética o de telecomunicaciones, pues al final del día las empresas que operan en estos sectores están vinculados a un universo muy amplio de normatividad local; pensemos por ejemplo, en aspectos de uso de suelo, derechos de paso, construcciones, desarrollo e instalación de infraestructura.

Cuando existe competencia, el éxito de cada organización o empresa está determinado por su capacidad de satisfacer a sus clientes mediante la oferta de bienes y servicios de calidad a mejores precios, privilegiando en todo momento las necesidades de consumidores y negocios. De esta forma, se alinean esfuerzos individuales y colectivos para generar crecimiento económico y beneficios a la sociedad. A esto, en la COFECE hemos denominado el círculo virtuoso de la competencia.

Queremos que este círculo alcance un amplio espectro de la vida económica del país. En la construcción de este ambiente de competencia, como ya se explicó, se necesita de la participación decidida de los gobiernos locales. Es en los territorios que gobiernan en dónde funcionan los mercados. Nuestro objetivo es que juntos trabajemos, COFECE y autoridades de los tres órdenes de gobierno, para contar con políticas públicas y regulaciones que fomenten mercados más eficientes, incluyentes y dinámicos. Un México mejor es competencia de todos.

*Alejandra Palacios Prieto es Comisionada Presidenta de la COFECE.

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.



Competencia

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

María José Montiel

Consultora de Buen Gobierno del IMCO

La reforma constitucional: el tránsito hacia mercados más competidos

Antecedentes

Los resultados de la reforma constitucional

Dos autoridades de competencia

Separación de las decisiones

Nuevas atribuciones y herramientas

Adiós al amparo

Tribunales especializados

Barreras, regulaciones innecesarias y otros problemas de competencia en las entidades federativas

Problemas de competencia en las entidades federativas en México

Barreras al comercio interestatal: El caso del jitomate en Sinaloa

Fijación de precios, distribución limitada y la participación de las autoridades municipales: El caso de la tortilla en Ocosingo, Chiapas

El caso de la tortilla en Ocosingo, Chiapas

Ambientes competitivos: ¿qué pueden hacer los gobiernos de las entidades federativas para propiciarlos?

Eliminación de restricciones en la normatividad estatal

Evaluación de competencia ex ante para la emisión de regulaciones y diseño de políticas públicas estatales

Contrataciones públicas más competidas

Promoción de la cultura de competencia

Los gobiernos locales no sólo tendrán que colaborar con la COFECE y, en su caso, el IFT, sino tendrán que ajustar sus políticas locales a criterios de competencia.

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

María José Montiel*

Como consumidores estamos expuestos a un sinnúmero de productos y servicios con cada vez mayor facilidad. La tecnología nos pone hoy al alcance una variedad de bienes que además de satisfacer nuestras necesidades definen nuestros gustos. Sin embargo, tener a la mano diferentes opciones es más fácil en contextos de libertad económica. Como sabemos, esta condición puede resultar la mayoría de las veces en una legítima aspiración, pero no necesariamente refleja la realidad que enfrentamos en México. Para poder acceder a una multiplicidad de bienes y servicios en diferentes combinaciones de precio y calidad, es imprescindible que las empresas proveedoras se desempeñen en ambientes competidos.

Durante los últimos meses en México, se han llevado a cabo reformas que buscan justamente emparejar la cancha para los competidores y permitir que los consumidores podamos elegir entre más y mejores opciones. Para lograr ese objetivo, en 2013 se concretó una de las decisiones más importantes con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica. A partir de entonces se ha ido reforzando esta decisión con otros cambios legales, especialmente con la aprobación de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y el diseño de un nuevo arreglo institucional.

Hoy el país cuenta con dos autoridades de competencia dotadas de una naturaleza autónoma constitucional: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). El papel de ambas es vigilar que en los mercados existan condiciones de libre concurrencia (entrada de varios competidores) y libre competencia (que no existan condiciones o restricciones para desplazar a ciertos agentes económicos), aunque el IFT limita sus funciones al sector de telecomunicaciones y radiodifusión.

En este sentido, el éxito de las recientes reformas recae en mayor medida en estas dos instituciones. Sin embargo, a nivel estatal, los gobiernos tienen en su campo de acción la oportunidad de coadyuvar a que las reformas en materia de competencia se materialicen con éxito. El presente capítulo muestra un recorrido por las principales modificaciones legales, apunta algunos de los problemas de competencia que enfrentan las entidades federativas y propone una serie de políticas que podrían instrumentar los gobiernos estatales en aras de revertir estas condiciones.

La reforma constitucional: el tránsito hacia mercados más competidos

Antecedentes

En México, durante los últimos 20 años, se ha ido construyendo un marco legal e institucional en materia de competencia económica. Antes de la liberalización y apertura comercial del país al exterior, la lucha antimonopolios no tenía mucho impulso dado que el propio sistema de gobierno avalaba la existencia de monopolios públicos e intervenía directamente en la fijación de precios (oficiales) de muchos productos. En los primeros años de la década de los 90 del siglo pasado, los precios no los fijaba el mercado ni eran necesariamente resultado de las señales del intercambio comercial (oferta-demanda), sino que se determinaban en reuniones entre productores y el gobierno. Por lo tanto, la aplicación de una ley de combate a las colusiones y abusos de dominancia no se consideraba prioritaria.

El marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se convertiría entonces en la principal causa para la expedición de una ley de competencia. Es así que el primer instrumento jurídico especializado en esta materia data de 1992. México no podía constituirse en parte integral del bloque económico norteamericano sin actualizar su derecho económico. Una pieza clave fue la primera ley de competencia que reflejaba la nueva visión económica del Estado mexicano.

En junio de 2006 se llevó a cabo la primera reforma a la LFCE que buscó, entre otras cosas:

- 1) Aclarar el concepto de agente económico.
- 2) Incorporar en el artículo 10 las Prácticas Monopólicas Relativas (PMR), dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró que debían ser conductas tipificadas y contenidas en ley.
- 3) Crear las opiniones vinculantes de la entonces denominada Comisión Federal de Competencia (CFC), que pueden impedir que un anteproyecto de regulación contrario a la competencia sea publicado (salvo opinión en contra del Presidente de la República).
- 4) Se creó el programa de inmunidad, mecanismo útil para la persecución de Prácticas Monopólicas Absolutas (PMA).¹

A partir de 2007 se dieron varias controversias constitucionales y la SCJN declaró la invalidez de varios artículos reformados en 2006. En el balance, el marco normativo conformado hasta entonces demostró que existían algunos vacíos y mecanismos insuficientes para ejercer el derecho de la competencia. El 10 de mayo de 2011 se promulgó la

¹ Ley Federal de Competencia Económica (Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 2006) INTRODUCCIÓN. Antecedentes Históricos. Extracto de las sesiones del Diplomado de Competencia Económica, 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

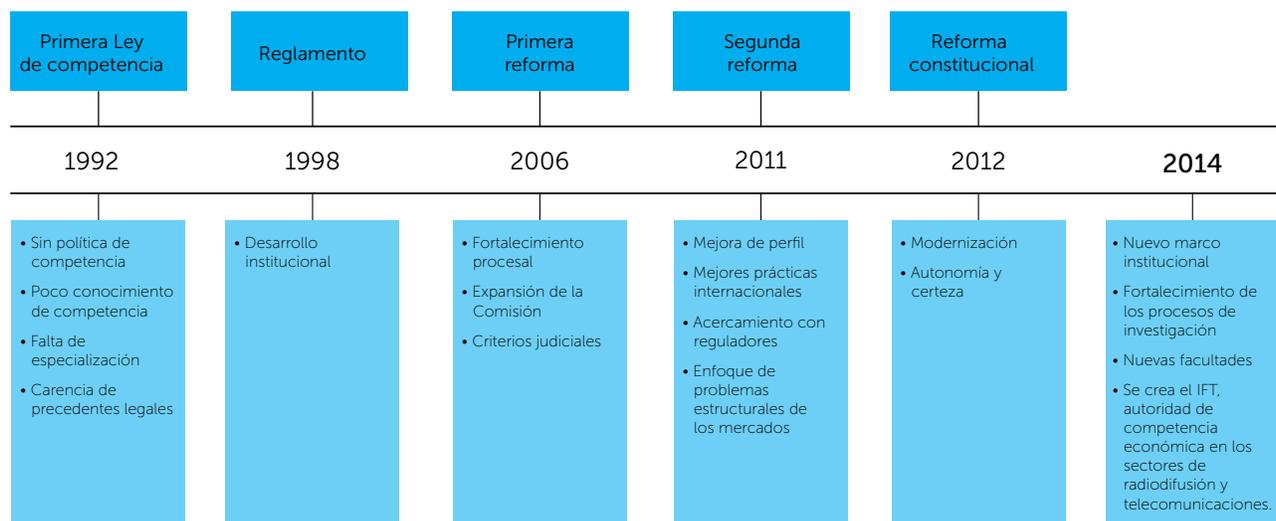
segunda reforma a la LFCE. Con estas últimas modificaciones se buscó justamente dotar de más mecanismos de sanción a la CFC y, sobre todo, certidumbre jurídica en los procesos de investigación.

Finalmente, el 11 de julio de 2013² se decretaron cambios a la Constitución en materia de telecomunicaciones y competencia económica.³ Esta última reforma, objeto de este capítulo, implicó un mayor ajuste en términos institucionales, nuevas atribuciones a las autoridades de competencia, así como una nueva agenda que coloca a la política de competencia a nivel transversal.

La reforma se complementó con la emisión de la legislación secundaria en el tema. El 23 de mayo de 2014 se publicó en el DOF la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) que reemplaza a la anterior. La nueva LFCE entró en vigor a partir del 7 de julio de 2014. Un aspecto positivo es que preserva los principios básicos previamente juzgados y toma en cuenta la experiencia acumulada en la materia. Si bien la Ley es nueva, no rompe con los principios del derecho de la competencia previamente adoptados en México.

En resumen, como se observa en la Figura 1, el marco jurídico e institucional mexicano ha transitado de la adopción de una Ley en la materia en un marco de liberalización económica y carente de una política de competencia hasta fortalecer a las instituciones involucradas y mejorar el perfil de quienes las integran. La reforma más reciente se ha orientado a lograr una mayor autonomía y certeza de las decisiones de las autoridades de competencia. La apuesta es tener órganos más fuertes que permitan equilibrar las condiciones de mercado, con reglas más equitativas para los agentes económicos, y sancionar las prácticas anticompetitivas.

Figura 1. Los cambios legales e institucionales en materia de competencia económica



Fuente: COFECE, "Reforma Constitucional, nuevas facultades" y "Ley Federal de Competencia Económica". Disponibles en: <http://cofece.mx/index.php/prensa/presentaciones>

Los resultados de la reforma Constitucional

Sin ánimo de ser exhaustivos, los siguientes párrafos destacan algunos de los cambios legales e institucionales más significativos de la reforma constitucional y de la consecuente legislación secundaria en materia de competencia económica. Al ser un tema especializado se han resumido aquí los principales rasgos de la trayectoria institucional que se explicó previamente.

Dos autoridades de competencia

Uno de los cambios más importantes de la última reforma se observa en términos de diseño institucional. Hasta 2013, la institución encargada de vigilar y garantizar que en los mercados existieran condiciones de libre concurrencia y competencia era la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC). A partir de la reforma, se crearon la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) como órganos constitucionalmente autónomos.

² Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

³ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones y competencia económica.

La COFECE es la autoridad responsable de vigilar los mercados para garantizar un entorno favorable a la competencia, en beneficio de los consumidores y el crecimiento económico de México.⁴ Con las reformas aprobadas, la Constitución vigente establece que el "Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes."⁵

Por su parte, el IFT tiene su precedente en la anterior Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). Actualmente, el IFT también es autoridad competente en materia de competencia económica, específicamente para los sectores de telecomunicación y radiodifusión. Su objetivo primordial es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México con apego a lo establecido en la Constitución. Para lograrlo, deberá regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación de:

- El espectro radioeléctrico
- Las redes
- La prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones⁶

El artículo 28 de la Constitución establece que la COFECE y el IFT serán "independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones." De darse controversias sobre quién deberá resolver qué casos, el texto de la LFCE deja sentada la responsabilidad en el Tribunal Colegiado de Circuito Especializado.⁷ En el marco de las reformas, la eventual coordinación entre la COFECE y el IFT, así como la colaboración con otros organismos reguladores, será uno de los principales retos de la política de competencia.

Separación de las decisiones

Otro de los cambios más significativos en la LFCE es la separación del cuerpo de investigación de la COFECE de la toma de decisiones en el Pleno, y del inicio de procedimiento seguido en forma de juicio. El comienzo de una investigación sobre la posible violación a la Ley recae en la Autoridad Investigadora, que cuenta con autonomía técnica y de gestión al interior de la Comisión. Esta autoridad otorgará los elementos para que el Pleno sea quien finalmente decida el curso

de acción a seguir y, de ser el caso, sancionar posibles prácticas.

La Ley prevé como una de las atribuciones de esta Autoridad: "Conducir las investigaciones sobre probables violaciones a esta Ley, para lo cual podrá requerir informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con los asuntos y, en su caso, realizar visitas de verificación."⁸ Asimismo, la Ley prevé que la Secretaría Técnica, con dependencia jerárquica del Pleno, sea la instancia a cargo de la instrucción de los procedimientos.

Sin duda es positivo que la LFCE distinga claramente las funciones de investigación respecto del inicio del procedimiento seguido en forma de juicio y de las resoluciones que toma el Pleno. Con esta modificación se busca una mayor independencia entre las causas objetivas que se persiguen en una investigación y la determinación de si existen razones plenamente fundamentadas que sirvan de evidencia para la comisión de Prácticas Anticompetitivas.

Nuevas atribuciones y herramientas

Con la reforma constitucional se agregaron nuevas facultades para la COFECE. La Constitución vigente define que la "Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."⁹ Estas nuevas atribuciones igualmente se hacen operables dentro de la Ley.¹⁰

Conviene hacer un par de aclaraciones sobre estas nuevas herramientas. En el caso de las barreras a la competencia y libre concurrencia, la definición puede confundirse con las "barreras a la entrada", las cuales ya estaban consideradas desde la Ley anterior. Las barreras a la entrada no son negativas *per se*. Sólo cuando éstas se establecen como una práctica anticompetitiva es que deben castigarse, especialmente si van en detrimento del bienestar del consumidor. A final de cuentas y en igualdad de condiciones, los competidores buscan aumentar el número de clientes y limitar la capacidad de sus competidores. De ahí que varios analistas hayan cuestionado la inclusión de esta nueva figura en la ley.¹¹

4 Definición tomada del sitio oficial de la COFECE. Disponible en: www.cofece.mx. [Fecha de consulta: 10 octubre 2014]

5 Constitución publicada en el DOF del 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada en el DOF del 10 de febrero de 2014.

6 Definición tomada del sitio oficial del IFT. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/iftweb/informacion-general/> [Fecha de consulta: 13 octubre 2014].

7 Artículo 5, LFCE.

8 Artículo 28, fracción II, LFCE.

9 Artículo 28, Constitución publicada en el DOF del 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada en el DOF del 10 de febrero de 2014.

10 Artículo 12, fracción II, LFCE.

11 Véase: CIDAC, 2014, *Red Mexicana de Competencia y Regulación. Reflexiones a la iniciativa de Ley de Competencia*. Disponible en: <http://cidacyd.files.wordpress.com/2014/04/reflexion-ley-competencia-econoc3b3mica-310314.pdf>. [Fecha de consulta: 14 octubre 2014].

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

En el caso de los insumos esenciales, su importancia proviene de la práctica conocida en inglés como *refusal to deal* (negativa de contrato). Esta práctica anticompetitiva se da cuando un agente económico se niega a vender o condiciona la venta o acceso a un insumo requerido para la producción de otro bien o servicio. Por lo tanto, lo que debe regularse y eliminarse es dicha práctica, que además está, de algún modo, también prevista en el listado de PMR de la LFCE.¹² La existencia de insumos esenciales no va necesariamente en contra de la competencia. Sólo si el control y las medidas de acceso a estos insumos constituyen una práctica anticompetitiva es que deben castigarse.

Finalmente, la posibilidad de desincorporar en mercados concentrados en proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos, se inserta como una de las sanciones más severas (véase figura 2). Esta sanción procederá cuando otras medidas correctivas no sean suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.¹³ Para ello debe realizarse un análisis económico que justifique la imposición de dicha medida y demuestre los beneficios para el consumidor.¹⁴

En conjunto, estas nuevas herramientas, aunque controvertidas en el proceso de discusión de la LFCE, sin duda dotan a la Comisión de más fuerza para la sanción de prácticas anticompetitivas. Estas herramientas y la nueva configuración institucional de la COFECE la colocan como una autoridad con mayores recursos para su actuación.

Figura 2. Las sanciones a las prácticas anticompetitivas

Prácticas anticompetitivas	Sanciones
Multas máximas	<ul style="list-style-type: none"> • 10% de los ingresos por Prácticas monopólicas absolutas • 8% de los ingresos por Prácticas monopólicas relativas • Sanciones penales para Prácticas monopólicas absolutas
Ejecución y destino de las multas	Ejecutivo Federal / SHCP. Los recursos por concepto de multas se concentran en la Tesorería de la Federación (TESOFE)
Criterios de proporcionalidad y gravedad	Se agrega como agravante la obstaculización a las facultades de la COFECE
Criterios para la imposición de multas	<ul style="list-style-type: none"> • Gravedad de la infracción (daño causado, indicios de intencionalidad, participación del infractor en los mercados, tamaño del mercado afectado, duración de la práctica o concentración) • Capacidad económica • Afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión
Incumplimiento de la regulación de acceso a un insumo esencial	Multa hasta 10% de ingresos a quien no cumpla con la regulación establecida
Desincorporación en caso de reincidencia	Desincorporación de activos en caso de reincidencia en prácticas monopólicas sin importar naturaleza o tipo, previo al análisis de eficiencia económica.
Inhabilitación de directivos	Hasta por cinco años a directivos por participar en PMA

Fuente: COFECE con base en la LFCE. En COFECE, "Reforma Constitucional, nuevas facultades" Disponible en: <http://cofece.mx/index.php/prensa/presentaciones>

12 La fracción V del artículo 56 de la nueva LFCE establece que esta PMR consiste en la "acción unilateral consistente en rehusarse a vender, comercializar o proporcionar a personas determinadas bienes o servicios disponibles y normalmente ofrecidos a terceros;"

13 Artículo 94, numeral d, LFCE.

14 Artículo 131, segundo párrafo, LFCE.

Adiós al amparo

Dada la trayectoria de la utilización de los amparos que hacían de las investigaciones en materia de competencia un proceso sumamente litigioso, uno de los avances más destacados de la reforma es la prohibición de los amparos intraprosales. Actualmente, las normas generales, actos u omisiones de la COFECE y del IFT podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.¹⁵

Igualmente, la Constitución establece que “cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio, sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento. Las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de la Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprosales.”¹⁶

Tribunales especializados

En estas dos décadas, la COFECE y su predecesora CFC, junto con los tribunales federales, han emitido resoluciones que han ido enriqueciendo el entendimiento de esta materia. Sin embargo, aunque el Poder Judicial ha estado íntimamente involucrado en los casos que investiga la autoridad de competencia, con la reforma se refuerza el rol de este Poder a cargo de tribunales especializados en materia de competencia económica y telecomunicaciones.

La labor de estos tribunales complementa el actuar de las autoridades de competencia. Entre las atribuciones que tienen destaca la resolución del juicio de amparo indirecto contra resoluciones de la COFECE, la resolución de conflictos de competencia entre el IFT y la COFECE¹⁷ y la reclamación de daños o perjuicios una vez que la resolución de la COFECE haya quedado firme.¹⁸ Ello, sin duda, supone un reto mayúsculo pues requiere de la constante formación de capital humano especializado en las labores de investigación en materia de competencia dentro del Poder Judicial.

Esta serie de modificaciones legales e institucionales tiene como objetivo último lograr el mayor bienestar económico de los consumidores mexicanos. Para alcanzarlo, la labor de los responsables en la materia es vigilar que existan condiciones de competencia en los mercados que permitan la libre entrada y salida de las empresas, incentiven la innovación, procuren mercados eficientes en insumos clave y deriven en la mejora de procesos productivos. Las reformas

15 Artículo 28 Constitucional, fracción VII.

16 Artículo 28 Constitucional, párrafo relacionado con la normativa sectorial, fracción VII.

17 Artículo 5, LFCE.

18 Artículo 134, LFCE.

otorgan más mecanismos para el actuar de las autoridades de competencia.

Barreras, regulaciones innecesarias y otros problemas de competencia en las entidades federativas

La competencia económica deriva en ventajas para los consumidores y para el conjunto de la economía del país. Algunos de los beneficios de la política de competencia que se han registrado a nivel internacional son, por ejemplo, incrementos al PIB en 2.5%; disminuciones a la tasa de desempleo entre 2.5 y 5% y reducción de precios entre 20 y 40%.¹⁹

Por el contrario, en México la economía ha estado marcada por casos paradigmáticos de prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y abusos de algunas empresas. En ese trayecto, los consumidores hemos sido los más perjudicados al tener opciones de compra restringidas, procesos de innovación estancados y tarifas más altas de las que podríamos obtener en entornos más competidos. Algunos datos de contexto que demuestran el rezago del país en este tema son:

- México ocupa el lugar 31 de 33 países con mayores barreras regulatorias en los mercados de productos.²⁰
- La intensidad de la competencia en el mercado interno fue calificada con 2.6 sobre 7 por especialistas en economía del sector privado.²¹
- México ocupa el lugar 104 de 144 en el indicador del Reporte de Competitividad Global de efectividad de la política antimonopolios.²²

Ese rezago se hace presente en nuestras decisiones diarias de consumo. Utilizar el transporte público, comprar bienes, alimentos (frutas, carne, tortillas), venderle al gobierno o acudir a la farmacia son algunas de las actividades donde es fundamental tener reglas claras que propicien una mayor oferta y competencia entre proveedores.

¿Es posible saber qué problemas de competencia se observan a nivel estatal? Responder esta pregunta no es una tarea sencilla, de hecho **la labor de las autoridades de competencia es poder discriminar e identificar si el desempeño de los agentes económicos en el ánimo de ganar más clientes y posicionar mejor sus productos, involucra decisiones ilegales o basadas en prácticas anticompetitivas.**

19 Competition and Markets Authority (CMA), 2014. *Vision, values and strategy for the CMA*. January 2014. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/274059/CMA13_Vision_and_Values_Strategy_document.pdf [Fecha de consulta: 3 octubre 2014].

20 OCDE, 2014, *Going for Growth. Product Market Regulation Index Database 2013*.

21 Banco de México, *Informe trimestral*, abril-junio 2014.

22 Foro Económico Mundial, 2014, *Reporte de Competitividad Global 2014-2015*.

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

En primer lugar, se debe tener en cuenta que algunas empresas grandes llegan a serlo porque han conseguido economías de escala que les permiten disminuir sus costos conforme aumentan los niveles de producción. En estos casos, los monopolios naturales son más eficientes, pues es mejor que exista una sola empresa en la industria. Por supuesto, hay casos excepcionales. Existen grandes empresas que también han crecido por su inversión en tecnología o en investigación y desarrollo. De inicio, empresas pequeñas tendrían que incurrir en mayores costos para alcanzar condiciones eficientes de producción que les permitan competir.

Por otra parte, no debe perderse de vista que cuando la conducta de las grandes empresas es desplazar a sus competidores y eliminarlos del mercado, las autoridades de competencia deben intervenir. No es el número de empresas ni su tamaño, es su comportamiento. Si incurren en prácticas monopólicas, absolutas o relativas, si se organizan entre ellas para fijar precios o segmentarse el mercado (por clientes, regiones, temporalidad, etc.) es entonces cuando los órganos de competencia pueden sancionar ese tipo de prácticas. Ello sin importar el lugar del territorio nacional en donde se encuentren.

En el ánimo de ilustrar algunos de los problemas de competencia en los estados, hemos seleccionado dos casos previamente sancionados por la autoridad de competencia. Estos ejemplos sirven para imaginarnos qué tipo de problemas suceden en los estados, incluido el involucramiento de alguna autoridad gubernamental.²³

Problemas de competencia en las entidades federativas en México

1. Barreras al comercio interestatal: El caso del jitomate en Sinaloa

Investigación Expediente: IO-08-99

Fecha de inicio: 10 de marzo de 1999

Fecha de resolución: 18 de noviembre de 1999

En noviembre de 1999, la CFC recomendó al gobernador del estado de Sinaloa derogar el artículo séptimo del decreto por el que se crean el Comité de Tomate Fresco del estado de Sinaloa y el Servicio Estatal de Verificación y Certificación de Calidad del Tomate Fresco en Sinaloa. La razón se debió a que el Comité establecía obligaciones que constituyen barreras al comercio interestatal de tomate fresco.

Tanto el Comité como el Servicio Estatal de Verificación tendrían como principal función fijar normas de calidad, fitosanidad e inocuidad alimentaria aplicables al tomate fresco, así como la verificación y certificación de dichas características, respectivamente. El motivo por el que se inició una investigación es que, además de las normas de calidad, se establecían condicionantes para la movilidad de las mercancías.

El decreto establecía que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del estado de Sinaloa emitiría autorizaciones para quienes estuvieran interesados en la prestación de servicios de verificación y certificación. Además, el artículo séptimo del decreto establecía que una condición para movilizar cualquier embarque de tomate fresco fuera de Sinaloa consistía en presentar un certificado de calidad. Este certificado también sería exigido a quienes quisieran introducir tomate fresco a la entidad.

De la investigación se encontró que la única regulación fitosanitaria vigente relacionada con ese producto, en ese entonces, era la norma oficial mexicana NOM-020-FITO-1995, que no establece requisitos para la movilización del jitomate. Por lo tanto, el certificado fitosanitario no se debe exigir para el traslado de mercancía dentro del territorio nacional.

Finalmente, la Comisión determinó que la obligación de obtener el certificado de calidad para introducir o sacar tomate fresco del territorio del estado de Sinaloa, constituye una restricción al comercio interestatal. Esto se fundamentó en los términos del artículo 14 de la anterior LFCE. Por tanto, la recomendación fue derogar el artículo séptimo del decreto.

2. Fijación de precios, distribución limitada y la participación de las autoridades municipales: El caso de la tortilla en Ocosingo, Chiapas

Investigación Expediente: IO-003-2010-I

Fecha de inicio: 14 de diciembre de 2010

Fecha de resolución: 14 de marzo de 2013

El 28 de marzo de 2011, en el municipio de Ocosingo, Chiapas, se colocó el siguiente aviso en todas las tortillerías del municipio:

Por motivo a los incrementos de las harineras y los insumos para la elaboración de la tortilla nos vemos obligados a incrementar el precio por kilo a \$12.00 (doce) kilo Partir (sic) del día 28 de marzo 2011.²⁴

Este aumento de precios fue resultado de un acuerdo entre dos grupos de tortilleros: La Unión y Flor de Maíz, que incrementaron el precio de ocho a doce pesos. Además, según se asienta en una minuta de sus reuniones,²⁵ estas organizaciones acordaron que suspenderían el reparto de tortillas mediante vehículos y acatarían el reglamento municipal. Según los testimonios de la investigación, el reglamento municipal suspende en su totalidad el reparto en moto, triciclo, bicicleta, carro por considerarlo ambulante. Asimismo, suspende los expendios de tortillas ya que estos ocasionan un riesgo para la salud.

Como se muestra en la investigación, la preocupación de las organizaciones era enfrentar la competencia con precios más bajos en la venta a domicilio. Para evitarlo, las organizaciones también acordaron solicitar al ayuntamiento aplique y haga valer el artículo

²³ Los casos fueron tomados del sitio web de la COFECE y de su base de datos de Resoluciones, disponible en: <http://cofece.mx/index.php/resoluciones-y-opiniones>

²⁴ Investigación Expediente: IO-003-2010-I

²⁵ 23 de marzo de 2011.

43 fracción VIII del reglamento vigente de molinos de nixtamal, expendios de masa y tortilla del municipio de Ocosingo.²⁶

Además de la fijación del precio y el acuerdo para dejar de vender a domicilio, se agrega un elemento más a este caso: la participación de la autoridad municipal. En la investigación se da cuenta de que el reglamento municipal no prohíbe la entrega de tortillas a domicilio. Sin embargo, la solicitud de ambas organizaciones surtió efectos. De hecho, quien promovió el inicio de la investigación fue una comercializadora que solicitó autorización para la entrega a domicilio y a quien explícitamente le fue negada.

Al final, la CFC demostró la existencia de prácticas anticompetitivas. Se determinó un acuerdo entre competidores para elevar el precio y restringir la oferta de tortillas en el Municipio formalizado por los tortilleros mediante los acuerdos y utilizando a las organizaciones como coadyuvantes para hacerlos extensivos a los integrantes de Flor de Maíz y la Unión.²⁷ Estas dos conductas actualizan los supuestos de PMA, fracciones I y II, del artículo 9 de la anterior LFCE:

Cualquier contrato, convenio, arreglo o combinación entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea:

- i. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados.
- ii. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios.²⁸

Entre las conclusiones, la CFC señaló que las conductas anticompetitivas desplegadas por los responsables:

- Dañan el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado investigado.
- Disminuyen la competencia al pactar un precio de la tortilla en el municipio 20 por ciento superior al del mercado previo a los acuerdos.
- Implicaron una presión indebida para los tortilleros del municipio, así como a los miembros de La Unión y de La Flor de Maíz para continuar con los acuerdos.
- Impiden al consumidor disponer del servicio a domicilio de tortillas.

26 Fecha de aprobación: 14 de septiembre de 2005, publicación 2222-A-2005 del Congreso del Estado

27 Expediente IO-003-2010-I

28 Actualmente estas conductas se incluyen en el artículo 53 de la LFCE, fracciones I y II.

Como resultado se impusieron sanciones a los responsables (ver figura 3) y se ordenó suprimir la realización de las conductas identificadas. Entre los sancionados estuvieron el presidente municipal del Ayuntamiento de Ocosingo, Chiapas, y un funcionario municipal por haber participado.

Figura 3. Multas impuestas a los responsables en el caso de la tortilla (Ocosingo, Chiapas)

Responsables	Multa
Juan Ordoñez*	\$6,300.00
Antonio Gómez*	\$13,800.00
José Chi*	\$22,791.00
Víctor Ordoñez*	\$22,791.00
Daniel Torrez*	\$45,581.96
Lindoro Zúñiga**	\$19,143.00
Edgar Cancino**	\$19,143.00
Unión**	\$32,641.00

Fuente: Versión pública de la Resolución expediente número IO-003-2010-I.

Nota 1 (*) Con fundamento en los artículos 35, fracción IV y 36 de la anterior LFCE, se impuso multa a los agentes económicos.

Nota 2 (**) Con fundamento en los artículos 35, fracción X y 36 de la anterior LFCE, se impuso multa a las personas físicas y morales.

Ambientes competitivos: ¿qué pueden hacer los gobiernos de las entidades federativas para propiciarlos?

Se ha insistido en la responsabilidad de las autoridades de competencia para vigilar que los mercados en México funcionen. Su tarea es mitigar las barreras a la libre competencia y libre concurrencia para que, al contrario, existan mejores condiciones de inversión, innovación y mayor variedad de calidad de bienes y servicios.

Pero ¿hasta dónde llega la acción de estas instituciones? La COFECE, además de sancionar las prácticas anticompetitivas y las concentraciones ilegales, puede emitir opiniones sobre las decisiones de autoridades públicas. Su pronunciamiento puede ser sobre políticas, programas, reglas o acuerdos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y provenientes de otros órdenes de gobierno (estatal y municipal). En principio esto es un acierto, pues la política de competencia debería involucrar tanto a agentes privados como gubernamentales y emparejar desde todos los frentes las condiciones de juego de la economía. No obstante, queda muy abierta la posibilidad de incidir en ese tipo de decisiones dado que dichas opiniones no son vinculantes.

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

Por otra parte, si se detectan disposiciones regulatorias que van en contrasentido de la competencia, la COFECE puede hacer del conocimiento al Ejecutivo federal y éste puede interponer una acción de inconstitucionalidad. Esto resultaría si la Comisión detecta que existen actos o normas generales que emitan los estados, Distrito Federal o municipios que puedan resultar contrarios al Artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica. Sin embargo, el proceso podría resultar largo e infructuoso.

El reto entonces es complementar el quehacer de las autoridades de competencia al establecer mecanismos efectivos de colaboración y acompañamiento con estados y municipios.²⁹ Más aún, con la entrada en vigor de las reformas, **los gobiernos locales no sólo tendrán que colaborar con la COFECE y, en su caso, el IFT, sino tendrán que ajustar sus políticas locales a criterios de competencia. Es ahí donde cabe preguntarse si está en manos de las entidades federativas fomentar la competencia.** La respuesta es sí. Los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas tienen ante sí la posibilidad y responsabilidad de adaptar su marco de actuación con un enfoque de competencia.

Y ¿qué pueden hacer los gobiernos de las entidades federativas para reforzar ambientes competitivos? En esta última sección ofrecemos algunas recomendaciones que se pueden instrumentar a nivel estatal para ayudar a inhibir la comisión de prácticas anticompetitivas y fomentar mercados sin barreras a la libre competencia y libre concurrencia.

1. Eliminación de restricciones en la normatividad estatal

Para alinear sus políticas a la reforma constitucional, una de las primeras tareas que deberán impulsar los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas es revisar si la normatividad vigente tiene por objeto o efecto limitar la competencia. Eso supondría dejar de favorecer a ciertos grupos, cámaras o asociaciones en particular y propiciar un marco de equidad para el desarrollo de las actividades económicas que ocurren en territorio estatal.

Los casos que revisamos sobre las barreras geográficas al comercio interestatal, como el del jitomate, o las decisiones de restringir la distribución de productos, como las tortillas, ambas con la anuencia de las propias autoridades locales, son ejemplos de elementos a eliminar de la normatividad. Para avanzar hacia mercados más competidos, la emisión de licencias, permisos o concesiones; así como las autorizaciones que deba emitir el Ejecutivo estatal, deberán partir de criterios de competencia.

En este sentido, la COFECE, a la fecha de elaboración de este reporte, realiza una evaluación sobre la calidad del marco normativo estatal en diferentes sectores: i) agropecuario, ii) transporte, iii) industria

29 Así también lo ha expresado la actual comisionada presidenta de la COFECE, Alejandra Palacios Prieto. En *Encuentro entre Comisionados Presidentes. 20 años impulsando la Política de Competencia Económica en México, 22 de septiembre de 2014*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gjMx2xZFzqtI&feature=youtu.be>

de la construcción y vivienda, iv) infraestructura (obra pública), v) adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios (compras públicas) y vi) salud.³⁰ El objetivo es detectar qué sectores en cuáles entidades federativas tienen problemas de competencia, al menos en su marco normativo.

Ello, sin embargo, no excluye el hecho de que las autoridades estatales puedan realizar un autodiagnóstico de qué tan restrictivos o anticompetitivos son sus lineamientos, reglamentos, disposiciones administrativas, entre otros instrumentos normativos. El Poder Legislativo también podría examinar qué legislaciones no cumplen con el marco constitucional de competencia económica y proponer modificaciones consecuentes con las reformas en la materia.

2. Evaluación de competencia ex ante para la emisión de regulaciones y diseño de políticas públicas estatales

A decir de especialistas en la materia, es pertinente tratar de eliminar regulaciones vigentes contrarias a la competencia. Sin embargo, luchar contra derechos adquiridos es una labor compleja. Por ello, una vía efectiva para alinear las políticas locales con un enfoque de competencia es evaluarlas previo a su emisión o implementación. Justamente, una forma de prevenir la existencia de regulaciones innecesarias o que tengan objetos o efectos contrarios a la competencia es reforzar las tareas estatales de "mejora regulatoria".³¹

A nivel estatal existen instituciones homólogas a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que pueden impulsar las reformas en materia de competencia económica. Estas Comisiones Estatales de Mejora Regulatoria, además de utilizar herramientas de análisis de riesgos o de eficiencia administrativa, enfoque tradicional en este tipo de agencias, deberán incorporar gradualmente una perspectiva que promueva la competencia.

Esta propuesta también debería abarcar al proceso legislativo de los estados y del Distrito Federal. Los entes facultados para presentar iniciativas a los congresos estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adoptar este enfoque, por ser además un mandato constitucional. Previo a la presentación de cualquier iniciativa deberán considerarse los efectos potenciales contrarios a la competencia. Igualmente, en la discusión de las iniciativas en cada comisión debería existir un filtro o evaluación previa en estos términos.

Una buena manera de empezar es utilizar el documento *Competition Assessment Toolkit* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El objetivo de esta guía es ayudar a evaluar qué decisiones de política pública podrían ser tan restrictivas

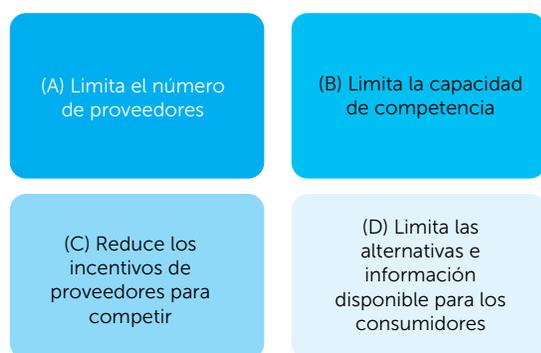
30 Véase el anuncio en el video *Encuentro entre Comisionados Presidentes. 20 años impulsando la Política de Competencia Económica en México, 22 de septiembre de 2014*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gjMx2xZFzqtI&feature=youtu.be>

31 Para la elaboración de este apartado agradecemos las aportaciones del Mtro. Ángel López Hoher, ex jefe de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales de la anterior Comisión Federal de Competencia (CFC).

que incentiven prácticas anticompetitivas. El documento explica que si bien hay ciertas políticas y regulaciones que buscan fomentar la competencia económica, es necesario tomar en cuenta cuál sería el efecto de cada una de estas decisiones y hacer comparaciones entre varias alternativas de política pública.³²

La guía sirve para que los tomadores de decisiones y quienes diseñan las políticas públicas, en este caso a nivel local, verifiquen previamente si hay restricciones a la competencia y traten de anticipar los efectos de la regulación. Para ello sugieren una lista de "verificación de competencia" que analice si las políticas propuestas pueden ser dañinas. La lista de verificación ayuda a evaluar si la propuesta tiene alguno de los siguientes efectos:

Figura 4. Lista de verificación de competencia



Fuente: Elaboración propia con base en OECD, 2011, Competition Assessment Toolkit Guidance, Volume II, Version 2.0

Al realizar una evaluación *ex ante* de la regulación es más fácil identificar y anticipar si algunos de los supuestos anticompetitivos son producto de la propia regulación. Esta podría convertirse en una herramienta muy poderosa para cambiar el *statu quo*, especialmente en contextos estatales donde ha existido una tradición corporativista muy arraigada y de protección a ciertos sectores económicos. Prever los problemas de competencia desde la planeación y diseño de una política pública requiere de la formulación de las siguientes preguntas, pero sobre todo de voluntad política (véase figura 5).

Figura 5. Lista de verificación sobre competencia económica

Las preguntas que deberán plantearse los encargados de la regulación a nivel estatal, antes de su aprobación e instrumentación, es si esta regulación:

(A) ¿Limita el número de proveedores?

1. Otorga derechos exclusivos.
2. Establece un proceso de obtención de licencias, permisos o autorizaciones como requisito para operar.
3. Limita la capacidad de ciertos proveedores.
4. Eleva de forma significativa el costo de entrada o de salida.
5. Crea una barrera geográfica para ofrecer bienes o servicios, invertir u ofrecer mano de obra.

Algunos ejemplos de limitaciones al número de proveedores son:

- Exclusividades en servicios públicos (transporte, salud).
- Requisitos de distancia.
- Requisitos de ubicación.
- Negativa de licencias, permisos o autorizaciones.
- Costos para la constitución de empresas (personas morales).
- Costos burocráticos.

(B) ¿Limita la capacidad de los proveedores para competir?

1. Limita la capacidad para establecer precios.
2. Limita la libertad para promocionar o comercializar bienes o servicios.
3. Establece normas de calidad que sean más ventajosas para algunos proveedores respecto de otros.
4. Eleva de manera significativa la producción de algunos proveedores respecto de otros.

Algunos ejemplos de limitaciones a la capacidad de competencia son:

- Preferencia por proveedores locales en compras de gobierno.
- Regulación en precios, horarios y modalidades de venta.
- Requisitos adicionales a las NOM.
- Prohibición para comercializar en función del origen (agropecuarios).
- Requisitos en la prestación de servicios profesionales.
- Requisitos ambientales más onerosos para empresas entrantes que para existentes.

32 OECD, 2011, *Competition Assessment Toolkit Guidance*, Volume II: Version 2.0. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/45544507.pdf>

C) ¿Reduce los incentivos de los proveedores de competir vigorosamente?

1. Establece explícitamente desincentivos para competir.
2. Genera un régimen de autorregulación o corregulación.
3. Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costos de los proveedores.
4. Exime la actividad de los proveedores de un grupo o industria en particular de operar bajo los lineamientos de la ley general de competencia.

Algunos ejemplos son:

- Asociaciones profesionales u organismos industriales que adoptan reglas que reducen los incentivos o las oportunidades para que haya una competencia vigorosa entre proveedores de bienes o servicios.
- Reglas para la publicación de los niveles de precios o producción entre los agremiados de una organización o proveedores de determinada industria.

(D) ¿Limita las opciones y la información disponible a los clientes?

1. Limita la información disponible y alternativas de los consumidores.
2. Limita la capacidad de los consumidores para decidir a quién compran.
3. Reduce la movilidad de los clientes entre proveedores de bienes o prestadores de servicios mediante el incremento de los costos explícitos o implícitos de un cambio de proveedor.
4. Produce cambios en la información requerida por los consumidores para comprar de manera efectiva a partir de la introducción de nuevos mercados.

Algunos ejemplos son:

- Plazos contractuales indebidamente extensos o la vinculación de activos a proveedores de manera que el cambio de proveedor no sea conveniente, como en el caso de la vinculación de un número telefónico a un prestador específico del servicio.
- Cuando se introducen nuevos mercados y sin que haya regulación sobre la información disponible que permita a los consumidores comparar diferentes alternativas.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD, 2011, Competition Assessment Toolkit Guidance, Volume II, Version 2.0

3. Contrataciones públicas más competidas

Una de las PMA tipificadas penalmente es la colusión entre oferentes de licitaciones públicas, la cual consiste en "establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas."³³ Como he explicado en otras publicaciones, la contratación pública es una de las áreas clave para la instrumentación de las políticas públicas.³⁴ Los resultados de un programa público dependen en buena medida de la calidad de las adquisiciones que realice el gobierno.³⁵

Por una parte, la responsabilidad de los gobiernos estatales al comprar bienes y servicios o contratar obra pública, es maximizar el valor del dinero, es decir, obtener la mejor combinación de precio y calidad. El gobierno debe maximizar su poder de compra no únicamente en términos de eficiencia administrativa, sino en aras de utilizar de la mejor manera los recursos públicos. Así está plasmado en el Artículo 134 Constitucional.³⁶ Optimizar los procedimientos de contratación pública permitirá ofrecer mejores bienes y servicios a los ciudadanos.

Por otra parte, dado que las contrataciones públicas son una vía que pueden utilizar los oferentes para coludirse, es crucial que el gobierno establezca candados para disuadir y evitar que este tipo de prácticas ocurra. Por supuesto que la coordinación de posturas y el intercambio de información entre oferentes con fines anticompetitivos es algo que está fuera del alcance de los servidores públicos. Sin embargo, lo que sí está en sus manos es un adecuado diseño de las licitaciones y la incorporación de mecanismos que reduzcan el riesgo de colusión.

3.1. Propiciar mayor concurrencia en los concursos públicos y licitaciones

Las mejores prácticas internacionales en materia de contratación pública indican que la licitación pública internacional debe ser la regla.³⁷ La razón es que al abrir a un mayor número de participantes

33 Artículo 53, fracción IV, LFCE.

34 Véase Montiel, María José y Shea, Emiliano (2014) "Un nuevo enfoque para las compras públicas", en *Este País*, mayo, 2014. Disponible en: <http://estepais.com/site/?p=51469> y Palacios, A., Valdés, M. y Montiel, M.J., 2012, *Rendición de cuentas y compras de gobierno*, México: SFP.

35 IMCO, 2011, *Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México*.

36 El Artículo 134 Constitucional establece que "los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (...) Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios (...) se adjudicarán o llevarán a cabo mediante licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (...)".

37 OCDE, 2006, *Metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones públicas, Versión 4*.

se logran procedimientos de contratación más competidos. Aunque esto no excluye la posibilidad de acuerdos colusorios, en licitaciones públicas más abiertas existen más incentivos para que los proveedores presenten propuestas competitivas y pujen por obtener el contrato público.

Para maximizar el número de participantes se sugiere eliminar cualquier regulación o criterios que discriminen o den un trato preferencial a cualquier proveedor. Contrario a ello, en México, a nivel estatal, existen algunas restricciones para la participación de un mayor número de oferentes. En algunas entidades federativas existe la figura de "licitaciones estatales" en las que únicamente pueden participar proveedores del estado en cuestión.

Para octubre de 2014, la legislación de 16 estados en materia de obra pública o adquisiciones establece la modalidad de licitaciones estatales. Estos estados son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.³⁸ Esto significa que para la contratación de ciertos bienes y servicios u obra pública es posible cerrar el mercado de la proveeduría al gobierno únicamente para los proveedores de su estado.

Igualmente, debe evitarse el establecimiento de requisitos rigurosos o innecesarios. Requerimientos sobre la capacidad técnica, administrativa o financiera pueden inhibir de manera innecesaria la concurrencia de competidores en los procesos de licitación. En particular, en el caso de licitaciones relacionadas con la obra pública, la anterior CFC emitió la siguiente recomendación:

Establecer de un nivel de capital contable o capita patrimonial razonable y congruente con el objeto de dichos concursos, y solicitar adecuados requisitos técnicos y/o administrativos al interesado con el fin de promover una mayor participación de agentes económicos en los mismos, evitando establecer ventajas exclusivas a favor de uno o más de ellos.³⁹

Por último, otro mecanismo para maximizar el número de oferentes en las licitaciones públicas es la utilización de sistemas electrónicos. Los servidores públicos estatales deberán aprovechar el uso de la plataforma CompraNet, o de ser el caso, su símil a nivel estatal. El uso de plataformas electrónicas permite a los compradores agilizar los procedimientos de licitación, logra que los avisos de convocatoria lleguen a más participantes, incluso fuera del país, y reduce los costos para los posibles participantes.

38 Información obtenida de las leyes estatales de obra pública y servicios relacionados con la misma, así como las leyes de adquisiciones, arrendamiento de bienes y servicios.

39 Opinión de la Comisión Federal de Competencia (CFC), PRESIDENCIA Oficio PRES-10-096-2008-083. Opinión emitida el 19 de mayo de 2008 sobre los lineamientos en licitaciones carreteras a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

3.2. Incluir en las bases de la convocatoria a licitación una advertencia contra la colusión y publicar las sanciones incluidas en la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) y el Código Penal Federal

Una manera de alertar sobre casos de colusión es otorgar información sobre el marco jurídico en materia de competencia. En ese sentido, se recomienda incluir en las bases a la convocatoria de las licitaciones de cada entidad federativa información relevante sobre el tipo de PMA que se sancionan en la LFCE. Ello es una manera de disuadir de ciertas conductas a los agentes económicos que participen en una licitación.

De manera similar a la forma en que se alerta a los participantes de las licitaciones públicas respecto de los instrumentos de lucha contra la corrupción, también debe haber una cláusula de advertencia para los postores en términos de colusión.⁴⁰ La COFECE ya aprobó una nota por escrito que indica lo siguiente:⁴¹

Los Participantes en la licitación están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Competencia Económica. En particular, la fracción IV del artículo 53 de dicha ley prohíbe todo contrato, convenio, arreglo o combinación entre competidores cuyo objeto o efecto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas. Asimismo, esta Ley faculta a la COFECE a imponer multas de hasta 10% de los ingresos económicos de quien incurra en esta práctica, o bien, a imponer multas de hasta un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en el caso de que se trate de agentes económicos que no declaren o no se les hayan determinado ingresos acumulables para efectos del Impuesto Sobre la Renta, a quien incurra en esta práctica.

Por otra parte, el Código Penal Federal establece en el artículo 254 bis que "se sancionará con prisión de cinco a diez años, y con mil a tres mil días de multa, a quien celebre, ordene o ejecute contratos, convenios o arreglos entre agentes económicos competidores, cuyo objeto sea establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas, entre otros."

3.3. Sistematización de la información relativa a las compras públicas

La sistematización de la información es el requisito principal para cualquier estrategia de adquisiciones que esté enfocada a reducir el riesgo de la manipulación de licitaciones y a mejorar la eficiencia en las contrataciones. Uno de los casos paradigmáticos en materia de detección de prácticas colusorias en México fue el caso que sancionó

40 Por ejemplo, la Convención de la OCDE sobre la Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.

41 Esta recomendación se incluye en el documento OCDE, 2014, *Combate a la colusión en los Procesos de Contratación Pública en México. Informe analítico del Secretariado sobre la correspondencia de la legislación, regulaciones y prácticas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE, mimeo.*

Libre competencia y libre concurrencia en las entidades federativas mexicanas

la CFC en las adquisiciones de medicinas del IMSS.⁴² Para la detección de patrones colusorios la información de las compras anteriores del Instituto fue crucial.

Los responsables de las áreas de compras y obra pública de gobiernos estatales deberán documentar todos los procedimientos administrativos relacionados con sus procesos de contratación. Esto incluye información de las requisiciones de compra, los procesos de licitación hasta la firma del contrato. Las bases de datos relacionadas con la contratación pública deberán incorporar la mayor información posible que permita analizar, en caso de ser necesario, si existen patrones sospechosos.

Se recomienda conservar y clasificar información relacionada con los siguientes conceptos: nombre y clave del producto, las fechas, el número y la identidad de los participantes en las juntas de aclaraciones y en la presentación de propuestas, las cantidades compradas y su precio unitario, el número de lotes o partidas en que se divide la licitación, las propuestas rechazadas, las inconformidades, qué criterios de evaluación se utilizaron, la presentación de ofertas conjuntas, la indicación de si se trataba de una compra consolidada o no, entre muchos otros criterios.⁴³

3.4. Solicitar a los proveedores un Certificado de Determinación de Ofertas Independientes como uno de los requisitos obligatorios para participar en las licitaciones públicas

Una manera de hacer más costoso y arriesgado que los licitantes se coludan, es exigir que firmen un Certificado de Determinación de Oferta Independiente o escrito de no colusión. En muchos países,⁴⁴ previo a que los oferentes presenten sus propuestas, se les hace firmar este certificado. Este documento contiene una declaración firmada por los participantes en la que indican que no han acordado precios con otros oferentes, que no han compartido sus precios ni han intentado convencer a otros proveedores para realizar un acuerdo de colusión.

La obligación de los proveedores de presentar dichos certificados reduce la posibilidad de actos de colusión por varias razones:

- a) Informa a los proveedores que los acuerdos colusorios representan un delito y también envían la señal de que las autoridades encargadas de las compras están al pendiente de este riesgo;

- b) En caso de que se descubra un acto de colusión, hace posible comprobar que los responsables estaban al tanto de que cometían un delito. Esto incrementa la probabilidad de imponer penas derivadas de los actos de colusión porque en caso de ser descubiertos, los proveedores incriminados pueden ser acusados de haber mentado en una declaración oficial.⁴⁵

4. Promoción de la cultura de competencia

Este es uno de los retos que actualmente enfrentan las autoridades de competencia. Según datos de la propia COFECE, sólo 1% de la población mexicana sabe quién es la autoridad que promueve la competencia entre las empresas.⁴⁶ Imbuir la cultura de la competencia es por mucho uno de los mayores desafíos a largo plazo. Esta labor puede multiplicarse al incluir a los gobiernos estatales como portavoces de estos temas.

Los gobiernos estatales pueden apuntalar este esfuerzo al tener un mayor acercamiento con las autoridades de competencia. Mientras más autoridades conozcan el marco normativo en la materia, así como las sanciones en que pueden incurrir los agentes económicos por cometer prácticas anticompetitivas, se irá avanzando hacia un mayor entendimiento del tema.

Una manera de lograrlo es formalizar un acuerdo de colaboración entre el gobierno estatal y las autoridades de competencia (COFECE e IFT) para establecer un diálogo e institucionalizar los canales de comunicación. A través de este mecanismo, las autoridades estatales podrían consultar a la COFECE, por ejemplo, respecto de los asuntos relativos a las licitaciones, contratos o cualquier actividad relacionada con las compras públicas y con ello asegurar que éstas siempre sean competidas.

Este acuerdo también se podría utilizar para que las autoridades de competencia puedan compartir sus comentarios sobre los mecanismos que podrían facilitar o incurrir en violaciones a la LFCE. Igualmente, como parte de este acuerdo, los funcionarios encargados de las contrataciones públicas en las entidades federativas podrían recibir capacitación periódica en la detección de manipulación de licitaciones y la existencia de cárteles, con la asistencia tanto de las autoridades de competencia o asesores legales externos. Eventualmente, los funcionarios estatales podrían a su vez establecer mecanismos para transmitir a los licitantes el riesgo de incurrir en prácticas anticompetitivas y colusorias.

42 Resolución de la CFC, expediente número IO-03-2006, 28 de enero de 2010. Disponible en: <http://cofece.mx/index.php/resoluciones-y-opiniones>. [Fecha de consulta: 3 octubre 2014].

43 Al respecto véase la iniciativa *Open Contracting* del Banco Mundial y el documento *Contrataciones abiertas, una guía para profesionales por profesionales*. Disponible en: <http://issuu.com/transparenciamexicana/docs/ocpissuu/1>. [Fecha de consulta: 9 octubre 2014].

44 Los certificados de propuestas independientes son usados en Canadá, Reino Unido, Estados Unidos y Sudáfrica, entre otros países. Además, forman parte de los lineamientos y buenas prácticas impulsadas por la OCDE.

*María José Montiel es Consultora de Buen Gobierno del IMCO.

45 IMCO, 2012, *Anexos de la Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de bienes muebles y prestación de servicios estatales*. Disponible en: Falta este dato

46 Encuesta nacional contratada por la Comisión Federal de Competencia, 2009. Dato tomado de la presentación *Competencia en el mercado agroalimentario*, COFECE, 2014. Disponible en: <http://cofece.mx/index.php/prensa/presentaciones>

R

Justicia/Penal

La reforma judicial penal en las entidades federativas

José Ramón Cossío D.

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y Profesor de Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Introducción

La reforma constitucional de 2008 en materia penal

Principio de publicidad

Principio de contradicción

Principio de concentración

Principio de continuidad

Principio de inmediación

Reformas adicionales

Las obligaciones estatales derivadas de la reforma penal

Consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones en los procesos penales a cargo de las entidades federativas

En lo sucesivo, debiera darse un incremento en la homogeneidad de los modos de tratar y sancionar los delitos y, por lo mismo, un sistema crecientemente común en la materia para todos los procesados y sentenciados del país.

La reforma judicial penal en las entidades federativas

José Ramón Cossío D.^{1*}

Introducción

Desde finales del 2006 a la fecha, se ha venido construyendo una nueva posibilidad de realizar el sistema de impartición de justicia penal en todo el país. Para ello se presentaron en su momento diversas iniciativas de distinto signo y posibilidades, muchas de las cuales son ya derecho positivo. La primera iniciativa ocurrió el 19 de diciembre de 2006 por diputados del PRI, PAN, PRD y PVEM, a fin de modificar los artículos 14 a 21 de la Constitución. Las principales enmiendas fueron establecer la proporcionalidad de las penas como derecho fundamental; introducir jueces de garantías a efecto de vigilar las actuaciones del ministerio público durante la averiguación; reconocer como derecho constitucional la libre comunicación del detenido con su abogado; introducir los medios alternativos de resolución de disputas en los asuntos del orden penal; reducir los supuestos de prisión preventiva; disminuir los requisitos del auto de sujeción a proceso; darle carácter constitucional a la presunción de inocencia y prohibir la confesión ante el ministerio público, así como proteger de mejor manera a la víctima, primordialmente.

El PRI presentó como iniciativa, el 6 de marzo de 2007, la propuesta elaborada por la "Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal", a fin de considerar a las leyes penales como el último recurso para la solución de los conflictos; disminuir el tiempo y las condiciones de detención ante el ministerio público; y modificar el estándar legal en materia de prisión preventiva o de formal prisión (llamado aquí del "vinculación a proceso"). Ese mismo partido presentó el 29 de marzo de 2007 una nueva iniciativa, esta vez con el objeto de establecer las condiciones para aplicar los bienes producto del delito a favor del Estado. Finalmente, distintos legisladores del PRD, Convergencia y Partido del Trabajo, presentaron el 24 de abril de 2007 una iniciativa de reformas a los artículos 14 a 22 de la Constitución, que repite y retoma muchos de los conceptos de las iniciativas anteriores y se agregan algunos otros entre los que destaca que todos los detenidos serán puestos a disposición del juez; los sitios de retención deberán ser distintos a los de prisión preventiva o cumplimiento de penas; las órdenes de

aprehensión deberán dictarse en ciertas condiciones; las órdenes de aprehensión y cateo deberán dictarse de manera inmediata por el juez competente y garantizar la existencia de procesos orales. Por último, sólo tendrán valor las pruebas rendidas ante el juez.

A este conjunto de propuestas presentadas en la Cámara de Diputados, se agregó una iniciativa del presidente Calderón ante el Senado de la República a efecto de reformar los artículos 16, 18, 20, 21, 22, 73 y 123 constitucionales, en el sentido de facultar al ministerio público para determinar medidas cautelares; determinar que tendrán el carácter de graves los delitos de delincuencia organizada; permitir que los ministerios públicos autoricen la detención de personas en situaciones excepcionales; allanar las condiciones para llevar a cabo el arraigo de personas; ampliar las competencias del ministerio público tratándose de delincuencia organizada; incorporar en toda la jurisdicción medios alternativos de resolución de conflictos; facilitar las condiciones de compurgación de penas; acortar las etapas del proceso en los casos en que exista confesión del inculcado; permitir que la víctima coadyuve en la averiguación previa y en el proceso; ampliar las atribuciones de investigación de los policías; permitir que los particulares puedan ejercer acción penal ante la autoridad judicial y ampliar las condiciones de transmisión de los objetos del delito a favor del Estado, entre otros.

Vistas en conjunto, las iniciativas difirieron fundamentalmente en cuanto a sus filosofías: las primeras tuvieron un enfoque fundamentalmente garantista más que un énfasis en la persecución de los delitos; la segunda hizo énfasis en los medios de combate a la delincuencia sin aludir a los derechos de los procesados.

En el imaginario colectivo esta reforma se limitó a introducir novedades en la celebración de audiencias y en el modo de dictar las correspondientes sentencias. Como consecuencia de este equívoco, se construyó la falsa idea que su funcionamiento era sólo un problema de jueces: si éstos cuentan con buenas leyes, sólida capacitación, mejores instalaciones y adecuados presupuestos, se alcanzarán sus objetivos. Sin embargo, el asunto es mucho más complejo.

Sin duda, la reforma requiere jueces diferentes y para serlo deben ser capacitados a fin de adquirir nuevas habilidades. El cambio respecto de ellos será sobre la base de una preparación profesional previa en materia jurídica y, posiblemente, en la aplicación del derecho. Hay que capacitarlos, pero no educarlos. La reforma requiere dar cuenta de otros actores. En efecto, en

1 Ministro de la Suprema Corte. Profesor de derecho en el ITAM. Parte de este trabajo se sustenta en los artículos que quincenalmente publico en la sección editorial de *El Universal*.

el caso de policías y peritos y, en menor medida, ministerios públicos, el asunto es distinto. La dimensión del cambio respecto de ellos es mucho más profunda cuando no, de plano, novedosa. Si hoy en día los cuerpos de seguridad del Estado se encuentran desplegados en buena parte del territorio nacional, ¿cómo se llevará a cabo, simultáneamente, su capacitación para hacerlos participar en los nuevos juicios?

Más allá de identificar problemas concretos de los actores específicos, en el presente trabajo quiero resolver la siguiente pregunta: ¿qué le impone la reforma penal de 2008 a las autoridades locales? La pregunta es válida, pues con base en el repudiado/aceptado/exigido paternalismo nacional, pareciera que aquello que pase o deje de pasar en esta materia (o en cualquier otra) es responsabilidad exclusiva de la federación y, más puntualmente, del Presidente de la República. Sin embargo y dado que vivimos en un sistema federal, cabe preguntarse por aquello que las autoridades locales, es decir, sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial, deban hacer para que la "gran reforma" penal no sea, como tantas otras cosas en el país, un gran fracaso.

I. La reforma constitucional de 2008 en materia penal

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto que comprendió la reforma sustancial a los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reflejó la incorporación del sistema procesal penal de corte acusatorio y oral. **El sistema procesal penal determinado por las normas constitucionales referidas se caracteriza porque el sistema de enjuiciamiento está sustentado en premisas que lo definen como acusatorio y oral, conceptos jurídico-procesales que tienen como contenido garantizar la protección del derecho humano al debido proceso.**

El sistema procesal penal de tendencia acusatoria previsto en la Constitución federal, comprende una serie de elementos estructurales generales del modelo que se sigue e incorpora particularidades que el legislador constitucional quiso enfatizar. El primer elemento puede comprenderse con el adjetivo "acusatorio", el cual implica la adopción de componentes estructurales que forman parte del conjunto de principios y prácticas definitorias del modelo puro. Pero la propia esencia de contraste con el modelo antagónico —inquisitivo— es que se asume una estricta separación de las funciones entre los órganos de acusación y de juzgamiento. La segunda directriz del modelo definido en la Constitución es la oralidad. El objetivo de este parámetro de actuación está dirigido

a tutelar la efectividad de los principios que rigen el sistema, pero con la particularidad de que el juzgador presencie las actuaciones judiciales, perciba de forma directa la contradicción ejercida por las partes y de esta manera resuelva el planteamiento sometido a su jurisdicción.

El sistema delineado por la Constitución federal establece que se regirá por los principios mencionados, cuyo contenido está definido por las propias características del modelo adoptado y las precisiones específicas determinadas en las disposiciones normativas relativas, a saber:

Principio de publicidad. En términos generales implica la prohibición de la práctica en secrecía de toda actuación judicial para que cualquier persona tenga la posibilidad de presenciarse en forma pública. El texto constitucional establece como derecho del imputado a ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. Este principio únicamente puede ser restringido cuando la autoridad judicial estime que existen razones fundadas que así lo justifiquen; entre las hipótesis enunciativas, no limitativas, que precisa la norma constitucional se destacan casos, que deberán establecerse en las leyes secundarias, en los que existan razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de víctimas, testigos, menores o se ponga en riesgo la relevación de datos legalmente protegidos.

Principio de contradicción. La esencia de este principio implica el derecho de las partes —acusador, imputado, defensor y víctima u ofendido— para interactuar activamente en el debate de los cuestionamientos o planteamientos que se someten a control judicial, lo que les permite actuar como impulsores de una temática concreta o controvertir la planteada por la otra parte. Por ello, el texto constitucional establece que las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, para lo cual tienen derecho a proponer elementos que configuren una prueba y soliciten su desahogo.

Principio de concentración. Implica que el desarrollo de las actuaciones judiciales a través de audiencias, deberá practicarse en un solo acto procesal. Ello da significado al entendimiento de la práctica de actuaciones judiciales a través de audiencias. Así, los planteamientos sometidos a control judicial conllevan a que realicen las acciones pertinentes para que la autoridad judicial reciba en audiencia a las partes, en la que ejercerán contradicción y resuelva al culminar lo que corresponda, sin aplazamientos de la decisión.

Principio de continuidad. Determina que el desarrollo de las audiencias deberá ser continuo, sucesivo y secuencial, hasta la definición judicial del objetivo que se planteó para su celebración.

Principio de inmediación. Significa que toda audiencia se celebrará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y valoración de elementos de prueba.

De manera resumida, considero que el modelo generado por la reforma en comentario tiene las siguientes características: el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. Sus parámetros de actuación son la oralidad y el control judicial mediante la práctica de audiencias, como regla general públicas, que se desarrollarán de manera continua y concentrada. Las audiencias deberán estar precedidas por el juez, ante quien se desahogarán los elementos de prueba y procederá a valorarlos para emitir decisión. Únicamente tienen el carácter de pruebas para efectos de sentenciar los elementos desahogados en audiencia de juicio, con las excepciones legales de admisión de prueba anticipada, que por su naturaleza requieran desahogo previo. La etapa de juicio deberá tramitarse ante un juez que no haya conocido del caso en las audiencias preliminares. La carga de la prueba para demostrar culpabilidad recae en la parte acusadora. Impera la igualdad procesal de las partes para sostener la acusación o la defensa. Los argumentos y elementos de prueba que presenten se desarrollarán de manera pública, contradictoria y oral. Ninguna de las partes podrá tratar asuntos con el juzgador en forma individualizada, se requiere la presencia de la contraparte, salvo las excepciones constitucionalmente previstas. La valoración de elementos que configuren prueba se realizará de manera libre y lógica. Son procedentes los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, tal como se regulen en las leyes procesales penales. La convicción de culpabilidad determina el dictado de sentencia condenatoria. Procede la declaratoria de nulidad para las pruebas obtenidas con violación material a derechos fundamentales. Existe límite temporal máximo de dos años de duración de la medida cautelar de prisión preventiva. Se reconoce el derecho del imputado a contar con una defensa adecuada, con la asistencia de un abogado que designará libremente o, en su caso, la autoridad judicial deberá designarle un defensor público, para lo cual debe existir un servicio de defensoría pública de calidad para la población y que asegure las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. La intervención de jueces de control es necesaria para resolver, en forma inmediata, y por cualquier medio, las

solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los imputados y de las víctimas u ofendidos. Se prevén mecanismos alternativos de solución de controversias, en los que se asegure la reparación del daño y se establezcan los casos en que se requiera supervisión judicial. Se prevén los supuestos y condiciones que permitan al Ministerio Público considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.

II. Reformas adicionales

El 8 de octubre de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 73, fracción XXI, constitucional, relativo a las facultades del Congreso de la Unión,² con un doble propósito. Por una parte, ordenar de mejor manera algunas de las competencias con que ya contaba ese órgano en materia de secuestro, trata de personas, delincuencia organizada y delitos que pudieran llegar a cometerse en contra de la federación. Respecto de este primer bloque en realidad no se efectuaron cambios relevantes, sino que se pretendió darle mayor claridad a los supuestos ya existentes, primordialmente a través de su ubicación en diversos incisos. Por otra parte, el verdadero objeto de la reforma fue introducir como nuevo supuesto competencial en favor del Congreso, ello para expedir “la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común”.

Llama la atención la exclusividad sobre los aspectos procesales de la materia penal. **En todo el país habrá una misma legislación para el desarrollo de las averiguaciones previas, los procesos penales principales y los correspondientes recursos; el modo de resolver a través de la mediación o transacción algunas cuestiones penales relativas a la responsabilidad o a las penas, así como la ejecución de las sanciones que se hayan determinado.** Lo anterior es de suma importancia, pues con independencia del tipo de delito cometido –ya sea federal o local–, diversos elementos del proceso serán iguales en todo el país: las acciones llevadas a cabo por las procuradurías, los defensores o los jueces, el tipo de plazos, los modos de acreditación de los delitos, las pruebas, las notificaciones, los recursos, los requisitos de las sentencias y los modos de acreditar el cumplimiento de las penas, por ejemplo.

² El 14 de junio de 2011 se modificaron los artículos 19 y 20 constitucionales, a fin de introducir a la trata de personas como supuestos de excepción a diversos aspectos procesales. No los discuto aquí, pues ello implicaría desviarme de la línea general de este trabajo.

Por ende y en lo sucesivo, debiera darse un incremento en la homogeneidad de los modos de tratar y sancionar los delitos y, por lo mismo, un sistema crecientemente común en la materia para todos los procesados y sentenciados del país. Al tenerse que ajustar todos ellos a las mismas reglas de operación, será mucho más fácil identificar los comportamientos que salgan del estándar establecido. Lo que suceda en Aguascalientes o en Zacatecas con respecto al resto de las entidades federativas, no debería ser ya muy diferente entre sí, más aún cuando todos estos cambios tendrían que estar en operación a partir de junio de 2016, en el marco de los procesos acusatorios que para entonces deberían estar implementados de manera generalizada en todo el país.³

Con base en la modificación constitucional acabada de describir, en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 2014 se publicó el decreto por el cual se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales. Su entrada en vigor no podrá exceder del 18 de junio de 2016, pero hasta entonces podrá darse de manera gradual, según lo vayan determinando los propios estados: Puebla lo hizo el 14 de marzo, Quintana Roo el 10 de abril, Tamaulipas el 30 de abril, Guerrero el 31 de julio, Tabasco el 5 de agosto, Colima el 26 de agosto y Zacatecas el 30 de octubre, todos del 2014.⁴

III. Las obligaciones estatales derivadas de la reforma penal

Con todo lo anterior, es posible establecer ahora cuáles son las obligaciones que la reforma constitucional le impone, por decirlo así, a las entidades federativas. Por ello, quiero partir de la idea de que el nuevo sistema penal-acusatorio en nuestro país es un ejercicio que puede ser y ha sido acometido desde diversos enfoques. Hay quienes se han detenido a señalar sus ventajas o desventajas, quienes han analizado sus problemas técnicos y quienes se han ocupado de darle seguimiento. A pesar de las evidentes diferencias que suponen los distintos abordajes, me parece posible reducir los estudios hasta ahora producidos a unos cuantos temas: a un eje que llamaré ideológico, en el cual están quienes han considerado adecuada la reforma y los de quienes, por el contrario, la han estimado innecesaria; en otro eje, al cual

llamaré funcional, están los trabajos de quienes han tratado de mostrar los obstáculos que previsiblemente encontrará el modelo o los cambios que, en su caso, habría que hacer para que ésta llegue a desplegarse.

Con independencia de los supuestos políticos, profesionales, culturales o técnicos de cada una de estas posiciones, encuentro un mismo y señalado aspecto: estimar que la reforma es fundamentalmente judicial, que aquello que las autoridades locales deben transformar y, en su momento, poner en marcha, exclusivamente tiene que ver con aspectos vinculados con la justicia penal en su sentido más literal. Desde esta óptica se entiende que aquello que en el plano humano local haya de hacerse, tendrá que ver con los jueces, sus modos de selección y capacitación; en el plano normativo, con la emisión de nuevos y adecuados códigos penales y ordenamientos orgánicos y, finalmente, en el operativo, con la creación de salas de audiencia para la oralidad, sistemas de grabación de éstas y poco más. La comprensión "judicialista" de la reforma puede provocar, como no podía ser de otra manera, enfoques y soluciones estricta o primordialmente "judicialistas".

Para ordenar las ideas, quiero dejar claro que la reforma penal-acusatoria no es sólo judicial. Lo peor que podría pasar es que a partir de un mal diagnóstico, las autoridades estatales solucionaran sólo parte de lo que deben, dejen sin resolver numerosos aspectos y después, cuando las cosas salgan mal, culpar a los juzgadores o a otros funcionarios o, inclusive, desechar integralmente la reforma por los "malos efectos" que está produciendo.

De entrada podemos decir que la reforma constitucional, efectivamente, se dirigió a modificar los aspectos principales de los procesos penales o, lo que es lo mismo, las etapas procedimentales en las que se deba actuar a fin de determinar la existencia o inexistencia del delito y la culpabilidad o inocencia del acusado. Es verdad también que en parte por razones autónomas y en parte por razones relacionadas con los cambios al modelo de actuar de los jueces, se establecieron nuevas facultades y tareas para los fiscales, pero indirectamente para policías, peritos, abogados, litigantes y defensores públicos.

Sin poder desarrollar aquí la totalidad de los elementos del nuevo sistema, quiero colocarme en su etapa más relevante: la audiencia. ¿Qué sucede en ella? Quien atienda a su desarrollo puede constatar diversos momentos. Una situación escenográfica, por decirlo así, donde un juez preside el acto y están presentes el acusado, las víctimas y los ofendidos; asiste

³ Esta reforma dejó de lado el otorgamiento de una facultad semejante al Congreso de la Unión para establecer un código penal único para todo el país. Como ya quedó dicho, mientras todas las autoridades del país deberán operar mediante las mismas normas procesales penales, cada cual seguirá haciéndolo conforme a las disposiciones sustantivas de su propio orden jurídico.

⁴ A nivel federal, la entrada en vigor será por entidad federativa, ello a partir de lo acordado el 3 de septiembre de 2014 por el Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República.

y participa el ministerio público o fiscal; actúan los abogados de las partes; concurre un público más o menos amplio, y diversos auxiliares judiciales (secretarios, camarógrafos, etc.) desarrollan distintos "roles", así como la presencia de otras personas: policías, peritos y testigos, primordialmente. También existe una situación procesal en donde hay una diversidad de actuaciones de cada uno de esos personajes relacionados, todos ellos con el fin del proceso penal: acusación, defensa, argumentos, testimonios, peritajes e interrogatorios. Finalmente, hay una situación de fondo o sustantiva, en la que con base en todo lo "actuado" en las etapas previas, se dicta una sentencia mediante la cual se declara la situación del acusado, de la víctima y del ofendido.

Como todo lo que acabamos de describir brevemente, se desarrolla "ante" la autoridad judicial la totalidad de los cambios a que dio lugar la reforma, por lo cual, insisto, la misma podría llamarse "judicialista". Sin embargo, si consideramos las cosas más detenidamente, aparecen otros elementos que llevan a darle un carácter más amplio y complejo que el estrictamente judicial. Más aún, me lleva a sostener que sólo una parte de la reforma tiene que ver con lo judicial.

Si la parte central del proceso habrá de darse en una sola audiencia pública y oral con la participación de todas las partes, la totalidad de los elementos que sustenten la acusación y la defensa deberán desahogarse en ella. Los hechos que se hayan investigado y los modos mediante los cuales se quieran probar, o los hechos que se hayan planteado como defensa y se quiera probar, tendrán que darse en un mismo acto. ¿Qué cambios deben hacerse para darle plena eficacia a las reformas? Señalo sólo algunos en los que, a mi parecer y en particular, poco se está haciendo dentro de lo poco que en lo general se hace por las entidades federativas.

En lo que se refiere a los abogados, hay que formar en estos nuevos aspectos a quienes estudian derecho, pues al egresar de la carrera se encontrarán con un nuevo sistema que, en lo general, no está reflejado aún en planes y programas de estudio ni en los textos de formación universitaria. También hay que capacitar a todos los egresados que no adquieren los conocimientos necesarios para participar en el nuevo sistema. Lo anterior, si bien de alguna manera es obvio, no se ha desarrollado de manera adecuada y persiste como gran asunto a cambiar.

Si atendemos a los datos proporcionados por Luis Fernando Pérez Hurtado en su carácter de Director del Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, AC (CEEAD), en el ciclo académico 1991-1992 había 118 escuelas de derecho en

todo el país; en el 2001-2002 aumentaron a 623 y en el 2011-2013 llegaron a mil 287. Como el propio doctor Pérez Hurtado lo señala en sus estudios, en las últimas décadas las escuelas de derecho en México han aumentado a un ritmo de una escuela por semana. Otros datos son igualmente reveladores: en los ciclos escolares identificados, el número de alumnos pasó de 111,025 a 193,949 y a 261,287, mientras que el de cédulas profesionales otorgadas pasó de 7,669 a 17,269 y a 30,468, respectivamente.

En el fondo de este incremento está, desde luego, el del número de escuelas y detrás de éste, a su vez, la facilidad con que las particulares obtienen el "reconocimiento de validez oficial de estudios". Con demostrar que se cuenta, siempre en términos muy laxos, con personal que acredite tener una preparación adecuada; instalaciones que satisfagan las condiciones pedagógicas, de seguridad e higiene que las autoridades determinen y los planes y programas de estudio que las autoridades educativas estimen procedentes, deberá otorgarse el reconocimiento. A partir de ahí y bajo la división de trimestres, cuatrimestres o semestres en lapsos que pueden ir de dos años ocho meses a cinco, en modalidades escolarizadas o "abiertas", los estudiantes obtendrán su grado de licenciado en derecho y prácticamente en automático, la cédula que les permite actuar sin más, al menos como posibilidad, en cualquier campo profesional. Al egresar y desde luego sólo en el aspecto formal, no existe ninguna diferencia entre la certificación del peor alumno de la peor escuela y el mejor alumno de la mejor escuela. Será la vida o, tal vez dicho con mayor crudeza, los descalabros profesionales, los que distingan a los malos abogados. Finalmente, los daños a los clientes serán la trágica forma de diferenciación profesional.

Para que las reformas en materia de justicia alcancen sus objetivos plenos, es preciso introducir correctivos en el ejercicio profesional de los abogados. Uno de estos puede ser la elevación de los requisitos para otorgar el REVOE, así como una supervisión más enfática para las escuelas de derecho en el país. Otro de los correctivos podría ser el establecimiento de la colegiación obligatoria y, con ella, de mayores exigencias para ejercer la profesión, entre los cuales podría estar la preparación continua para la certificación periódica, por ejemplo. La primera propuesta pasa, básicamente, por la reformulación de disposiciones administrativas por parte de la SEP; la segunda por la aprobación de alguna de las cuatro iniciativas que se encuentran presentadas en el Congreso de la Unión. Regular la actividad de los profesionales del derecho es también una manera de incidir seriamente en la reforma al sistema jurídico y judicial del país.

La reforma judicial penal en las entidades federativas

En segundo lugar y dado que el origen de los procesos penales es un hecho ilícito, cabe preguntarnos si los policías estatales están capacitados para conocer de los hechos delictivos o, como suele decirse, para ocuparse profesional y efectivamente de todos los elementos relacionados con la comisión del delito: identificar los elementos y pruebas pertinentes sin contaminarlos, obtenerlos, trasladarlos y custodiarlos, prepararlos para la audiencia y, en ello, tener la capacidad para darles sentido y permitir que a partir de ellos se sustente la acusación del ministerio público.

Si consideramos en lo general la situación prevaleciente en materia de policías, la literatura especializada ha identificado su falta de preparación, sus bajas remuneraciones, su mediana escolaridad y su falta de especialización, por ejemplo. Esto, desde luego, es grave y en gran medida cierto. De entre todos los miembros de una corporación estatal o del Distrito Federal, no todos pueden o, al menos, no en las condiciones actuales, participar en los nuevos procesos penales. Habrá un grupo de policías, el mayoritario, cuyas labores serán "de fuerza y de tarea"; habrá otro, desde luego minoritario, que deberá dedicarse a tareas de carácter investigador y, en su momento, a participar en el desarrollo de los procesos. ¿Cómo se está formando este segundo grupo, qué se les está enseñando, cuántos hay ya formados?

En tercer lugar y en estrecha relación con lo anterior, conviene preguntarse si los peritos oficiales de la policía o del ministerio público, cuentan con la capacitación suficiente para actuar en los procesos orales en los términos que brevemente referí. Muy pocas entidades federativas cuentan con servicios periciales y aquellos que los tienen los dirigen a funciones que en poco se adecuan a los nuevos procesos. Aquí el problema es más grave que tratándose de los policías, pues es un caso de ausencia, más que de deficiencia. ¿Qué tipo de peritos van a prepararse y contratarse?, ¿a qué órgano van a quedar adscritos?, ¿a las procuradurías, a los tribunales, al ejecutivo o serán autónomos? Formar peritos y, sobre todo, una confiable institucionalización de servicios periciales, toma tiempo. Ni se puede improvisar ni, mucho menos, establecer sobre la marcha de los procesos. A año y medio de la entrada en vigor de la reforma, el tiempo es ya escaso para lograr todos estos propósitos.

La ciencia forense es un conjunto de disciplinas muy diversas, dependientes en mucho del sistema jurídico ante el cual se actúe.⁵ De cualquier modo, la relación entre el derecho y la

5 Una clasificación generalmente aceptada en México podría ser la que hace la Coordinación General de Servicios Periciales, unidad administrativa de la Procuraduría General de la República que se encarga de ofrecer diversos

servicios periciales, mismos que están clasificados en las 26 especialidades, al respecto cfr. *Libro Blanco. Desarrollo de los Servicios Periciales Federales*, Procuraduría General de la República, México, 2012, pp. 79-82. La clasificación anterior no es igual a la que se utiliza en otros países. Cfr., por ejemplo, *Status and Needs of Forensic Science Service Providers: A Report to Congress*, 2006, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213420.pdf> (fecha de consulta: 28 febrero 2013).

ciencia forense juega un papel muy importante en diversas tareas que el Estado debe realizar. Es común que los policías, agentes del Ministerio Público y jueces, al tratar de realizar las actividades que les competen, se enfrenten con realidades sumamente complejas que salen del campo de su conocimiento. Ante estas dificultades, los operadores jurídicos deben allegarse de conocimientos científicos y técnicos que les permitan aplicar las normas. Asimismo, es importante que los expertos en las diversas disciplinas necesarias para explicar los hechos tengan conocimientos de derecho que guíen su actuación. Lo anterior es indispensable debido a que la actividad de los científicos forenses debe estar encaminada a proporcionar los datos necesarios para resolver problemas jurídicos.

La ciencia forense juega un papel muy importante en el mundo del derecho debido a que aporta los conocimientos científicos necesarios para que las autoridades investigadoras y jurisdiccionales se alleguen de pruebas –ya sea porque las ordenen de oficio o porque las partes las ofrezcan en el proceso– que sustenten adecuadamente sus resoluciones. Si, como ya señalé, el momento central de los nuevos procesos será la audiencia y en ella se desahogarán todas las pruebas, de cargo y de descargo, las cuales tendrán que irse recabando desde que se tenga el conocimiento del delito, lo que se logre acreditar en la audiencia será lo que se haya probado en el juicio y nada más. Por lo tanto, el peso de las pruebas en ese acto será determinante en cuanto al resultado de culpabilidad o inocencia y para ello deberán apegarse a un proceso tecnificado que se efectuará por peritos especialistas. Hasta donde sé, únicamente las universidades Nacional, de Nuevo León y de Zacatecas han incorporado a su oferta educativa la licenciatura en ciencia forense, mientras que a nivel posgrado, esta disciplina sólo se imparte en el INACIPE, el IPN y las universidades Autónoma de Veracruz, de Tabasco y de Guadalajara.

En cuarto lugar, quiero señalar la situación de los defensores públicos. La Constitución establece que todas las personas sujetas a averiguación previa o a proceso penal deben contar gratuitamente con un abogado que los asesore y defienda. Se trata de un importante derecho fundamental por medio del cual las

servicios periciales, mismos que están clasificados en las 26 especialidades, al respecto cfr. *Libro Blanco. Desarrollo de los Servicios Periciales Federales*, Procuraduría General de la República, México, 2012, pp. 79-82. La clasificación anterior no es igual a la que se utiliza en otros países. Cfr., por ejemplo, *Status and Needs of Forensic Science Service Providers: A Report to Congress*, 2006, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213420.pdf> (fecha de consulta: 28 febrero 2013).

personas pueden hacer frente a las acusaciones que sobre ellos recaigan; demostrar su inocencia –o al menos su no culpabilidad– y, en su caso, recuperar su libertad. La idea subyacente a esta parte del modelo de justicia penal es que, con independencia de la condición económica de cada cual, todo habitante del territorio nacional acusado de la comisión de un delito merece un juicio “justo” o, lo que es igual, que el Estado demuestre, a través de la actuación del ministerio público, que un delito se cometió y una persona en concreto, más allá de toda duda razonable, es responsable de él. Dada la relevancia de este derecho, podría suponerse que se encuentra bien desarrollado entre nosotros o que, en el peor de los casos, tiene un nivel de cumplimiento que permite una defensa más o menos sólida al punto de impedir condenas indebidas. Ante la falta de estudios que demuestren estos aspectos, quiero mostrar los datos más significativos sobre el funcionamiento de esa institución.

Comenzando por los salarios de los defensores, la media nacional es de \$16,873.00, aun cuando en los estados de Tabasco, Nayarit, Baja California Sur, Sinaloa, Tlaxcala y Quintana Roo, el ingreso es menor a \$7,000.00.⁶ Es importante mencionar que con independencia del monto, la totalidad de los defensores se encuentran impedidos de realizar cualquier otra actividad profesional, con excepción de las académicas, los litigios en causa propia o el desempeño de cargos honoríficos. Considerados en conjunto los ingresos y los impedimentos, en el promedio resultan muy bajos los primeros y en algunos casos francamente alarmantes, dado el nivel de preparación y responsabilidades exigidos.

En cuanto a los requisitos de ingreso, al 100% se le exige ser licenciados en derecho; al 66.70% no haber estado sujeto a proceso penal o no haber sido condenado por la comisión de un delito; al 57.60% ser mexicano en pleno goce de derechos; al 33.30% haber aprobado un examen de oposición; al 27.30% tener buena reputación o prestigio profesional y al 21.20% no estar suspendido, destituido o inhabilitado. Como datos particulares vale la pena destacar que sólo en el 3% de los casos se requiere asistir o aprobar cursos de capacitación o aprobar exámenes toxicológicos. En cuanto a la experiencia mínima requerida para ingresar al cargo, en el 18.2% de los casos no se exige ninguna, en el 72.8% de 1 a 3 años, y en el 9.1% de 4 y 5 años mínimos.

⁶ En el otro extremo destaca el sueldo de los defensores federales, en tanto asciende a \$63,000.00.

Otro dato interesante tiene que ver con el régimen laboral de los defensores, pues el 66.7% de todos ellos están sujetos a una relación de confianza, el 6.1% son de base y el mismo 6.1% de honorarios. Por si este aspecto no fuera significativo, sólo el 39.4% de los defensores goza de un servicio civil de carrera, lo que hace que la inmensa mayoría de ellos estén en una precaria situación laboral, sin una sólida base para acometer sus funciones y sin estímulos suficientes para mantenerse en el cargo. Estos datos son poco significativos para garantizar la “defensa adecuada” que exige la Constitución. Cabe agregar que el 84.8% de las defensorías se encuentran adscritas al Ejecutivo local, y sólo el 15.2% a los poderes judiciales (federal y locales). Dada la asignación de las procuradurías al Ejecutivo, no parece ser una buena idea mantener adscritos a él a defensores que no cuentan, a su vez, con las condiciones institucionales necesarias para actuar autónomamente.

El último dato a considerar es la relación entre el número de defensores existentes y de procesos penales abiertos (INEGI 2011). Lo primero que llama la atención es la enorme disparidad numérica. Mientras en Durango, Oaxaca, Morelos, Coahuila y el Estado de México la relación fue de un defensor por cada 21, 26, 26, 27 y 30 delitos, respectivamente; en Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Aguascalientes y Veracruz fue de 119, 122, 131, 146 y 185 procedimientos para cada defensor, respectivamente. Si incluimos el caso de Veracruz, la media sería de 206 procesos por defensor; si lo excluimos por desproporcionado, la media se reduciría a 167 casos. Ello lleva a preguntar por el número “adecuado” de asuntos que un defensor puede atender a efecto de proporcionar la defensa en las condiciones exigidas por la Constitución. No tengo una respuesta precisa pero, de cualquier modo, la entrada en vigor de los procesos acusatorios habrá de modificar todo el sistema de esta materia.

En efecto, de acuerdo con los artículos transitorios de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, a más tardar el 18 de junio de 2016, “la Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del ministerio público”. ¿Qué resulta de comparar los datos sobre las condiciones actuales de la defensoría pública en todo el país, frente a esa exigencia constitucional? Desde luego, un evidente desbalance entre norma y realidad. Lo que la Constitución exige es, antes que nada, el establecimiento y mantenimiento de un

sistema encaminado a la prestación de un servicio de calidad. Lo que las cifras demuestran es que la situación material de las defensorías en general y de los defensores en particular es, por decir lo menos, de descuido o abandono.

IV. Consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones en los procesos penales a cargo de las entidades federativas

De manera muy general he tratado de identificar los principales elementos de la reforma en materia de procedimientos penales de 2008. Igualmente, he señalado lo que esa reforma implica de manera concreta en los procesos penales que por una variedad de delitos habrán de desahogarse en las entidades federativas. Al no poder desarrollar en este breve espacio todos los problemas que la reforma conlleva, me he limitado a considerarlos en función de la audiencia del juicio oral. Lo que he puesto de manifiesto es que de no llevarse a cabo una gran e importante cantidad de procesos de capacitación, entrenamiento, cambios normativos, adecuaciones físicas, etc., sobre un número importante de actores, la reforma fracasará. La implicación de tal fracaso es tremenda. Mayor impunidad, aumento de los niveles de frustración social, menor gobernabilidad y menor gobernanza, etc. La responsabilidad de los gobiernos locales (legislativo, ejecutivo y judicial) es muy alta.

Señalo dos claves de entendimiento a modo de conclusiones. Primera y como he demostrado, la reforma no es sólo judicial. Por el contrario, implica a la totalidad de los actores que deben participar en el proceso. Segunda, la responsabilidad de su eficiente funcionamiento no es sólo federal ni, mucho menos, de su Poder Ejecutivo. Debido a que las obligaciones estatales son de muy diverso tipo, algunas corresponden, efectivamente, al Ejecutivo local, otras a las legislaturas, otras más a los propios órganos judiciales y unas a los órganos de la correspondiente administración pública. Por razones de espacio, no he podido detallar el estado de "avance" de las reformas y su instrumentación por entidad. Sin embargo y de manera general, puedo decir que es bajo. De no darse los cambios en tiempo y con la profundidad que implican, es fácilmente previsible la aparición de una nueva crisis política, esta de vez de exclusivo origen jurídico. En caso de darse el incumplimiento y actualizarse las graves consecuencias que son previsibles, los gobiernos estatales no podrán culpar a otras instancias de sus errores o inacción. Los ocho años que han tenido para cambiar, los descalificarían por completo.

* José Ramón Cossío D. es Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y Profesor de Derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

R

Fiscal

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

Carlos Grandet y equipo profesional del IMCO

Investigador del IMCO

El centralismo fiscal en México

¿Por qué es importante una mayor responsabilidad fiscal en los estados?

Mejor gestión financiera

Mayor rendición de cuentas

¿Qué logró la reforma fiscal de 2014?

Nuevos criterios de asignación para incentivar la recaudación en las entidades

Participación del ISR de empleados estatales

Coordinación con municipios en materia fiscal

Responsabilidades pendientes en materia fiscal para las entidades federativas

Tenencia: el populismo en evidencia

Predial: la oportunidad desaprovechada

Impuesto sobre la nómina: impuesto a la formalidad

Informalidad: la tarea incómoda

Condonación de impuestos: gobiernos privilegiados

Hacia una política competitiva en el cobro de impuestos estatales

Mayor tributación de impuestos al consumo y al ingreso personal

Gravar las externalidades

Aumentar los recursos por impuestos al patrimonio

IMCO propone

Restauración del cobro de la tenencia en las entidades federativas

Promoción de la formalidad

Mayor transparencia sobre recaudación

Convenios de coordinación estatal-municipal

Política fiscal competitiva de largo plazo

Deuda

Una recaudación fiscal estatal competitiva, es decir, una que aumente ingresos propios y fomente la formalidad y productividad, tendría impacto en distintas áreas del desarrollo estatal.

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

Carlos Grandet y equipo profesional del IMCO*

Sentado en su despacho, el gobernador se enfrenta a dos escenarios para conducir el rumbo de las finanzas públicas de su entidad: aumentar la recaudación o seguir dependiendo de los recursos federales. Las opciones implican fortalecer al erario público y tomar medidas para promover la competitividad u optar por el camino fácil del populismo y la minimización del costo político. La decisión en México, salvo casos contados, siempre se inclina hacia la segunda posibilidad. Ya sea a través de la eliminación de la tenencia a pesar de que la deuda crece o con políticas laxas hacia la informalidad, los gobernadores mexicanos optan consistentemente por desentenderse y dejar la política fiscal al gobierno federal. Al hacerlo, ponen en riesgo no sólo las finanzas del estado sino el desarrollo del país. Al fantasma de la deuda se le incorporan problemas como la baja creación de empleos, la informalidad y la productividad. Los gobernadores tienen la oportunidad de generar una reforma fiscal que impulse la competitividad, pero la dejan pasar por visiones cortoplacistas que muchas veces responden más a inquietudes políticas que a las soluciones de largo plazo.

El escenario anterior, como suele suceder con otros problemas en México, es alimentado por el diseño de nuestras instituciones, en este caso del federalismo fiscal mexicano. El sistema actual consiste en la cesión del derecho constitucional de las entidades federativas para recaudar impuestos como el IVA y el ISR, a cambio de recibir recursos de la Federación. En su concepción original, era un mecanismo que concentraba la recaudación para hacerla más eficiente y promovía la justicia redistributiva. La consecuencia no deseada, sin embargo, fue que en los estados la política fiscal quedó relegada a un segundo plano. El escenario suena ideal, gastar sin preocuparse de dónde viene el dinero, recibir año con año recursos con pocas obligaciones de rendir cuentas hacia sus votantes (al fin, el dinero no viene directamente de ellos). El inconveniente para los gobiernos estatales es que el arreglo actual no limita por completo sus facultades de recaudación. Impuestos a hospedaje, tenencia o enajenación de bienes inmuebles son ejemplos de que el margen de maniobra es alto y lo que se necesita es mayor responsabilidad fiscal en las entidades federativas.

Las autoridades estatales pueden y deberían utilizar sus facultades fiscales para impulsar el desarrollo en sus localidades. Un objetivo debería ser el aumento de los ingresos propios. Hoy en día, los gobiernos estatales no cuentan con los recursos suficientes para cumplir exitosamente con obligaciones como educación, salud o seguridad. Nuestro país tiene metas ambiciosas y necesidades urgentes. Ante la lista interminable de pendientes, la pregunta es evidente: ¿de dónde se obtendrán los recursos necesarios para financiar todas estas actividades? Actualmente, el país tiene una tasa

de recaudación tributaria de 9.7% del PIB,¹ menos de la mitad del promedio de los países miembros de la OCDE (24.8%).² Además, del total de los ingresos tributarios del sector público, sólo 3% proviene de los gobiernos estatales. Aquí es donde hay lugar para una mayor participación de los estados. ¿Cuántas preparatorias técnicas se pudieron haber construido con los recursos que Jalisco o Morelos no percibieron al momento de eliminar la tenencia? ¿Qué impacto tendría en la recaudación hacer convenios con los municipios para cobrar el predial?

Sin embargo, el aumento en los recursos no debe ser el único objetivo. **Un sistema fiscal tiene la capacidad de incentivar la productividad o de distorsionar decisiones económicas en perjuicio de la competitividad.** De este modo, diseñar un sistema fiscal que incentive la formalidad y productividad debería estar en el mismo nivel que el objetivo recaudatorio y, en ocasiones, tener mayor prioridad. Un ejemplo elocuente es el Impuesto a la Nómina. A pesar de que el impuesto genera ingresos a las entidades federativas (1.3% de sus ingresos totales en 2013), grava directamente la creación de empleos formales. En un país con una tasa de informalidad laboral cercana al 60% debemos pensar en medidas fiscales que promuevan la creación de empleos formales, no que la inhiban.

Las discusiones de la reforma fiscal suelen girar en torno al impacto que los nuevos impuestos propuestos tendrán en la población y cuánto aumentarán los ingresos federales. Sin embargo, un tema que se ha dejado de lado son los escasos esfuerzos de las entidades federativas y municipios por una recaudación competitiva, es decir, una que aumente los ingresos y promueva la formalidad y la productividad. En las siguientes páginas se ahondará en las acciones que pueden los gobiernos estatales para lograrlo.

I. El centralismo fiscal en México

Nuestro país es una nación federalista, pero en el plano fiscal hace tiempo que es centralista. Bajo el sistema actual, plasmado en la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, los estados cedieron sus competencias fiscales al gobierno federal, a cambio, éste recaudaría los impuestos y se encargaría de redistribuir a todo el país. Existe la noción de que el acuerdo fiscal eliminó las capacidades tributarias de los gobiernos locales, pero eso es un error. Hay ocho impuestos que por ley competen a la federación. Fuera de éstos, las entidades federativas tienen la libertad de gravar los impuestos que consideren convenientes.

La Tabla I.1 muestra cuáles son los impuestos que recauda cada nivel de gobierno. Es cierto, la federación recauda los más importantes como el IVA y el ISR, pero los estados podrían recaudar otros que

1 Los ingresos del gobierno federal en 2013 equivalieron a 16.8% del PIB, que se compone por los ingresos tributarios (9.7%), aportaciones a seguridad social (5.3%) y derechos y aprovechamientos (1.8%). Fuente: SCHP (2014) Situación Financiera del Sector Público http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

2 OECD Tax Database 2013 disponible en <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-tax-database.htm>

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

fortalecieran sus finanzas públicas. Algunos de los que siguen estando en la esfera del estado son el impuesto a la enajenación de bienes raíces, a la nómina, al hospedaje y a la tenencia. Además, los gobiernos estatales hacen sus propios acuerdos fiscales con municipios de su demarcación para recaudar impuestos municipales. Por ejemplo, podrían hacer un convenio de coordinación fiscal para recaudar el predial, uno de los impuestos menos cobrados en México, en parte, porque los municipios no siempre tienen las capacidades técnicas ni financieras de cobranza.

Tabla I.1 Impuestos por nivel de gobierno

Federal	Federal a raíz del pacto fiscal	Estatal	Municipal
Comercio exterior	ISR personas morales	Impuesto sobre la nómina	Impuesto Predial
Aprovechamiento y explotación de petróleo y otros hidrocarburos	ISR personas físicas	Enajenación de bienes raíces	Derechos de Agua
Energía eléctrica	Impuesto al Valor Agregado	Tenencia de vehículos	Desarrollo Residencial
Producción y consumo de tabacos labrados	Envasamiento de bebidas alcohólicas	Hospedaje	
Gasolina y otros productos derivados del petróleo	Venta de gasolina	Juegos, sorteos y espectáculos públicos	
Cerillos y fósforos	Enajenación de vehículos nuevos	Impuestos indirectos a agricultura, industria y comercios	
Aguamiel y productos de su fermentación		Venta de bebidas envasadas y refrescos	
Explotación forestal.		Enajenación de bebidas alcohólicas	
Producción y consumo de cerveza		Traslado de dominio de bienes muebles	

Fuente: IMCO con datos de SHCP y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de que siguen existiendo impuestos estatales y municipales, la consecuencia más clara del arreglo fiscal mexicano ha sido la desconcentración del gasto y la centralización de los ingresos. Entre 1990 y 2013, las transferencias federales a las entidades federativas aumentaron de 18% a 46.7% del gasto federal programable.³ En contraste, en ese mismo periodo de tiempo, el promedio de la recaudación fiscal estatal como porcentaje del total de los ingresos estatales se redujo de 32% a sólo 10%.⁴

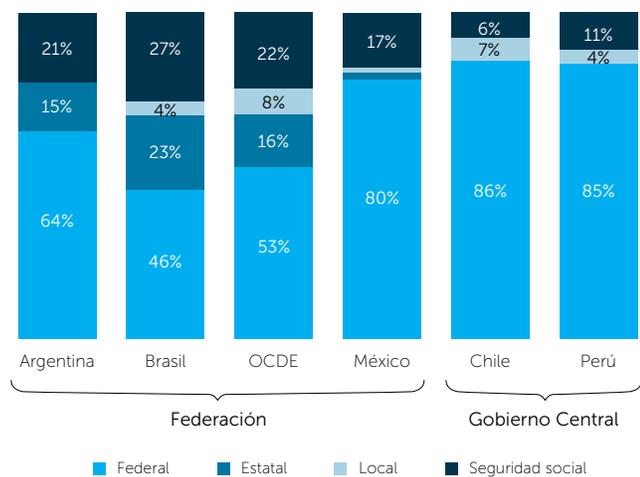
Hoy en día, las entidades federativas recaudan 3 de cada 100 pesos de los ingresos tributarios en México. Este efecto es en parte la consecuencia lógica de un acuerdo fiscal para concentrar la recaudación en el gobierno federal. Sin embargo, el acuerdo también

generó que las entidades federativas prefirieran depender casi por completo de las transferencias federales y se olvidaran de conducir una política fiscal estatal responsable. Una comparación de la fuente de ingresos tributarios entre algunos países de Latinoamérica (Gráfica I.1) muestra que México se asemeja más a naciones que cuentan con gobiernos centrales que a las federaciones. Los impuestos locales en México tienen incluso menor peso que en países con gobiernos centrales como Chile o Perú.

³ SHCP (2014), *Transparencia Presupuestaria*, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

⁴ INEGI (2014) *Finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

Gráfica I.1. Composición de los impuestos por origen en países latinoamericanos, 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Es importante mencionar que no todos los estados han sido omisos de su política fiscal. Hay algunos, como el Distrito Federal, que obtienen alrededor de 22% de sus ingresos totales de impuestos locales, esto en gran medida a que es la única entidad federativa que cobra directamente el impuesto predial. En segundo lugar está Querétaro con 8.6% de ingresos tributarios. Hay otros, como Tlaxcala, que sólo obtienen 1% de sus ingresos de esta fuente. La norma, sin embargo, es una baja recaudación. En México sólo hay siete entidades que obtienen más de 5% de sus ingresos totales de los impuestos locales. Esta situación pone en evidencia los retos que persisten en los gobiernos estatales para lograr una mejor política fiscal y también explica las limitaciones financieras de muchos de ellos para proveer servicios de calidad a su población.

Gráfica I.2. Porcentaje de impuestos estatales como porcentaje de ingresos totales por entidad federativa, 2012



Fuente: IMCO con datos de INEGI. El dato para el Distrito Federal contempla la recaudación del impuesto predial.

II. ¿Por qué es importante una mayor responsabilidad fiscal en los estados?

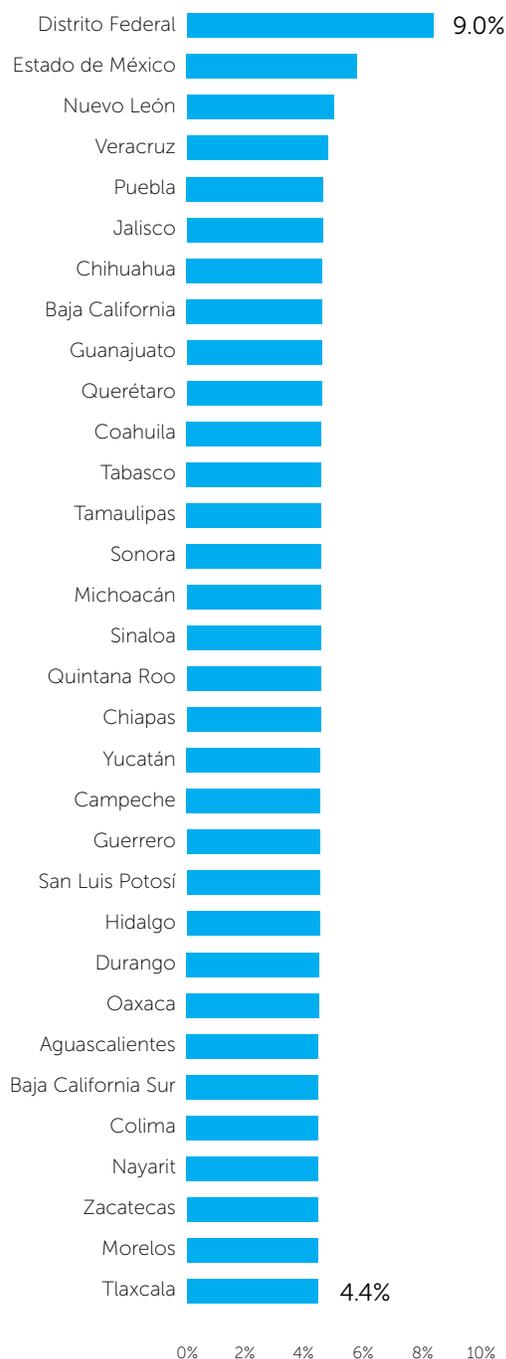
Una recaudación fiscal estatal competitiva, es decir, una que aumente ingresos propios y fomente la formalidad y productividad, tendría impacto en distintas áreas de desarrollo estatal. IMCO considera que hay dos razones principales para promover una mayor responsabilidad fiscal en las entidades federativas.

Mejor gestión financiera

Actualmente, las entidades federativas deberán seguir aumentando su deuda para compensar el aumento en el gasto. Las transferencias federales producto del pacto fiscal, simplemente no son suficientes. Un ejemplo muy claro es que mientras las transferencias crecieron a una tasa anual de 12% entre 2007 y 2013, la deuda creció a una tasa anual de 127% ese mismo periodo. La responsabilidad fiscal, reflejada en mayores capacidades tributarias en las entidades federativas, podría contribuir a reducir el riesgo de sobreendeudamiento y a flexibilizar las finanzas públicas. Hoy, una alta proporción de transferencias federales que están etiquetadas⁵ y no dan un margen de maniobra amplio para las finanzas estatales.

Una mayor recaudación también implica mayores ingresos por partida doble. Las entidades federativas reciben recursos de la Federación con base en la recaudación propia, entre otros criterios. Esto implica que a mayor tributación local, mayores transferencias federales. En el caso del Fondo de Participaciones⁶, si una entidad federativa aumentara su recaudación en 10% más que el resto, recibiría en promedio 4.73% más ingresos por participaciones, particularmente valiosos para el estado porque no están condicionados a un gasto en específico.

Gráfica II.1 Aumento en participaciones federales con un crecimiento de 10% en recaudación estatal



Fuente: IMCO con datos de SHCP e INEGI. El Distrito Federal

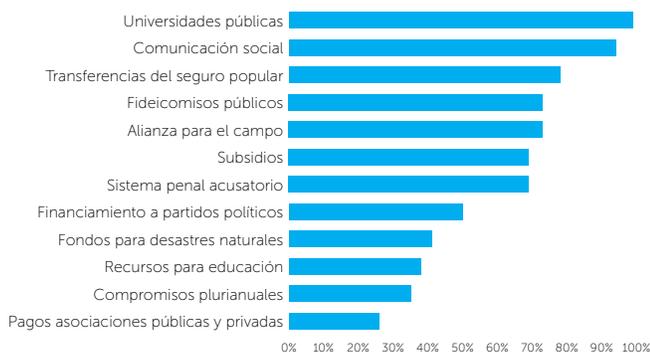
5 De las transferencias federales, 42% están etiquetadas para rubros específicos como salud, educación o seguridad.

6 El Fondo de Participaciones son las transferencias no condicionadas de las entidades federativas.

Mayor rendición de cuentas

La recaudación en el ámbito local es importante no sólo para obtener mayores ingresos y flexibilidad de gasto, sino también porque es un modo de mejorar la responsabilidad en la gestión financiera de las entidades federativas y municipios. Mucho se ha discutido sobre la necesidad de mejorar la rendición de cuentas en el modo en que se ejercen los recursos públicos. El Índice de Información Presupuestal del IMCO para evaluar la calidad de la información presupuestaria encontró que existe información escasa a nivel estatal en rubros estratégicos del gasto público como recursos para la educación (62% no publica información), compromisos plurianuales (66%) y financiamiento a partidos políticos (50%).⁷

Gráfica II.2 Porcentaje de entidades federativas que desglosan los siguientes criterios en el presupuesto, 2014



Fuente: IMCO (2014) Índice de información presupuestal estatal.

La transparencia y rendición de cuentas se antoja difícil cuando las autoridades locales reciben recursos anualmente por parte de la federación, sin importar su desempeño y con pocos espacios para que los votantes exijan resultados. **Con una mayor proporción de ingresos propios estatales, el círculo de rendición de cuentas entre ciudadanos y autoridades se reforzaría** al existir una relación directa contribuyente-autoridad para exigir cuentas sobre cómo se empleó el dinero. Bajo el esquema actual, el contribuyente tributa directamente a la Federación lo que conlleva a una relación de rendición de cuentas ambigua con las autoridades estatales.

III. ¿Qué logró la reforma fiscal de 2014?

La reforma fiscal de 2014 fue controversial porque contempló diversas disposiciones que afectaban la actividad económica y productividad del país. El principal problema fue su escaso esfuerzo por aumentar la base gravable y por promover la actividad económica formal. En esa misma línea, la reforma tampoco generó cambios profundos al sistema fiscal mexicano: no cambió la estructura de recaudación ni generó nuevas facultades tributarias a los estados. Uno de los temas pendientes sigue siendo transitar hacia un federalismo fiscal más

⁷ IMCO (2014), *Índice de Información Presupuestal Estatal*.

autónomo y responsable, así como emplear los recursos federales para incentivar una mayor rendición de cuentas y responsabilidad financiera en los estados.

A pesar de esto, la reforma sí contempló algunos incentivos para promover la recaudación estatal. Si bien no otorgó nuevas facultades para gravar impuestos, sí considero mecanismos para aumentar la recaudación en los impuestos locales ya existentes. A grandes rasgos, existen tres cambios principales.

Nuevos criterios de asignación para incentivar la recaudación en entidades

La reforma incluyó criterios de recaudación para la distribución del nuevo Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) que sustituyó al Fondo de Fiscalización (FOFIE). Estos recursos equivalen al 1.25 por ciento de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El cambio principal fue el reemplazo de indicadores sobre la recaudación estatal del Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios por indicadores de la recaudación propia. Bajo el nuevo esquema, 60% de la asignación se basa en la recaudación de impuestos y derechos del estado, 30% por el crecimiento en la recaudación y el 30% restante por el peso de la recaudación propia en los ingresos no etiquetados.

El FOFIR aún tiene un peso muy bajo en las transferencias federales. Un cambio que generaría mayores incentivos sería incluir una fórmula similar para el caso del Fondo General de Participaciones. Actualmente, la distribución de participaciones federales considera criterios de crecimiento en recaudación así como recaudación bruta de una entidad en relación a otra, lo que privilegia a las entidades de mayor peso económico. Sin embargo, no considera el peso de los ingresos propios en las finanzas estatales, como una medida de responsabilidad fiscal.

Participación del ISR de empleados estatales

Otra medida consideró modificaciones al Sistema de Renta en los gobiernos locales. A partir de 2015, los estados recibirán el 100% de los ingresos provenientes del ISR causado por los empleados de la administración estatal. Esto les otorgaría, al menos en teoría, mayores ingresos. Aunque el objetivo es incentivar la retención del ISR de los empleados estatales, en la práctica la situación de este impuesto ejemplifica los problemas de irresponsabilidad que persisten en los gobiernos locales. La razón es que muchos tenían deudas de varios años con la federación, precisamente por no transferir al fisco las retenciones por ISR de sus empleados.

Coordinación con municipios en materia fiscal

Finalmente, la reforma contiene medidas orientadas a una mayor coordinación local, en concreto, incentivar el cobro del predial. La reforma modificó el Fondo de Fomento Municipal para incluir un incentivo a la coordinación estado-municipio para recaudar dicho impuesto. El incentivo consiste en repartir a los municipios que tengan un convenio de recaudación, el 30 por ciento del excedente del Fondo

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

con base en el incremento del predial. A las entidades federativas, por otro lado, les conviene recaudar más predial porque se considera un ingreso local en la Ley de Coordinación Fiscal y su aumento implica mayores transferencias federales. Estas dos disposiciones incentivan a ambas partes a hacer convenios para que los gobiernos estatales adquieran la responsabilidad del cobro e implementen estrategias para aumentar su recaudación.

IV. Responsabilidades pendientes en materia fiscal para las entidades federativas

La reforma fiscal de 2014, en conjunto con disposiciones previas, generaron una serie de responsabilidades a las entidades federativas que en la mayoría de los casos han resultado en omisiones. El margen es lo suficientemente amplio para pedirle a las entidades federativas que fortalezcan sus finanzas públicas, sin que hagan falta cambios constitucionales o reformas en el Congreso federal. A continuación mencionamos los temas más urgentes que deberían atender.

Tenencia: el populismo en evidencia

A partir de 2012, el Congreso Federal resolvió eliminar el cobro de la tenencia a nivel federal y dejarlo a la decisión de los estados. Para el ejercicio fiscal 2014, 22 estados optaron por mantener la tenencia, aunque de ellos 16 cuentan con un subsidio parcial para cierto tipo de población. Por otra parte, 10 estados decidieron eliminarla o subsidiarla por completo.

El absurdo de la decisión en algunos estados es evidente. Los datos muestran que aquellos decididos a eliminar o subsidiarla presentan un crecimiento acelerado de la deuda mayor a 100% anual. Quintana Roo, por ejemplo, eliminó la tenencia desde 2012 y tuvo un crecimiento de la deuda anual de 130%. Coahuila, que aumentó su deuda en casi 8500% entre 2006 y 2011, tiene un subsidio para automóviles con un precio menor a 200 mil pesos. El crecimiento explosivo de la deuda amenaza las finanzas públicas estatales y requiere responsabilidad de las autoridades para aumentar la recaudación, no disminuirla.

Tabla IV.1 Crecimiento anual de deuda y estatus de la tenencia para 2013 en las entidades federativas.

Entidad federativa	Decisión sobre la tenencia	¿Cuántos meses le tomaría pagar la deuda si usará la totalidad de las transferencias federales?
Coahuila	Se mantiene para vehículos de más de \$200,000	36
Quintana Roo	Se subsidia el 100%	26
Nuevo León	Se mantiene para vehículos adquiridos después de 2008	20
Chihuahua	Se cobra impuesto local de \$1,000. Habrá unas 10 alcaldías que cobrarán un impuesto local	15
Michoacán	Se subsidia el 100%	13
Nayarit	Se mantiene como impuesto local	12
DF	Se mantiene para vehículos de más de \$250,000	12
Sonora	Se mantiene para autos nuevos y de 10 años de antigüedad Subsidio del 50% para vehículos de hasta \$150,000	11
Veracruz	Se mantiene para vehículos de más de \$230,000	11
Jalisco	Eliminado	10
Baja California	Se mantiene para vehículos de más de \$500,000	9
Chiapas	Se mantiene como impuesto local	9
Tamaulipas	Se mantiene para vehículos de más de \$200,000	8
Zacatecas	Subsidio del 100% para vehículos de hasta \$200,000	8
Durango	Se subsidia el 100%	8

Entidad federativa	Decisión sobre la tenencia	¿Cuántos meses le tomaría pagar la deuda si usará la totalidad de las transferencias federales?
Estado de México	Se mantiene para vehículos de más de \$350,000	7
Colima	Se subsidia el 100%	7
Aguascalientes	Se mantiene para vehículos de más de \$200,000	6
Baja California Sur	Se mantiene como impuesto local	6
Puebla	Se subsidia el 100%	6
San Luis Potosí	Se mantiene para autos nuevos y de 10 años de antigüedad. Subsidio del 50% para vehículos de hasta \$150,000	6
Morelos	Eliminado	5
Guanajuato	Eliminado	5
Sinaloa	Se mantiene como impuesto local para personas físicas con actividad empresarial y personas morales	5
Oaxaca	Se mantiene como impuesto local	5
Hidalgo	Se mantiene para vehículos de más de \$351,000	4
Yucatán	Subsidio del 100% para vehículos con valor menor a \$300,000	4
Guerrero	Eliminado	4
Querétaro	Se mantiene para vehículos de más de \$400,000	3
Campeche	Se mantiene para vehículos de más de \$200,000	2
Tabasco	Se mantiene para vehículos de más de \$100,000	2
Tlaxcala	Eliminado	0

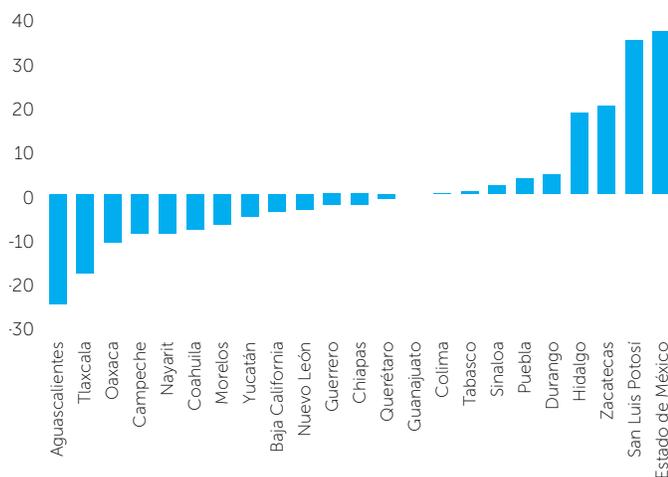
Fuente: IMCO con datos de SHCP y presupuestos estatales para 2013.

El cobro de la tenencia también tiene sentido desde la perspectiva de la flexibilidad del gasto estatal. En 2011, el impuesto a la tenencia representó 5% de las *participaciones* federales a estados y municipios.⁸ Si bien esta cantidad puede no resultar muy significativa, es importante considerar que los ingresos por este impuesto no están etiquetados, y por lo tanto, dan margen de acción a las finanzas locales.

La reducción del cobro de la tenencia representó para 13 estados una disminución de sus ingresos propio. Los casos más graves fueron Aguascalientes y Tlaxcala, que dejaron de recaudar 25% y 18% de sus ingresos tributarios entre 2011 y 2013. A esta cifra hay que considerar que dado que las transferencias federales consideran la recaudación local, la reducción en el cobro de tenencia implica menos recursos federales. En este periodo de tiempo hubo algunos estados que aumentaron los recursos provenientes de la tenencia, tal es el caso del Estado de México, San Luis Potosí y Zacatecas. Sin embargo, los tres mantienen algún tipo de subsidio a este impuesto, por lo que su recaudación podría ser incluso mayor.

8 INEGI (2014), *Finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

Gráfica IV.1 Cambios en recaudación de tenencia como porcentaje de ingresos propios, 2013



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Además de las ventajas en materia de finanzas públicas, la tenencia también es un impuesto deseable pues es progresivo y ambiental. En México, el último decil poblacional concentra 61.3% del gasto que se realiza en la adquisición de vehículos de uso particular.⁹ Este impuesto no grava a los más pobres y sí permite la redistribución del ingreso. Al mismo tiempo impone un costo a los usuarios de automóviles. De acuerdo con el IMCO, es un modo de impulsar la competitividad, internalizando al usuario privado los costos de contaminar y de gestionar las calles.

Predial: la oportunidad desaprovechada

Una reforma fiscal que quiera aumentar los ingresos tributarios no necesariamente debe crear más impuestos, sino recaudar eficientemente los que ya existen. Un claro ejemplo es el predial. El impuesto predial, de acuerdo con datos del INEGI, tiene un potencial de recaudación de 250 mil millones de pesos, alrededor de 1.6% del PIB.¹⁰ Es una cifra similar a los ingresos adicionales de la reforma fiscal de 2013. El problema es que hoy en día, este impuesto sólo representa 0.2% del PIB cuando el promedio de la OCDE es 10 veces mayor.¹¹ Más grave aún, sólo 4 de cada 10 personas pagan este impuesto a la propiedad.

La facultad de recaudar este impuesto pertenece a los municipios. Sin embargo, hoy en día son pocos los municipios que tienen la infraestructura y un registro catastral adecuado para el cobro del predial. Un estudio del INEGI indica que sólo 900 municipios de los 2,454 municipios existentes tiene una tasa de recaudación mayor a 60% del potencial, además, sólo 70 tienen un sistema de pago en línea.¹² Una solución a esta deficiencia puede ser el establecimiento de convenios que permitan a los gobiernos estatales administrar el pago de este impuesto y después distribuirlo a sus municipios.

Como mencionamos anteriormente, la reforma fiscal contempló incentivos para la coordinación estado-municipios en el cobro de este impuesto. En realidad, es una situación de ganar-ganar. Ambas partes reciben más recursos: propios y de la Federación. Además, el predial también es una medida para fomentar la competitividad. De entrada se trata de un impuesto de difícil evasión, que aumenta la base de contribuyentes y grava más a las personas de más recursos. El predial también es una herramienta útil para conducir una política de desarrollo territorial y económico en una región. Uno puede disminuir o aumentar el predial dependiendo de dónde desea fomentar la inversión o actividad económica. A pesar de los incentivos y ventajas, pocas entidades federativas han decidido generar estos convenios. Como se puede observar en la Tabla IV.2, en octubre de 2014, había sólo 8 entidades con disposiciones de este tipo y 2 estaban en proceso. Los gobiernos estatales deberían aprovechar las ventajas del predial para sanear las finanzas locales.

9 SHCP (2012), *Presupuesto de gastos fiscales*.

10 Morales, Yolanda (2011), "Sólo 10 municipios captan más Predial", en *El Economista*, 4 de agosto.

11 BBVA (2011) *Situación Inmobiliaria Enero 2011*, disponible en http://www.bbvarresearch.com/KETD/fbin/mult/1101_SituacionInmobiliariaMexico_19_tcm346-243477.pdf?ts=1912011

12 INEGI (2013) Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013

Tabla IV.2 Entidades con convenios de coordinación para el cobro del predial, 2014

Sin convenio		En proceso	Existente
Aguascalientes	Morelos	Puebla	Chihuahua
Baja California	Nuevo León	Tamaulipas	Durango
Baja California Sur	Oaxaca		Estado de México
Campeche	Querétaro		Guerrero
Chiapas	Quintana Roo		Jalisco
Coahuila	Sonora		Nayarit
Colima	Tabasco		San Luis Potosí
Guanajuato	Tlaxcala		Yucatán
Hidalgo	Veracruz		
Michoacán	Zacatecas		

Fuente: IMCO con base en diarios oficiales del Estado y fuentes periodísticas.

Impuesto a la nómina: impuesto a la formalidad

Ningún impuesto es deseable para los contribuyentes, pero hay algunos que generan más distorsiones que otros. En general, todos los impuestos dirigidos a la actividad empresarial causan que haya más evasión, menor creación de empleos formales y, por ende, menor crecimiento económico. Un ejemplo es el Impuesto Sobre Nóminas o ISN, un impuesto estatal que grava las remuneraciones al trabajo personal con relación de dependencia. Es decir, los ingresos de los trabajadores asalariados formales en una economía. Entre lo que se considera como gravable es el ingreso pagado por tiempo extraordinario, bonos, primas de antigüedad, comisiones y ayudas.

El problema central de este impuesto es que desincentiva directamente la creación de empleos formales. En este país, hay un costo alto de contratar a trabajadores por la vía formal. Los patrones deben pagar contribuciones a la seguridad social y retener los impuestos al ISR. Santiago Levy encontró que es 24% más caro contratar a trabajadores por la vía formal debido a las disposiciones federales en materia laboral.¹³ A este cálculo se le debería agregar el ISN, pues también genera un sobrecosto. La consecuencia de estas disposiciones se refleja en el México de todos los días. 58% de los trabajadores son informales en parte porque las políticas públicas no dan incentivos para la generación de empleos formales. Los individuos prefieren vivir a la sombra del Estado para no pagar estas disposiciones, al final de cuentas hacerlo representa más ingresos para patrones y empleados.

A pesar de lo anterior, el ISN ha estado en el centro de las políticas de cobro de los gobiernos estatales. En 2012, representó 1.2% de sus ingresos totales y 40% de los ingresos propios. La tasa del impuesto es una decisión de la legislatura local. Actualmente, todas las entidades federativas lo cobran con tasas que van desde 0.5% hasta 3%.

13 Levy et al. (2012), *(In)formal and (Un)productive*. Inter-American Development Bank. La estimación considera los costos de un contrato laboral sin considerar el pago de impuestos ni los costos contingentes de despido

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

Tabla IV.3 Tasa de ISN por entidad federativa, 2014

Entidad Federativa	Tasa del Impuesto	Entidad Federativa	Tasa del Impuesto	Entidad Federativa	Tasa del Impuesto
Aguascalientes	2.00%	Guanajuato	2.00%	Quintana Roo	3.00%
Baja California Norte	1.80%	Guerrero	2.00%	San Luis Potosí	2.50%
Baja California Sur	2.50%	Hidalgo	0.5% a 2%	Sinaloa	1.50%
Campeche	2.00%	Jalisco	2.00%	Sonora	2.00%
Chiapas	2.00%	Michoacán	2.00%	Tabasco	3.00%
Chihuahua	3.00%	Morelos	2.00%	Tamaulipas	2.00%
Coahuila	2.00%	Nayarit	2.00%	Tlaxcala	2.00%
Colima	2.00%	Nuevo León	3.00%	Veracruz	2.00%
Distrito Federal	3.00%	Oaxaca	2.00%	Yucatán	2.50%
Durango	2.00%	Puebla	3.00%	Zacatecas	1.90%
Estado de México	3.00%	Querétaro	1.60%		

Fuente: IMCO con datos de páginas de finanzas públicas locales.

Lo anterior plantea un dilema: gravar para recaudar o gravar para crecer. En un mundo ideal ambos objetivos irían de la mano, pero cuando se contraponen entonces uno debería optar por políticas fiscales que promuevan la inversión, la formalidad y el crecimiento. Este tipo de políticas tributarias, conocidas como neutrales porque no generan nuevos ingresos sino alinean incentivos, han sido implementadas en países como Colombia o Uruguay con relativo éxito. En México urgen medidas para incentivar la creación de empleos formales. En este sentido, las entidades federativas deberían optar por reformar el ISN para gradualmente sustituirlo por otros impuestos, por ejemplo, se podría comenzar por reducir las tasas a las empresas que más crecimiento y acervo de empleos formales reporten o substituir los ingresos de ISN con impuestos a la tenencia

Informalidad: la tarea incómoda

El ISAN es sólo una de las políticas estatales que generan informalidad, sin embargo el margen de maniobra de los gobiernos estatales es mayor para reducir este fenómeno. ¿Cuál es el problema con la informalidad? Uno de ellos es su relación con la baja productividad de las empresas del país. En promedio, un peso invertido en una empresa formal genera 50% más valor que en una informal.¹⁴ Lo anterior se puede explicar porque las empresas informales tienden a no capacitar a sus empleados y a tener altos niveles de rotación de trabajadores, lo cual limita la innovación y la generación de economías a escala.

Además, en general, son negocios pequeños que buscan más la subsistencia que la generación de riqueza, con poco valor agregado y poca esperanza de vida.

México tiene un serio problema de informalidad, evidente si nos comparamos con países de América Latina. Nuestra tasa de formalidad es menor que en Chile, Argentina, Brasil y Venezuela. En realidad, en México sólo una de cada 10 empresas pequeñas cuenta con trabajadores formales.

¹⁴ Levy et al., *Ibid.*

Tabla IV.4 Tasa de formalidad entre trabajadores asalariados (media (%)) y por tamaño de empresa)

País	Media	Empresa pequeña	Resto de las empresas
Chile	87.3	70.1	88.3
Brasil	67.7	35.4	81.31
Venezuela	60.4	21.7	75.8
Argentina	57.5	26.5	65.3
México	42	12.1	57.4
Guatemala	41.7	6.6	47.6
Perú	31	4.4	21.8
Promedio	50.3	20.3	54

Fuente: Galiani y Weinschelbaum (2007).

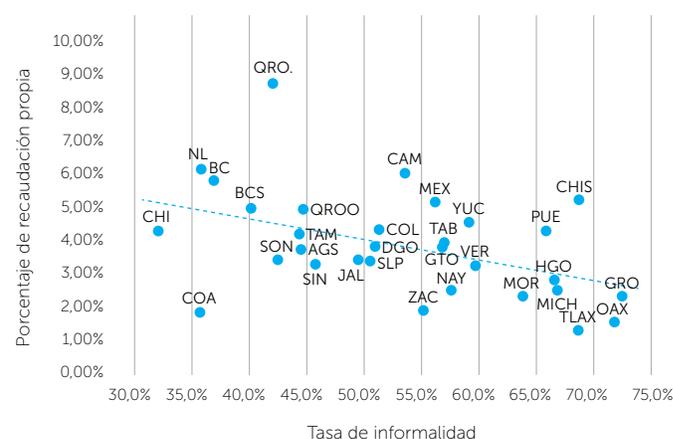
Nota: Pequeña empresa, aquella empresa con menos de 4 o 5 empleados dependiendo de la información.

La informalidad es producto de un sistema que no incentiva la creación de empleos formales y de la ausencia de acciones efectivas para reducirla, en ocasiones por intereses políticos. Hoy en día, se ha convertido en una tarea incómoda porque nadie parece encontrar un responsable y los distintos órdenes de gobierno se culpan unos a otros. Mientras tanto, el país continúa una tendencia de baja productividad y creación de empleos formales.

En México, hay estados en los que la tasa de informalidad llega a más del 70% de la población (Oaxaca y Guerrero), son también las entidades con menor recaudación propia. La gráfica IV.2 muestra que hay una relación inversa entre la tasa de informalidad y la recaudación propia. Esto resulta intuitivo, la informalidad genera evasión de impuestos, por lo que la recaudación disminuye. Esta situación obliga a muchos estados a tomar acciones urgentes para disminuir la informalidad y aumentar los ingresos tributarios. Por ejemplo, debería haber un esfuerzo por aumentar la base de contribuyentes. Esto se logra instaurando impuestos que graven productos que individuos formales e informales consuman, por ejemplo, la tenencia del coche, bebidas alcohólicas, enajenación de bienes muebles e inmuebles, por mencionar algunos.

Idealmente el impuesto a la gasolina debería ser del ámbito estatal, pero su determinación es un monopolio legislativo del Congreso Federal.

Gráfica IV.2 Relación entre tasa de informalidad y recaudación propia, 2013



Fuente: IMCO con datos del INEGI.

Inevitablemente, un gobierno estatal que quiera contar con finanzas sanas deberá atacar el problema del comercio informal. Esto implica absorber un costo político a cambio de impulsar la competitividad del estado. Debe haber acciones para regularizarlos y fomentar el cumplimiento de las responsabilidades tributarias. Sin embargo, hay que recordar que el mayor problema derivado de la informalidad no es la baja recaudación de impuestos, sino la baja productividad de la economía.

Un caso de éxito e innovación en este sentido es el municipio de Aguascalientes. Se entregó una credencial a más de 5 mil vendedores en la vía pública que incluye fotografía, registro de contribuyentes, código de barras y especificaciones sobre el lugar y jornada de trabajo. Con la credencial de identidad, el ambulante acredita su derecho de venta y se asocia con el monto de impuestos que le corresponden.¹⁵ Las entidades federativas deberían coordinarse con los gobiernos municipales para crear impuestos a los informales e instaurar medidas de cobro similares a la de Aguascalientes.

Condonación de impuestos: gobiernos privilegiados

En México parece haber regímenes de privilegios no oficiales para los gobiernos estatales. La Ley de Ingresos de la Federación 2013 incluyó la condonación de pasivos fiscales por concepto de ISR a trabajadores de los gobiernos estatales y municipales. Los gobiernos locales acumulaban deudas –nunca transparentadas– de un impuesto que cualquier empleador privado debe pagar en México. Ante esta situación, la reforma estableció un beneficio fiscal sobre la entrega del ISR de trabajadores de estos niveles de gobierno en un monto equivalente a 60% para 2013 y de 30% para 2014, así como la condonación de todas las deudas previas a 2012. Una política de

¹⁵ Pablo Lasso, "El comercio informal: Diversas aproximaciones al ambulante en México", *Mercadotecnica Global*, disponible en: www.aprendizajesemivirtuales.com.mx, fecha de consulta: 15 octubre 2013.

Impuestos para crecer y estados que no recaudan

este tipo, lejos de incentivar la capacidad recaudatoria, prolonga el clima de irresponsabilidad fiscal en las entidades federativas. ¿Cuántos empresarios no quisieran quedarse con el ISR de sus trabajadores? Por el contrario, los gobiernos estatales no pagan impuestos y son perdonados por las autoridades y poderes públicos

Este asunto adquiere mayor relevancia porque la reforma fiscal de 2013 contempló, como señalamos en el apartado III, participar a los gobiernos estatales del 100% de la recaudación del ISR de sus trabajadores a partir de 2015. A partir de ese año, obtendrán la totalidad de los recursos por este concepto, como una medida para aumentar los ingresos propios. La pregunta está en el aire: ¿recaudarán los gobiernos estatales este impuesto o seguirán abusando de los privilegios conferidos? La pregunta vislumbra una respuesta cuando la opacidad es la norma y no sabemos a cuánto se eleva la deuda condonada o cuánto debe percibir el estado por el ISR de sus trabajadores. Cualquier empleador debe pagar el ISR de sus trabajadores, hace falta que los gobiernos estatales pongan el ejemplo de responsabilidad fiscal y pago de impuestos.

V. Hacia una política competitiva en el cobro de impuestos estatales

Las entidades federativas deben hacer un uso más exhaustivo de su política fiscal. Hoy, como hemos visto, están por debajo de su potencial de recaudación. Un primer paso es dar solución a los puntos establecidos en el capítulo anterior. Sin embargo, el amplio margen de maniobra hace que existan otras líneas de acción. En general, una política fiscal exitosa debe fomentar la competitividad como objetivo primordial y después recaudar. ¿Qué debería contener una política con estos fines?

Mayor tributación de impuestos al consumo y al ingreso personal

Un primer punto es generar una dependencia menor de los impuestos empresariales y sustituir los ingresos con impuestos al consumo y personales. Esto es una tendencia internacional que se replica incluso en países con políticas sociales profundas como Dinamarca y Suecia.

La recaudación de IVA en Suecia, por ejemplo, fue de 9.8% de su PIB en 2012. En México, la recaudación del IVA es de 3.87%, 2.5 puntos porcentuales menor al promedio de la OCDE (6.6%). Lo mismo sucede con el ISR personal, en México en 2010 representaba 2.28% del PIB cuando el promedio de la OCDE es de 8.35%.¹⁶

Esto significa que las naciones desarrolladas dependen menos de impuestos a la inversión porque son los que fomentan la actividad económica. En este sentido, los estados deberían eliminar impuestos como la nómina o a la actividad empresarial y depender más de impuestos al consumo como tenencia, bebidas alcohólicas, enajenación de bienes muebles e inmuebles, entre otros.

16 IMCO con datos de OCDE, *Revenue Statistics* (2010) y SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público* (2010). No existen datos más reciente porque en 2010 la SHCP dejó de desagregar los datos de ISR personal y empresarial, para reportar sólo la suma.

Tabla V1. Recaudación como porcentaje del PIB (selección de países de la OCDE), 2012

País	ISR personal (% PIB)	ISR empresarial (% PIB)	IVA (% PIB)
México	2.28	2.86	3.87
Alemania	8.83	1.51	7.23
Canadá	10.84	3.31	3.66
Corea	2.89	3.48	4.42
Dinamarca	24.26	2.74	9.84
España	6.99	1.77	5.38
Francia	7.27	2.14	6.96
Grecia	4.33	2.4	7.17
Noruega	10.08	10.1	7.97
OCDE	8.35	2.93	6.6
Suecia	11.69	3.48	9.69
Turquía	3.68	1.9	5.69

Fuente: IMCO con datos de OCDE (2012), *Revenue Statistics* y SHCP (2012), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público*.

Nota: El impuesto a individuos no incluye impuestos a las ganancias de capital. En el caso de México, el impuesto a individuos es la recaudación del ISR de asalariados y el impuesto empresarial es la recaudación del IETU y el ISR que no se recauda vía asalariados

Gravar las externalidades

De acuerdo con la teoría económica, una de las funciones de los impuestos es que logran que individuos paguen por acciones privadas que implican costos sociales. A esto se le conoce como externalidad. Un ejemplo es el uso del coche. Un impuesto a la gasolina hace que la gente que contamina pague a la sociedad los daños de su acción. En este mismo sentido, hay margen de maniobra amplio para una política fiscal estatal que reduzca las externalidades. En realidad, algunas entidades ya lo están haciendo al gravar la venta de bebidas alcohólicas y la tenencia. Sin embargo, también podrían generar impuestos adicionales al consumo de refrescos, como el estado de Sonora lo hace, e incluso a la contaminación. El estado de Coahuila, por ejemplo, cuenta con un impuesto de remediación ambiental por extracción de materiales pétreos. Aquí existe también oportunidad para generar impuestos al carbono, por mencionar algunos que logran disminuir las externalidades.

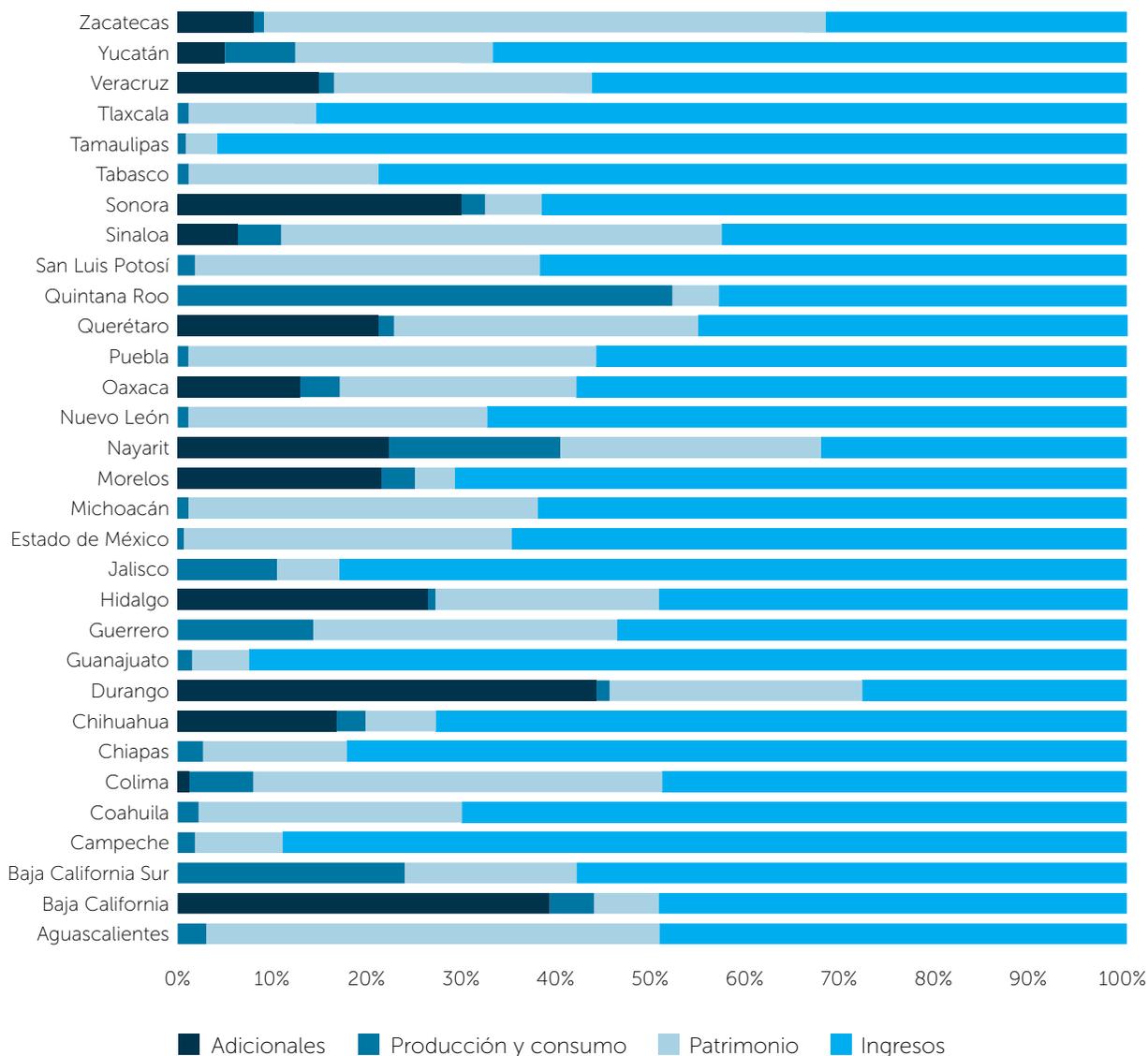
Aumentar los recursos por impuestos al patrimonio

En los estados, la mayor parte de la recaudación propia proviene de gravar ingresos a la actividad formal, es decir, del impuesto a la nómina y, en menor medida, de impuestos a honorarios y actividades profesionales. Lo ideal es que exista una mayor dependencia de impuestos al patrimonio. Este tipo de gravámenes representa 23% de la recaudación propia promedio contra 59% de los aplicados a los ingresos. Los impuestos que entran dentro de patrimonio es tenencia, predial, enajenación de bienes muebles e inmuebles y traslado de

dominio de propiedad. Gravar estos impuestos es deseable porque son progresivos (gravan más a los que más tienen), además que no desincentivan la generación de empleos porque gravan la riqueza no la actividad económica.

En este sentido, son contados los municipios que tienen una baja dependencia de impuestos al patrimonio (menos de 50% de total de ingresos locales). En este rubro destacan estados como Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Zacatecas, Nayarit y Durango.

Gráfica V.I Composición de impuestos estatales en la recaudación, 2012



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

IMCO propone

Restauración del cobro de la tenencia en las entidades federativas.

La tenencia es un impuesto deseable porque aumenta los recursos, grava a los individuos más ricos y promueve el cuidado del medio ambiente. En 2012, este impuesto se volvió estatal y muchos gobiernos decidieron subsidiarlo o cobrarlo. Esto debilitó a las finanzas estatales e hizo que aumentaran impuestos más distorsionantes como la nómina. La razón de subsidiar la tenencia es meramente política y prolonga el clima de irresponsabilidad fiscal en las entidades federativas.

Promoción de la formalidad

Las entidades federativas deben contar con políticas fiscales que promuevan la creación de empleos formales. Lo primero es disminuir los costos de la formalidad. Una oportunidad es eliminar gradualmente el impuesto a la nómina. El proceso puede consistir en subsidios a aquellas empresas que generen empleos, ingreso a programas de regularización y de auditoría o búsqueda de financiamiento en mercados de capital. El segundo paso es contar con políticas más enfáticas en disminuir la informalidad, es decir, aumentar la base de contribuyentes e incentivar al comercio informal para que pague impuestos y registre a sus trabajadores.

Mayor transparencia sobre recaudación

El cobro de impuestos exige información sobre el destino de los recursos. Esto no siempre se logra en las entidades federativas. Un ejemplo son los pasivos de los gobiernos estatales por el ISR de sus trabajadores. Los gobiernos estatales deben desglosar todos los ingresos que reciben, en especial, los que están obligados a dar por su relación patronal. Otros ingresos en los que hay opacidad son las contribuciones de mejoras y los ingresos por venta de bienes y servicios.

Convenios de coordinación estatal-municipal

Los gobiernos estatales deben promover mayor cooperación con los municipios para el cobro y recaudación de impuestos y derechos. Esto no sólo es un modo de aumentar los ingresos de ambos sino también de orientar una mejor política de desarrollo, en el caso del predial, y ofrecer mejores servicios, en el caso de derechos de agua. Actualmente son pocos los estados que han impulsado este tipo de políticas a pesar de los incentivos fiscales planteados por la federación.

Política fiscal competitiva de largo plazo

Una política fiscal de largo plazo debe lograr una mayor creación de empleos formales y crecimiento económico antes que recaudar ingresos. Para lograrlo existen diversas disposiciones. Es preferible orientar la recaudación hacia impuestos al consumo porque aumentan la base de contribuyentes, así como gravar las actividades que generen externalidades. Finalmente, también tiene que haber menores costos de contratación formal y transitar hacia finanzas públicas que dependan en mayor medida de los impuestos al patrimonio.

Criterios de endeudamiento

En el tema del endeudamiento público será importante crear una obligación legal para que un porcentaje de la deuda local tenga que estar garantizada con recursos tributarios propios. Los estados que más impuestos locales cobren tendrán más márgenes para una endeudamiento sano que no comprometa los equilibrios de las finanzas públicas en el largo plazo.

Fuentes consultadas

Antón, A., F. Hernández y S. Levy (2012). *"The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance"*, Inter-American Development Bank.

BBVA (2011) *Situación Inmobiliaria Enero 2011*, disponible en http://www.bbva.com/bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/1101_SituacionInmobiliariaMexico_19_tcm346-243477.pdf?ts=1912011

IMCO (2014), *Índice de Información Presupuestal Estatal*.

INEGI (2013) Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013

INEGI (2014), *Finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/>

Levy et al. (2012), *(In)formal and (Un)productive*. Inter-american Development Bank.

Morales, Yolanda (2011), "Sólo 10 municipios captan más Predial", en *El Economista*, 4 de agosto.

OECD Tax Database (2013) disponible en <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecdtaxdatabase.htm>

Pablo Lasso, "El comercio informal: Diversas aproximaciones al ambulante en México",

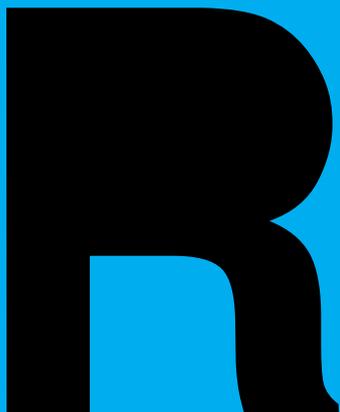
Mercadotecnia Global, disponible en: www.aprendizajesemivirtuales.com.mx, fecha de consulta: 15 octubre 2013,

SCHP (2014) Situación Financiera del Sector Público http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

SHCP (2014), *Transparencia Presupuestaria*, disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

SHCP (2012), *Presupuesto de gastos fiscales*.

*Carlos Grandet es Investigador del IMCO.



Energética

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados

Juan Carlos Quiroz

Consultor independiente en Energía

Introducción

Alcance y objetivos de las reformas

Retos locales para la implementación de la reforma energética

Planeación y coordinación

Transparencia y rendición de cuentas

Comunidades y propietarios

Medio ambiente

El reto de la seguridad

Conclusión

Aunque el sector energético es de jurisdicción federal, los estados y municipios tienen la responsabilidad de representar intereses locales, promover oportunidades para su población y evitar impactos negativos.

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados.

Juan Carlos Quiroz*

La reforma energética recién aprobada es de exclusiva jurisdicción federal, pero la exploración y producción de petróleo y gas tiene profundos impactos locales y regionales. La implementación exitosa de esta reforma necesita planeación y coordinación entre los gobiernos federal y estatales. La producción de hidrocarburos genera flujos de inversión, ingresos, empleos y crecimiento económico, pero también puede distorsionar equilibrios sociales y ambientales. Encontrar un balance entre beneficios y costos debe ser parte de la planeación federal y coordinación con estados y municipios. Los gobiernos de los estados tienen responsabilidad de crear oportunidades y eliminar obstáculos a la productividad, pero también deben representar intereses locales. Para ello, deben contribuir a la planificación y coordinación de proyectos de inversión, administrar nuevos ingresos con transparencia, prevenir impactos sociales negativos, proteger el medio ambiente y mejorar las condiciones de seguridad. Los cambios al sector hidrocarburos encierran retos y oportunidades para la implementación de toda la reforma energética.

Introducción

La reforma energética incluye varias reformas. La legislación aprobada en agosto de 2014 completa la transformación más profunda y ambiciosa al sector energético en México desde la nacionalización del petróleo. Los cambios abarcan todos los aspectos de esta industria, incluyendo la exploración y producción de hidrocarburos; la refinación, transformación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y gas; la generación y distribución de electricidad; los ingresos petroleros; la estructura de las empresas productivas del Estado; y el marco regulatorio e institucional para el sector.

Cada uno de estos cambios tiene objetivos, complejidades y retos particulares. El modelo que los conecta tiene tres componentes principales: eliminación de los monopolios estatales y apertura a la inversión privada; transformación de compañías estatales en entidades comerciales que deben maximizar utilidades; y fortalecimiento del marco regulatorio para representar el interés del Estado y promover mercados de energía abiertos, con competencia, transparencia y rendición de cuentas. (Ver Tabla 1: Resumen de cambios legales).

El gobierno federal tiene jurisdicción sobre todos los aspectos de la reforma energética, pero su implementación tiene impactos locales y regionales. Algunos impactos derivan de la concentración de actividades en áreas con reservas de hidrocarburos, con riesgos

puntuales de accidentes o afectaciones al medio ambiente. Otros riesgos son más difusos. Por ejemplo, el flujo de inversiones e ingresos puede ocasionar efectos inflacionarios en las zonas petroleras. Además, los proyectos de inversión crean incentivos para la migración, con potencial de interrupciones sociales o conflictos con comunidades tradicionales. En la presentación de los retos que enfrenta la reforma energética en los estados, este capítulo se concentra en el sector hidrocarburos. Aunque los cambios abarcan todo el sector energético y sus instituciones, en el manejo de los hidrocarburos pueden identificarse retos y responsabilidades para los gobiernos estatales. En las respuestas que se ensayen habrá lecciones para el resto de la reforma.

Este capítulo inicia con una descripción del alcance de las reformas. Enseguida, muestra cómo la concentración de recursos en un número limitado de estados crea retos específicos para sus gobiernos y población. La diversidad geológica de los recursos y de las condiciones locales hace imposible un modelo que se aplique por igual a todos los estados. Los principales retos que enfrenta la reforma son cinco. El primer reto es transversal: las autoridades estatales deben contribuir a la planeación y coordinación de infraestructura y programas sociales, así como anticipar impactos que puedan retrasar o cancelar proyectos. Tres retos adicionales implican desarrollar buenas prácticas que generen beneficios de largo plazo, incluyendo: mejorar la transparencia y rendición de cuentas para el uso de ingresos petroleros; establecer relaciones con comunidades y propietarios que respeten los principios de evaluación de impacto social y ambiental, consulta previa y consentimiento libre e informado; y balancear el desarrollo de proyectos con la protección al medio ambiente. Finalmente, el reto de la seguridad eleva los costos de proyectos y reduce la capacidad del Estado para ejecutar decisiones de política. La estrategia que se elija puede determinar la dirección del sector y el apoyo a estas reformas.

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados

Tabla 1. Reforma energética y leyes modificadas para cada tema

Reforma	Leyes modificadas	Objetivos
Hidrocarburos	1. Ley de Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> • Permiten inversión privada en exploración y producción mediante asignaciones y contratos. Asignaciones para Pemex y cuatro tipos de contrato: licencias, de utilidad o producción compartida, y de servicios. • Mantienen la propiedad del Estado sobre los hidrocarburos en el subsuelo. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) es responsable de firmar contratos, mediante licitación pública internacional. • Creación del CENAGAS • Establecen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
	2. Ley de Inversión Extranjera	
	3. Ley de Minería	
	4. Ley de Asociaciones Público Privadas	
Finanzas públicas	5. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> • Definen los términos fiscales para extracción de hidrocarburos con una estructura progresiva: los ingresos del Estado aumentan con la rentabilidad de un proyecto. No se utilizan bonos a la firma como un instrumento de recaudación de renta. La SHCP debe definir variables de adjudicación en cada proyecto. • Establecen los pagos de regalías, contraprestaciones y otros derechos para las asignaciones y contratos. Las obligaciones de los contratistas incluyen: utilizar sus propios recursos para E&P, observar reglas para recuperación de costos y cumplir con requerimientos de información. • Crean el Fondo Mexicano del Petróleo, que recibirá todos los ingresos petroleros, realizará transferencias a la tesorería hasta por 4.7% del PIB y conservará el remanente para un fondo de ahorro de largo plazo.
	6. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	
	7. Ley Federal de Derechos	
	8. Ley de Coordinación Fiscal	
	9. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	
	10. Ley General de Deuda Pública	
Sector eléctrico	11. Ley de la Industria Eléctrica	<ul style="list-style-type: none"> • Participación privada en generación de electricidad con un mercado eléctrico mayorista e inversión privada en expansión y mejoramiento de redes de transmisión. • Creación del CENACE para operar despacho de energía y optimizar el sistema eléctrico nacional, con el mandato para utilizar las fuentes de generación eléctrica más económicas. Este organismo descentralizado rompe la integración vertical de CFE y regula el acceso a la red de transmisión para todos los actores. CFE continuará dando servicio eléctrico a usuarios residenciales. • Obligación de adquisición de certificados de energías limpias.
	12. Ley de Energía Geotérmica	
	13. Ley de Aguas Nacionales	
Empresas productivas del Estado	14. Ley de Petróleos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> • Pemex y CFE tendrán autonomía de gestión, técnica y presupuestaria. Mandato es crear valor económico y maximizar ingresos del Estado. Reorganización con miembros independientes en su consejo directivo. • Pemex recibió en la ronda cero reservas suficientes para mantener su producción y podrá asociarse, mediante licitación organizada por la CNH, con privados. • Pemex y CFE conservan sus activos, pero CENACE y CENAGAS rompen integración vertical del sector energético. Reguladores responsables de promover competencia y acceso libre a la infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y electricidad. Empresas del Estado deberán operar en condiciones de igualdad con inversionistas privados.
	15. Ley de la Comisión Federal de Electricidad	
	16. Ley de Entidades Paraestatales	
	17. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	
	18. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados	

Estructura institucional y regulatoria

19. Ley de los Órganos Regulatorios Coordinados en Materia Energética

20. Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos

21. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Nota: incluye reglas definidas en Ley de Hidrocarburos

- Secretaría de Energía responsable de determinar las áreas y el calendario para exploración, aspectos técnicos de los contratos, y recuperar las áreas al término de los contratos.
- Secretaría de Hacienda define términos fiscales para cada contrato y audita su cumplimiento.
- La Comisión Nacional de Hidrocarburos organiza las rondas de licitaciones para elegir a las compañías operadoras, administra contratos de exploración y producción, incluyendo cumplimiento de los compromisos y planes de trabajo. Administra toda la información geológica derivada de la actividad exploratoria. Puede revocar contratos en casos contemplados por la Ley de Hidrocarburos (art. 20). Se permite el arbitraje internacional (art. 21 Ley de Hidrocarburos). Coordina con SENER rondas y aprobación de contratos.
- Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección Ambiental es parte de la Secretaría del Medio Ambiente. Regula la seguridad y protección al medio ambiente en todas las actividades del sector.
- La estructura institucional separa responsabilidades de política energética y fiscal, regulación y supervisión. Pero impone coordinación para varias decisiones.

Fuente: Elaboración propia

a. Alcance y objetivos de las reformas

Los cambios a las Leyes de Hidrocarburos y de Petróleos Mexicanos (Pemex) abandonan el modelo que siguió el sector por ocho décadas. Los inversionistas privados y operadores internacionales podrán participar en la exploración y producción de hidrocarburos mediante cuatro tipos de contrato: licencias, producción compartida, ganancias compartidas y servicios. Los términos fiscales serán definidos en rondas de licitación internacional e incluirán requisitos de contenido nacional (Ver Tabla 2: Contratos y términos fiscales). Aunque Pemex pierde su monopolio sobre exploración y producción, seguirá siendo un actor crucial en la industria. Con la Ronda Cero, Pemex recibió reservas que le permitirán continuar produciendo a su nivel actual y desarrollar nuevos recursos. El pago de impuestos será sobre sus utilidades a partir de 2015, a una tasa de 70% que disminuirá gradualmente hasta 65% después de 2018. Además, Pemex podrá establecer alianzas con compañías privadas, mediante un proceso de licitación administrado por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

La reforma abre todos los segmentos de la industria a la competencia. Pemex todavía posee la infraestructura de transporte, almacenamiento, refinación y distribución de gas natural y petrolíferos, pero la creación del Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS) es una medida para romper esta integración vertical y garantizar el acceso abierto a la infraestructura.¹ La Comisión Reguladora de Energía (CRE) emitirá las reglas para el acceso a las instalaciones de transporte y almacenamiento. Sin una regulación efectiva del acceso abierto, los nuevos proyectos podrían enfrentar obstáculos para transportar su producción. La medida del éxito de estas políticas será el interés y participación de inversionistas privados en proyectos que permitan aumentar la producción de petróleo y disponibilidad de gas natural, reducir el déficit en productos petrolíferos, y mejorar la red de transporte, almacenamiento y distribución de energía.

¹ Pemex deberá transferir a CENAGAS los recursos e infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural dentro de un año después de la aprobación de la reforma. CENAGAS tendrá la responsabilidad de planear la expansión del sistema de transporte y almacenamiento de gas natural. Pemex and CFE podrán asociarse con privados para invertir en esta infraestructura, pero también se permite la inversión directa de privados. Para evitar el surgimiento de monopolios, los propietarios de infraestructura de transporte y almacenamiento sujetos a la obligación de acceso abierto no podrán comercializar los hidrocarburos en sus sistemas. Ley de Hidrocarburos, Capítulo III, art. 66-69.

Tabla 2. Contratos y términos fiscales

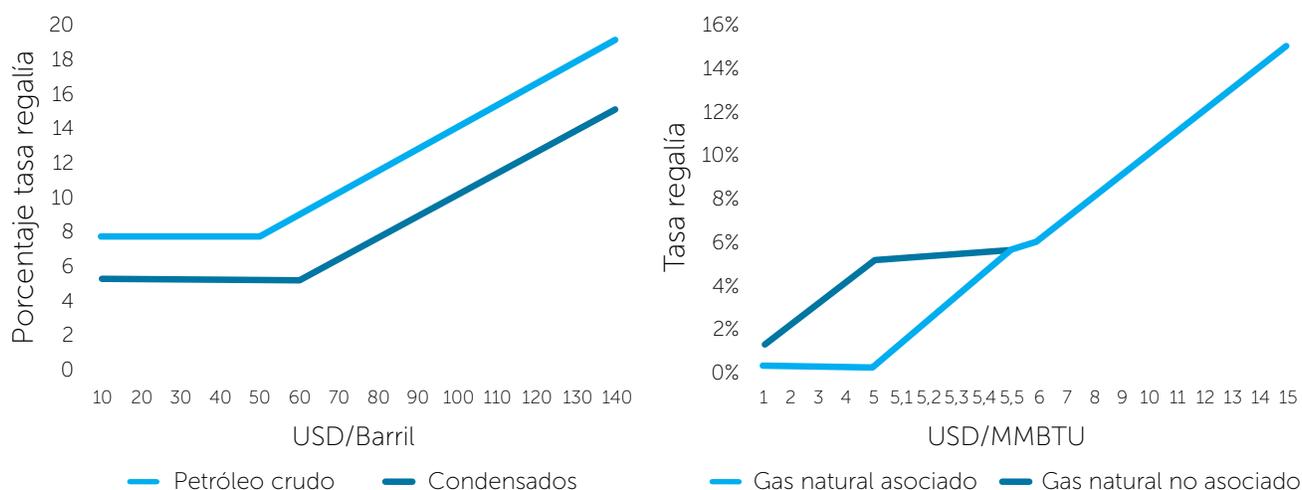
Asignaciones	Contratos			
	Licencias	Utilidad Compartida	Producción Compartida	Servicios
Ingreso del Estado 1. Derecho por Exploración (mensual) <ul style="list-style-type: none"> • Primeros 5 años: \$1,115 por Km² • A partir de 6º año: \$2,750 por km² 2. Derecho por Extracción (mensual) <ul style="list-style-type: none"> • Tasa variable por hidrocarburo, mínima 7.5% para precios de petróleo menor a US\$48 • Gas natural: Precio de gas/100 • Gas no asociado: menos de US\$5 por BTU, exenta regalía; sobre US\$5 BTU igual a precio de gas/100 • Condensados: precio por barril menor a US\$60 tasa de 5%; sobre US\$60 variable 3. Derecho por Utilidad Compartida <ul style="list-style-type: none"> • 65% del valor de la producción 4. Impuesto sobre la Renta <ul style="list-style-type: none"> • Deducciones definidas por art. 46 LISH 5. Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos <ul style="list-style-type: none"> • \$1,500 por km² durante exploración • \$\$6,000 por km² durante producción 	1. Bono a la firma: <ul style="list-style-type: none"> • Monto determinado por SHCP para licitación • No es una variable para adjudicar contrato 2. Cuota contractual fase exploratoria (mensual) <ul style="list-style-type: none"> • Primeros 5 años: \$1,115 mensual por Km² • A partir de 6º año: \$2,750 por km² 3. Regalías: <ul style="list-style-type: none"> • Tasa variable por hidrocarburo, • mínima 7.5% para precios de petróleo menor a US\$48 • Gas natural: Precio de gas/100 • Gas no asociado: menos de US\$5 por BTU, exenta regalía; sobre US\$5 BTU igual a precio de gas/100 • Condensados: precio por barril menor a US\$60 tasa de 5%; sobre US\$60 variable 4. Contraprestación <ul style="list-style-type: none"> • Tasa según mecanismo de ajuste variable definida en cada contrato multiplicada por utilidad operativa. Esta será la variable para asignar contratos • Utilidad operativa es el valor de la producción menos regalías y costos 5. Impuesto Sobre la Renta <ul style="list-style-type: none"> • Deducciones definidas por art. 32 LISH 6. Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos <ul style="list-style-type: none"> • \$1,500 por km² durante exploración • \$\$6,000 por km² durante producción 	1. Totalidad de la Producción se entregará al comercializador, quién depositará el valor al Fondo Mexicano del Petróleo	1. Totalidad de la Producción se entregará al comercializador, quién depositará el valor al Fondo Mexicano del Petróleo 2. Impuesto Sobre la Renta <ul style="list-style-type: none"> • Deducciones definidas por art. 32 LISH 3. Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos <ul style="list-style-type: none"> • \$1,500 por km² durante exploración • \$\$6,000 por km² durante producción 	
	Ingreso Contratistas 1. Remanente después de cubrir los pagos al Estado establecidos en la Asignación	1. Transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo <ul style="list-style-type: none"> • El contratista se hace cargo de la producción después de cubrir en efectivo todos los pagos contractuales al Estado 	1. Recuperación de costos <ul style="list-style-type: none"> • Costos, gastos e inversiones reconocidos por la SHCP pagado en especie 2. Contraprestación remanente <ul style="list-style-type: none"> • Monto restante después de cubrir los pagos contractuales al Estado y la recuperación de costos, pagado en especie 	1. Contraprestación en efectivo de acuerdo a estándares o usos en la industria

Fuente:Elaboración propia

La continuidad de los ingresos petroleros es un objetivo crucial frente a la caída de la producción de Pemex. La nueva Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos busca asegurar la recaudación mediante dos mecanismos para capturar renta petrolera: (1) una regalía con tasa variable, dependiente del precio y tipo de hidrocarburos (Ver Gráfico 1: Regalías para hidrocarburos), y (2) un porcentaje variable de la utilidad, con un mecanismo de ajuste que servirá para elegir al ganador de una licitación.² Adicionalmente, todas las compañías deberán pagar un derecho por el uso de áreas de exploración y producción; un impuesto a las actividades de exploración y producción que se destinará a estados y municipios donde se realice la actividad productiva; y el impuesto sobre la renta. Sólo las licencias pagarán un bono a la firma del contrato. (Ver Tabla 2: Contratos y términos fiscales).

Los cambios no se limitan a los pagos por extraer hidrocarburos. La reforma incluye un nuevo arreglo institucional para mantener la contribución al presupuesto y generar ahorro de largo plazo. Para ello, el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Fondo Mexicano del Petróleo) recibirá todos los pagos generados por contratos y asignaciones, excepto los impuestos.³ El Fondo será responsable de pagar a las compañías el porcentaje que les corresponda en los contratos y de transferir al presupuesto ingresos ordinarios por un monto máximo de 4.7% del PIB.⁴ La publicación de estados de cuenta del Fondo, incluyendo estados financieros y de resultados, los montos de transferencias, honorarios y gastos, así como la evolución del ahorro y de los rendimientos, será crucial para evaluar el éxito de este mecanismo.

Gráfica 1. Regalías por hidrocarburos



Fuente: Ley de hidrocarburos.

2 El mecanismo de ajuste para calcular el porcentaje de las utilidades pagadas por compañías petroleras está pendiente de definición por la SHCP. Un instrumento común en la práctica internacional que podría esperarse es el "R-rate". R es definida como el cociente de dos cantidades X y Y: ingresos acumulados para X y costos (de capital y operativos) acumulados para Y. Cuando R es igual a 1 la compañía cubre todos sus costos. En un sistema con "R-rate", los pagos al gobierno están definidos por tasas variables, proporcionando mayor ingreso al gobierno cuando más productivo es un proyecto. Por ejemplo:

R	Tasa impositiva
0-1	40%
1-1.5	50%
1.5-2	60%
>2	70%

3 El Fondo es un fideicomiso en el Banco de México, constituido por la SHCP, con una Comité integrado por tres representantes del estado (SHCP, BM, SENER) y cuatro miembros independientes. Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, art. 5 y 6.

4 En los últimos diez años los ingresos petroleros fueron equivalentes a 8% del PIB anual en promedio. Para ahorro de largo plazo el Fondo podría recibir la diferencia sobre 4.7% del PIB (aunque este ahorro podrá utilizarse, con límites, si supera el equivalente a 3% y 10% del PIB). Ley del Fondo, Capítulo III.

Con la reforma al sector eléctrico la apuesta es mejorar el suministro de gas natural, abrir la generación eléctrica a la competencia y permitir la inversión privada para mejorar la infraestructura. La reforma crea un mercado eléctrico mayorista, administrado por el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), que será un ente independiente encargado de operar el acceso a la red de transmisión y distribución, con el mandato de promover la competencia y favorecer al generador con menores costos. La Comisión Reguladora de Energía determinará tarifas para la distribución y transmisión, definirá reglas para la interacción de generadores y distribuidores, y establecerá los requerimientos para interconexiones y sanciones. Los indicadores de éxito serán el grado de inversión privada en generación y en los segmentos administrados por reguladores.

En cuanto a las empresas productivas del estado, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) tendrán mayor autonomía de gestión, técnica y presupuestaria, con mandato para crear valor económico y maximizar los ingresos del Estado. La reorganización administrativa y corporativa incluye miembros independientes en sus consejos de dirección. Pemex podrá asociarse, mediante licitación organizada por la CNH, para producir en zonas que recibió en asignación. Las dos compañías conservan sus activos, pero la creación del CENACE y CENAGAS limitan su control de todos los segmentos de la industria. Con esto los potenciales inversionistas tienen una garantía que se controlarán posición dominantes en el mercado. Como condición para recibir el rescate de sus pasivos laborales, Pemex y CFE deberán renegociar el monto de su deuda y presentar un plan de austeridad.

La modificación a la estructura institucional y regulatoria crea tres esferas separadas con responsabilidad sobre la política energética y fiscal; la regulación y supervisión; y las actividades comerciales. Esta división sigue experiencias de otras reformas alrededor del mundo. Sin embargo, al realizar un gran número de cambios al mismo tiempo, la reforma ha creado también un reto de coordinación entre las distintas agencias y de fortalecimiento institucional para todas las instituciones encargadas del sector. Los reguladores y secretarías tienen una gran responsabilidad en la implementación porque sus decisiones orientarán inversiones y determinarán el éxito de las políticas de competencia, eficiencia y seguridad energética. Además, deberán reaccionar a las consecuencias imprevistas de la reforma para ajustar reglas con base en resultados y profundizar los cambios.

Retos locales para la implementación de la reforma energética

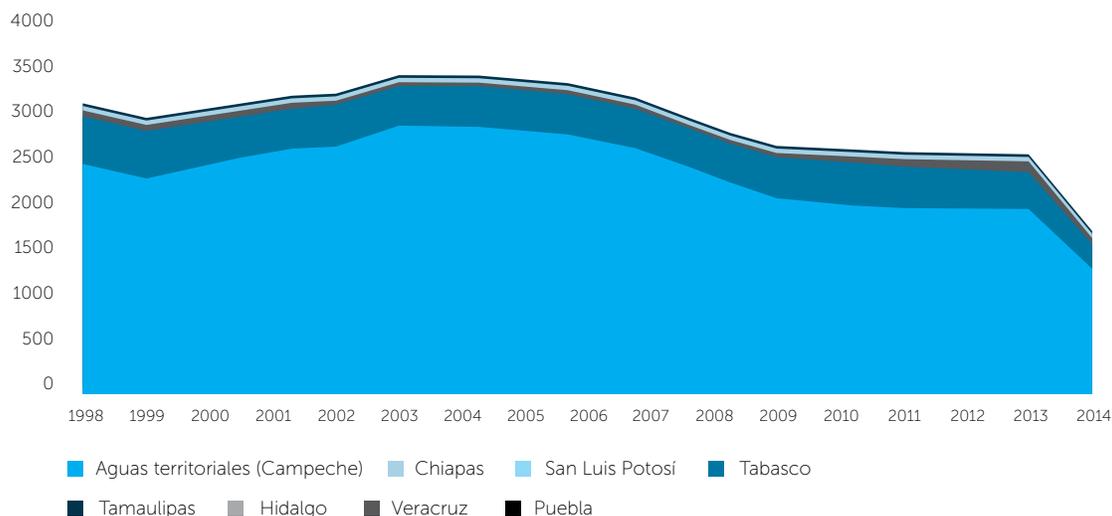
a. Planeación y coordinación

Las modificaciones legales abarcan la totalidad del sector energético, pero en exploración y extracción de hidrocarburos se pueden observar los principales retos para la agenda reformista. En este terreno, las condiciones de entrada son la concentración y diversidad geológica. La concentración de actividades en una decena de estados focaliza impactos. Por ejemplo, los flujos de inversión o nuevos ingresos pueden ocasionar presiones inflacionarias a nivel local o concentrar recursos en la actividad extractiva en detrimento de otros sectores productivos. Mientras tanto, la diversidad geológica crea necesidades y riesgos diferenciados para los estados. El reto es la planeación y coordinación entre los gobiernos federal y estatales, para asegurar que los proyectos toman en cuenta riesgos y condiciones locales.

La producción de petróleo y gas natural (asociado y no asociado) se concentra en: Campeche, Chiapas, Coahuila, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. La concentración es más evidente si se considera que la producción de petróleo en aguas de la Sonda de Campeche es responsable de más de tres cuartas partes del total nacional.⁵ (Ver Gráfico 2: Producción de hidrocarburos por estado). La caída en la producción de Cantarell es justamente una de las razones que hicieron necesaria esta reforma. Para el futuro, las asignaciones a Pemex y las áreas que se planea abrir a la inversión privada se concentran en las mismas regiones, con la adición de algunas zonas contiguas en Hidalgo y Oaxaca.

⁵ Pemex divide sus actividades en cuatro regiones: Marina Noreste y Marina Suroeste, frente a las costas de Campeche y Tabasco; Región Sur, en Tabasco y Chiapas; y Región Norte, que incluye el resto de los estados productores. Los activos más productivos, Cantarell y Ku-Maloob-Zaap forman la región Marina Noreste frente al litoral de Campeche.

Gráfica 2. Producción de petróleo por estado (miles de barriles diarios)



Fuente: Sistema de Información Energética.

Al mismo tiempo, el futuro de la industria petrolera está en áreas con mayor complejidad que el litoral de Campeche. Estas áreas incluyen aguas profundas en la zona del Cinturón Plegado de Perdido (frente al litoral de Tamaulipas); reservas de gas en aguas profundas frente a la costa sur de Veracruz; aceites extra-pesados en aguas someras de la costa de Tabasco; y reservas no convencionales en Burgos, Chicontepec y la Cuenca Tampico-Misantla (Ver Tabla 3: Áreas de Ronda Cero y Uno). De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Energía (SENER), las áreas incluidas en la Ronda Uno podrían albergar hasta 14 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce), con lo que se espera atraer una inversión privada de 50 mil millones de dólares entre 2015 y 2018.⁶ El reverso de esta diversidad es que cada provincia geológica requiere una estrategia diferente para hacer atractivas las distintas estructuras de riesgos, costos, inversión, tiempos de desarrollo y términos fiscales.

En estas condiciones la planeación debe identificar necesidades específicas (como expandir puertos, construir terminales, mejorar carreteras, abrir conexiones o expandir ductos) y la coordinación con gobiernos locales debe facilitar la ejecución de proyectos. En particular, los estados pueden contribuir a identificar riesgos para la ejecución de proyectos. Algunos de estos riesgos tienen origen en la falta de planeación, en conflictos con comunidades y en problemas ambientales. De acuerdo con un reporte reciente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), las principales razones de sobrecostos y retrasos en proyectos de infraestructura son fallas en la planeación, como proyectos ejecutivos incompletos, falta de estudios previos (mecánica de suelo, topográficos, geológicos y ambientales), y problemas con las licitaciones.⁷ Durante la fase de ejecución, las

6 SENER, "Primera Aproximación de la Ronda Uno," s.f., s.p.i., disponible en: http://www.energia.gob.mx/webSener/rondauno/_doc/Documento%20WEB%20Ronda%20Uno_Sitio.pdf

7 ASF, "Problemática General en Materia de Obra Pública", Cámara de Diputados

principales fuentes de incumplimiento y costo extra son problemas como tenencia de la tierra, derechos de vía, problemas ambientales, falta de licencias ambientales y cambios de uso de suelo.⁸ En estos últimos problemas, los estados pueden contribuir con reglas claras y procesos transparentes para autorizaciones bajo su competencia, con el fin de prevenir conflictos y riesgos.

de México, marzo 2012. Este estudio está basado en una revisión de 80 contratos de inversión en infraestructura con montos superiores a 100 millones de pesos entre 1999 y 2010. Entre 15 y 20% del Presupuesto de Egresos de la Federación se destina a proyectos de inversión en infraestructura. Casi la mitad de este monto se destina a PEMEX. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf

8 Ibid., p. 4-5. En 25 contratos de Pemex revisados, la ASF encontró planeación incompleta en 18, licitaciones inadecuadas en seis y problemas ambientales en un contrato. En promedio, estos problemas aumentaron 50% el costo de los proyectos (la rehabilitación de la planta de alquilación de la refinera de Tula tuvo el mayor sobrepago con un incremento 284% superior al costo original) y retrasó la obras en 125 días adicionales por cada 100 días en el plazo original. De ocho contratos de la CFE revisados, seis tenían proyectos ejecutivos incompletos, mientras dos enfrentaron falta de liberación del derecho de vía y problemas ambientales. Los sobrecostos alcanzaron aquí hasta 51.3% respecto al monto contratado y retrasos en un promedio de 75 días por cada 100 días estimados.

Tabla 3. Áreas para Ronda Cero y Ronda Uno

Reservas y recursos prospectivos otorgados en Ronda Cero				
Tipo/área	Reserva 2P mmbpce	Porcentaje Reservas 2P	Recurso Prospectivo mmbpce	Porcentaje Recursos Prospectivos
Convencional	20,589	100%	18,222	78%
Aguas someras	11,374	55%	7,472	32%
Sureste	11,238	55%	7,472	32%
Norte	136	1%		0%
Terrestre	8,818	43%	5,913	25%
Sur	4,379	21%	5,371	23%
Chicontepec	3,556	17%		0%
Burgos	425	2%		0%
Resto Norte	459	2%	542	2%
Aguas profundas	397	2%	4,837	21%
Perdido		0%	3,013	13%
Holok-Han	397	2%	1,824	8%
No convencional		0%	5,225	22%
Total	20,589	100%	23,447	100%

Áreas incluidas en la Ronda Uno					
Área	Reservas 2P mmbpce	Porcentaje Reservas 2P	Recurso Prospectivo (mmbpce)	Porcentaje Recursos prospectivos	Número de Bloques o campos
Aguas profundas Área Perdido			1,591	11%	11
Aguas Profundas Sur			3,222	22%	17
Chicontepec y no convencionales	2,678	71%	8,927	61%	28
Terrestres, Aguas someras y aceites extra-pesados	1,104	29%	724	5%	32
No convencionales			142	1%	8
Total	3,782	100%	14,606	100%	169

Fuente: SENER.

Otro objetivo de la planeación debe ser aprovechar las oportunidades de potenciales inversiones. Los gobiernos estatales pueden contribuir identificando sectores productivos y oportunidades de sinergias en las regiones, colaborando con la SENER y Secretaría de Economía (SE) en las estrategias de fomento industrial, generación de cadenas productivas y contenido nacional.⁹ Una política de recursos humanos necesita aprovechar oportunidades de entrenamiento y empleo locales, pero esto no es un reto menor. El sector hidrocarburos sufre un déficit global de ingenieros petroleros y químicos, así como de trabajadores científicos, técnicos industriales y administrativos. Una encuesta internacional a empresas de hidrocarburos encontró que más de 50% considera que la falta de personal es su mayor reto para crecer en el futuro.¹⁰ Por ello, una política de recursos humanos de largo plazo requiere planear y coordinar políticas educativas que mejoren las oportunidades de empleo para la población en el futuro, no sólo integrando educación y trabajo para desarrollar habilidades y talentos, también llevando oportunidades de educación en ciencias y matemáticas a los niveles básico y medio.

Algunos estados han lanzado ya iniciativas para aprovechar las oportunidades de la reforma energética. Por ejemplo, Coahuila ha anunciado un clúster energético; Nuevo León un Plan Sectorial de Energía; Tamaulipas una Agencia Energética estatal. Mientras los gobernadores de Campeche y Veracruz promocionan en eventos internacionales las ventajas de sus estados. En Tabasco, cuyo congreso votó contra los cambios, el gobernador ha declarado que se opone a la reforma pero la acata. Las iniciativas de los estados del norte tienen objetivos comunes, como acercar inversionistas con proveedores de bienes y servicios; promover sinergias entre la industria y el sistema educativo; así como el aprovechar recursos existentes para desarrollar cadenas productivas y de proveedores nacionales. Además, estas iniciativas buscan promover la construcción de infraestructura de comunicaciones y transportes, modernizar carreteras, y elaborar planes de desarrollo urbano en previsión de un impacto demográfico por la actividad energética.¹¹

9 Las reglas para contenido nacional están incluidas en los artículos 46 y transitorio 24º de la Ley de Hidrocarburos. El objetivo es incluir 25% de contenido nacional en 2015 y alcanzar 35% en promedio para 2025, lo cual crea oportunidades para los estados donde se realizarán los proyectos de petróleo y gas. Las metas específicas contempladas en cada proyecto y definidas en los contratos incluirán rubros como el origen de bienes y servicios; mano de obra y trabajo calificado; capacitación de trabajadores mexicanos; inversión en infraestructura local y regional; y transferencia de tecnología. Además, para promover participación local, funciona un fideicomiso para proveedores y contratistas nacionales. Las metas incluidas en la ley excluyen proyectos en aguas profundas y ultra-profundas, los cuales deberán cumplir un régimen específico pendiente todavía de definición.

10 International Labor Organization, "Current and Future Skills: Human Resources Development and Safety Training for Contractors in the Oil and Gas Industry", Sectoral Department Activities, ILO, Ginebra, 2012, en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_190707.pdf

11 Francisco Soto, "Tamaulipas enciende su Agencia Energética", Milenio, 10 de septiembre de 2014, disponible en: <http://www.milenio.com/>

Aunque estas iniciativas tienen los objetivos correctos, la planeación y coordinación debe evitar concentrar recursos en el sector energético en detrimento de otras actividades productivas. Los convenios entre los gobiernos federal y estatales para la realización de infraestructura deben tener un impacto positivo para el público, no sólo favorecer proyectos extractivos. Al mismo tiempo, los estados pueden promover inversiones y facilitar la ejecución de proyectos, pero no deben sustituir a los agentes privados. En particular, debe evitarse que los gobiernos de los estados compitan por proyectos con recursos públicos en iniciativas que aumenten el riesgo para las finanzas públicas, tal como ocurrió con la compra de terrenos para la refinería de Tula que al ser cancelada se convirtió en un pasivo del estado.

b. Transparencia y rendición de cuentas

El segundo reto es administrar los recursos con transparencia y rendición de cuentas. Además de inversiones, los estados recibirán recursos petroleros garantizados por la reforma, pero las reglas de transparencia y rendición de cuentas incluidas en la legislación deben tener correspondencia en las prácticas locales. Con la creación del Fondo Mexicano del Petróleo existe una oportunidad para un nuevo acuerdo sobre el uso de recursos. Sin embargo, un obstáculo para el ahorro de largo plazo ha sido la presión por aumentar los recursos para el gasto, un porcentaje del cual va a las entidades federativas. Por ello, además de planeación y coordinación para alcanzar metas comunes, será necesaria mayor transparencia en el manejo de los recursos que reciba cada estado.

La renta petrolera ha jugado un papel central en las finanzas públicas desde el decenio de 1970, contribuyendo en los últimos años alrededor de un tercio del presupuesto. Una parte considerable de los ingresos petroleros se ha transferido a los estados y municipios. En la última década, la Recaudación Federal Participable (RFP) fue equivalente a casi 60% del total de los ingresos presupuestarios del sector público, mientras el porcentaje participable de los ingresos por hidrocarburos fue 72% del total en 2013. (Ver Tabla 4: Ingresos presupuestarios).

politica/agenda_energetica-tamaulipas-reforma_energetica-inversiones-tamaulipas_0_370163171.html; Gobierno de Nuevo León, "Plan Sectorial de Energía", enero de 2014, disponible en: http://www.nl.gob.mx/sites/default/files/sedec_plansectorialenergia_vmay2014.pdf; Clúster Minero-Petrolero de Coahuila, "Quiénes somos y Objetivos", en <http://www.clustercoahuila.org.mx/>.

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados

Tabla 4. Ingresos Presupuestarios del Sector Público (pesos corrientes, millones)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	1,947,816	2,263,603	2,485,785	2,860,926	2,817,186	2,960,443	3,271,080	3,514,530	3,800,416
Petroleros	726,537	861,279	880,698	1,054,626	874,164	973,038	1,101,879	1,183,895	1,261,702
Pemex	185,529	317,655	374,840	362,531	381,953	385,437	395,232	463,121	482,936
Gobierno Federal	541,007	543,624	505,858	692,095	492,211	587,601	706,647	720,774	778,766
Derechos a los hidrocarburos	469,205	577,718	549,189	905,264	488,087	641,458	849,307	923,285	861,552
Ordinario	469,205	529,004	481,843	798,468	422,737	554,098	738,238	789,058	736,377
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	-	13,026	11,517	33,640	-556	6,644	24,152	19,594	10,313
Fondo de estabilización	-	35,354	55,402	71,536	63,838	77,071	81,247	106,151	106,401
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	-	315	403	1,583	2,046	3,616	5,635	8,441	8,422
Para la fiscalización petrolera	-	19	24	37	23	29	35	41	39
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	54,298	6,515	1,255	-	-	-	-	-	-
IEPS	15,186	-42,217	-48,324	-217,609	3,203	-56,153	-145,679	-203,084	-85,996
Artículo 2º.-A Fracción I	n.d.	n.d.	-48,324	-223,716	-15,140	-76,963	-165,977	-222,751	-105,283
Artículo 2º.-A Fracción II 1/	n.d.	n.d.	-	6,107	18,343	20,810	20,298	19,667	19,287
Impuesto a los rendimientos petroleros	2,318	1,609	3,738	4,441	921	2,296	3,019	573	3,210
No petroleros	1,221,280	1,402,323	1,605,087	1,806,300	1,943,022	1,987,405	2,169,201	2,330,634	2,538,714
PIB a precios corrientes (millones de pesos, INEGI)	9,028,899	10,120,003	10,962,144	11,941,199	11,568,456	12,723,475	14,021,257	15,106,359	16,104,402
Ingresos petroleros como % PIB	8%	9%	8%	9%	8%	8%	8%	8%	8%
Ingresos petroleros % ingresos totales	37%	38%	35%	37%	31%	33%	34%	34%	33%
Ingresos totales como % PIB	22%	22%	23%	24%	24%	23%	23%	23%	24%
Recaudación Federal Participable (RFP)									
RFP Total	1,140,359	1,335,093	1,360,873	1,686,755	1,490,248	1,725,614	1,896,974	1,977,153	2,173,824
RFP No petroleros	784,950	930,167	1,033,752	1,214,088	1,116,498	1,296,037	1,399,476	1,514,530	1,626,391

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RFP Petroleros	355,409	404,926	327,121	472,668	373,750	429,577	497,498	462,623	547,434
% RFP de Ingresos totales	59%	59%	55%	59%	53%	58%	58%	56%	57%
% RFP petroleros de ingresos petroleros	49%	47%	37%	45%	43%	44%	45%	39%	43%
% RFP petroleros sobre RFP no petroleros	45%	44%	32%	39%	33%	33%	36%	31%	34%
% sobre ingresos petroleros									
Pemex	37%	38%	35%	37%	31%	33%	34%	34%	33%
Gobierno Federal	10%	14%	15%	13%	14%	13%	12%	13%	13%
Derechos a los hidrocarburos	28%	24%	20%	24%	17%	20%	22%	21%	20%
Ordinario	24%	26%	22%	32%	17%	22%	26%	26%	23%
Extraordinario sobre exportación de petróleo crudo	24%	23%	19%	28%	15%	19%	23%	22%	19%
Fondo de estabilización	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	0%
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	0%	2%	2%	3%	2%	3%	2%	3%	3%
Para la fiscalización petrolera	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
IEPS	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Artículo 2º-A Fracción I	1%	-2%	-2%	-8%	0%	-2%	-4%	-6%	-2%
Artículo 2º-A Fracción II 1/			-2%	-8%	-1%	-3%	-5%	-6%	-3%
Impuesto a los rendimientos petroleros			0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%

Fuente: Ingresos Presupuestarios del Sector Público, SHCP.

Entre los ingresos que se excluyen de la Recaudación Federal Participable han estado los impuestos adicionales sobre exportación de hidrocarburos y los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Pero estos recursos también entran al presupuesto. En el año 2000 el gobierno federal creó el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) para reservar ese tipo de ingresos en caso de caídas en los ingresos petroleros. Las reglas de creación de este instrumento establecían que 40% de los excedentes se destinara a este fondo y el resto al pago de deuda, pero el compromiso con el ahorro no se mantuvo. En 2004 el FEIP y la reducción de deuda recibió 50% de los excedentes, mientras el resto se destinó al gasto de

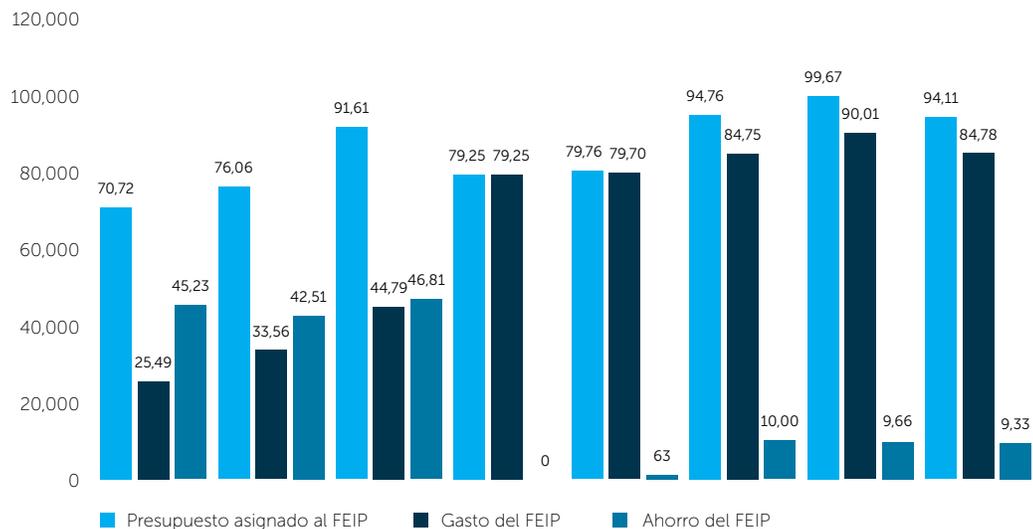
inversión en infraestructura en los estados.¹² A partir de 2007 las reglas de operación del FEIP permitieron que la Ley de Ingresos pudiera utilizar cada año los recursos disponibles en el fondo para proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos.¹³ Con esto, el

12 Juan Carlos Quiroz, "Recursos Naturales e Ingresos Fiscales," FUNDAR, México, D.F., 2004, pp. 48-61, en: <http://fundar.org.mx/serie-ingresos-petroleros-recursos-naturales-e-ingresos-fiscales-en-mexico-retos-presupuestarios-y-sector-energetico/?ID=#.VGJdWofSapJ>

13 Mariana Campos et al., "Descifrando la caja negra del gasto," México Evalúa, Abril 2014, p. 46. Ahí se menciona el siguiente ejemplo sobre la prioridad del

FEIP se volvió un vehículo para transferir recursos extraordinarios a proyectos de inversión en estados y municipios. El resultado es que México gastó los ingresos petroleros extraordinarios del mayor boom de precios en la historia en proyectos decididos por las entidades federativas con escasa transparencia y ninguna rendición de cuentas. (Ver Gráfico 3: Ingresos del FEIP).

Gráfico 3. Presupuesto del FEIP otorgado directamente por la LIF y saldo reportado, 2007-2014



Fuente: Mariana Campos, "La caja negra del gasto público", México Evalúa, 2014.

Con las reformas en materia de ingresos petroleros, el gobierno federal dejará de recaudar directamente los ingresos por derechos y contraprestaciones, labor que corresponderá al Fondo Mexicano del Petróleo. A pesar de los cambios, un objetivo es evitar afectar el ingreso de los estados. Con las nuevas reglas, la recaudación participable incluirá el total de las transferencias del Fondo y el impuesto sobre la renta de los nuevos contratos. El porcentaje participable para los estados será de 78.5% a partir de 2018.¹⁴ Por otro lado, la reforma beneficiará a los estados productores de petróleo y gas. Además de las transferencias ordinarias, los municipios en la frontera o por donde se exporten hidrocarburos recibirán una transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo, las entidades productoras recibirán transferencias del Fondo de Extracción de Hidrocarburos¹⁵ y el impuesto por la actividad de exploración y producción financiará el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.¹⁶ De acuerdo con la SHCP, en 2015 estos ingresos adicionales podrían ascender a 2,500 millones de pesos, mientras un análisis de Moody's calcula que el desembolso anual del Fondo de Extracción aumentará a 7,000 millones de pesos en 2015, desde 4,300 millones en 2013. Al estar ligados a la producción petrolera, los ingresos serán mayores para los estados más productivos.¹⁷

La reforma es una oportunidad para cambiar la administración de los recursos petroleros. La Ley del Fondo Mexicano del Petróleo y la de Coordinación Fiscal establecen un límite a las transferencias para gasto y identifican a los beneficiarios en la ley. Pero la historia del FEIP es una

gasto: Ley de Ingresos 2014, Artículo 1º: "Durante el ejercicio fiscal de 2014, de los recursos que genere el derecho sobre hidrocarburos para el [FEIP...] 10 mil millones de pesos se destinarán a lo que establecen las leyes federales de Derechos y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y [...] 90 mil 825.2 millones de pesos se destinarán a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación". En: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/04/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf>

14 Ley Ingresos sobre Hidrocarburos, art. transitorio 6º, II-a.

15 Artículo 16, II.c, Ley del Fondo Mexicano del Petróleo.

16 Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, art. 57. La totalidad de este impuesto, calculado con base en el área contractual, se destinará a estados y municipios productores. Los municipios donde se realice directamente la actividad deben recibir al menos 20% y los estados podrán utilizar hasta 3% de los recursos para estudios y evaluación de proyectos, pero no podrán establecer impuestos locales en materia de protección, preservación o restauración del equilibrio ecológico ya que estos recursos tienen por objetivo financiar infraestructura para resarcir afectaciones al entorno social o ecológico.

17 Marcela Ojeda, "Los cinco estados 'ganones' de la reforma energética según Moody's", El Financiero, 11 agosto 2014, en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/los-estados-ganones-de-la-reforma-energetica-segun-moody-s.html>

ilustración de los retos que tendrá que sortear este esquema frente a la presión para obtener recursos adicionales que se observa cada año en el Congreso durante la discusión del presupuesto y una historia de cambio de reglas cuando los ingresos caen o la coyuntura demanda aumentar los recursos disponibles.

Según las reglas de transparencia y fiscalización, el Fondo y la SHCP deberán publicar información trimestral sobre las actividades y resultados del Fondo. Sin embargo, es necesario llevar la transparencia a todos los beneficiarios. Los reportes sobre ingresos petroleros deberían incluir no sólo su monto, contribución al presupuesto y manejo en el Fondo Mexicano del Petróleo. También debe incluirse el destino, uso y beneficiarios. Para que el público aprecie la información, es posible construir una plataforma electrónica para ofrecer información accesible. El destino de los ingresos puede reportarse vinculando información geográfica con los montos de las transferencias para todos los niveles de gobierno. Un ejemplo de buenas prácticas es el Sistema General de Regalías de Colombia, que reúne información sobre el pago de regalías al Estado y su transferencia a departamentos y municipios en un sistema que permite identificar reportes periódicos en un mapa, incluyendo información sobre ingresos, beneficiarios y proyectos financiados con regalías.¹⁸

c. Comunidades y propietarios

El tercer reto serán las relaciones con comunidades y propietarios. La nueva legislación privilegia la exploración y producción de hidrocarburos como un tema de interés público, pero también incluye la obligación de realizar estudios de impacto social y el principio del consentimiento para la realización de proyectos. La compensación a los propietarios de las tierras es un avance en la protección de derechos, pero el tipo de propiedad y su fragmentación deben ser previstos para evitar conflictos por el uso de la tierra. El reto será involucrar a las comunidades y propietarios en las evaluaciones de impacto, así como clarificar y garantizar los derechos de consulta y consentimiento para aprobar proyectos. En este tema, los gobiernos de los estados tienen la responsabilidad de representar los intereses de los habitantes. La reforma espera detonar nuevos proyectos de inversión para la exploración y producción de hidrocarburos. Una gran proporción de esta actividad se dirigirá hacia las zonas de aguas someras que Pemex continuará explotando. La apuesta para el futuro, sin embargo, se encuentra en aguas profundas y en formaciones no convencionales (Ver Tabla 3). Las relaciones con comunidades y propietarios serán de suma importancia para el desarrollo de estos campos.

La Ley de Hidrocarburos contiene nuevas reglas para la relación con comunidades y propietarios de la superficie. Como principio, la legislación declara las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos (así como el tendido de ductos, infraestructura eléctrica y otras construcciones relacionadas) como “de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas.”¹⁹ Esta declaratoria es parte del marco legal desde antes de la reforma, pero ahora está acompañada por principios para garantizar, por ejemplo, que “las obras e infraestructura... deberán ser seguras, necesarias, adecuadas y proporcionales [...]”.²⁰

Además, los proyectos productivos (incluyendo transporte y almacenamiento que tienen necesidad de expansión) estarán regulados por principios de sostenibilidad y respeto a los derechos humanos de las comunidades y pueblos.²¹ La Secretaría de Energía tiene responsabilidad de elaborar un estudio de impacto social, que debería ser público, antes de otorgar una asignación o iniciar una ronda de licitación.²² La legislación también requiere procedimientos de “consulta previa, libre e informada” para alcanzar acuerdos o el consentimiento para los proyectos.²³ Basados en estudios y consultas, la SENER podrá incluir requerimientos para destinar recursos a proyectos de desarrollo en comunidades y localidades en los que se realicen proyectos extractivos. Por su parte, los contratistas deberán presentar una evaluación de impacto social, así como planes de gestión y mitigación de impacto, para recibir autorizaciones para desarrollar proyectos. La SENER aprobará estos planes, que también serán necesarios para la autorización de impacto ambiental.²⁴

Las normas para regular estos principios publicadas en octubre de 2014 mantienen la generalidad de los principios, aunque de manera preocupante sólo mencionan la necesidad de consulta previa en relación con comunidades y pueblos indígenas.²⁵ Para avanzar en estos temas, la evaluación de impacto deberá incluir consultas públicas participativas y los permisos para obra estar precedidos por el consentimiento libre e informado de todos los afectados. Al mismo tiempo, la SENER deberá balancear (evitando conflictos de interés) la protección de los derechos relacionados con el impacto social con su misión de promotor de la actividad extractiva. Por su parte, los gobiernos de los estados y municipios tienen la responsabilidad de representar los intereses, a veces en conflicto, de sus ciudadanos.

19 Artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos; ver también art. 71 Ley de Industria Eléctrica, art. 33 Ley de los Órganos Reguladores.

20 Artículo 98 Ley de Hidrocarburos. Estos criterios deberán ser definidos por la Secretaría de Energía, con opinión de la CNH y de la CRE.

21 Artículo 118 Ley de Hidrocarburos.

22 Artículo 119 Ley de Hidrocarburos

23 Artículo 120 Ley de Hidrocarburos

24 Artículo 121 Ley de Hidrocarburos

25 Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, Capítulo IV, “De la Evaluación del Impacto Social y la Consulta Previa”, 31 de octubre de 2014.

18 Sistema General de Regalías: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR/Reportesdeavances.aspx>

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados

Para ello, deberán anticipar riesgos y establecer mecanismos de representación para comunidades y propietarios.

Para el uso y ocupación de la tierra, la nueva legislación establece la necesidad de una negociación entre los asignatarios o contratistas con los titulares de derechos (reales, ejidales, comunales, comunidades indígenas o propiedad privada) para autorizar las condiciones de uso de los terrenos. Las reglas para negociar con propietarios de la superficie incluyen el derecho para recibir pagos, siempre en efectivo, por afectaciones, renta por ocupación y un porcentaje de los ingresos netos de los contratistas (entre 0.5-3% para el gas no asociado y 0.5-2% para todos los demás hidrocarburos).²⁶ En caso de no existir un acuerdo, existen provisiones para una mediación y en última instancia una autorización para la producción que deberá incluir los derechos de los titulares.

La fragmentación de la propiedad es otro tema en donde los estados pueden tomar la iniciativa para dar representatividad a los distintos intereses y reducir el riesgo de conflicto. Además de la necesidad de coordinar con las autoridades federales para dar claridad a los procesos de negociación entre compañías y propietarios. El tema es relevante porque casi 50% de la propiedad en los estados con actividades petroleras está bajo algún tipo de régimen social (Ver tabla 5: Propiedad de la tierra).

La declaración de utilidad social a favor de las actividades sobre hidrocarburos, sin embargo, es demasiado amplia y sigue sin ser claro el límite para los derechos de propietarios y comunidades. Por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos establece que:

La Federación, los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, de los municipios y de las delegaciones, contribuirán al desarrollo de proyectos de Exploración y Extracción, así como de Transporte y Distribución por ductos y de Almacenamiento, mediante procedimientos y bases de coordinación que agilicen y garanticen el otorgamiento de los permisos y autorizaciones en el ámbito de su competencia.²⁷

A pesar de esto, el otorgamiento de permisos y autorizaciones debe ser el objetivo final de un proceso bien definido, previsible y transparente, no una limitación de la jurisdicción de estados y municipios. Los riesgos de una interpretación limitada de los principios de estudios de impacto social, consulta previa y consentimiento libre e informado pueden verse en conflictos alrededor de proyectos mineros.

Tabla 5. Propiedad social en estados con actividades petroleras

Estado	Superficie total (Ha.)	Propiedad social (Ha.)	Porcentaje propiedad social	# ejidos	# comunidades
Oaxaca	9,395,976	7,403,925	79%	850	725
San Luis Potosí	6,049,996	4,071,317	67%	1,279	164
Chiapas	7,361,195	4,355,030	59%	3,092	91
Campeche	5,727,736	2,937,603	51%	385	
Hidalgo	2,065,455	946,015	46%	1,024	145
Puebla	3,415,209	1,543,685	45%	1,069	126
Tabasco	2,469,462	1,076,951	44%	807	2
Coahuila	15,067,124	6,234,795	41%	888	2
Veracruz	7,146,136	2,870,676	40%	3,637	83
Tamaulipas	7,942,604	2,578,229	32%	1,391	4
Nuevo León	6,355,885	1,867,804	29%	594	14

Fuente: Registro Agrario Nacional, Núcleos Agrarios.

²⁶ Artículo 101, Ley de Hidrocarburos.

²⁷ Artículo 96, Ley de Hidrocarburos.

Aunque la minería y los hidrocarburos tienen una estructura regulatoria diferente, los conflictos en este sector pueden dar una idea de los riesgos. Sobre todo aquellos relacionados con reservas no convencionales, que usan técnicas como la fracturación hidráulica y otras similares a la minería en reservas de crudo extra pesado. De acuerdo con el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina, en 2014 México se encuentra en segundo lugar por número de conflictos con 34, detrás de Chile y Perú con 35. De los conflictos reportados para México, en quince pueden identificarse causas: siete iniciaron por quejas de impacto ambiental (exposición a metales pesados, residuos del proceso minero, uso de agua y oposición a minería a cielo abierto). En seis casos, el detonante fueron disputas territoriales, incluyendo tres por desplazamiento y reubicación de población sin consulta previa e informada, y en el resto por desacuerdo en el precio de compra, por uso de territorios con valor simbólico o histórico, y por ocupación de mayor territorio al concedido en licencias. En dos casos, el rechazo a proyectos mineros dio lugar a denuncias por violaciones a derechos humanos (incluyendo derecho a la seguridad e integridad de las personas, al libre tránsito y a la residencia).²⁸ La prevención de este tipo de conflictos hace necesaria la cooperación y coordinación entre el gobierno federal y los estados. Tanto para definir las reglas pendientes, como para anticipar conflictos, organizar mecanismos de consulta representativos y garantizar la legitimidad de las evaluaciones de impacto, consultas y negociaciones.

d. Medio ambiente

El cuarto reto será balancear la prioridad de las actividades hidrocarburos y la protección al medio ambiente. La creación de la Agencia de Seguridad Ambiental y Protección al Medio Ambiente y la actualización de normas para regular las actividades petroleras son esenciales para avanzar en este reto. Los gobiernos de los estados deben tomar en cuenta que los riesgos ambientales de la actividad extractiva puede afectar otras actividades productivas y a las comunidades, por lo cual deben dar legitimidad y representación a estos intereses.

La Ley de Hidrocarburos es un buen comienzo para definir normas de seguridad industrial y protección al medio ambiente, pero es sólo el comienzo. En ella se introducen como principios rectores la prevención y reparación; la responsabilidad de rehabilitación en caso de accidentes, y se requiere garantías financieras para cubrir responsabilidades en caso de accidentes, aunque esto queda sujeto a la opinión de la SHCP. Además, se reconoce la necesidad de regular las actividades a través de todas las etapas de la vida de los proyectos, con principios de sostenibilidad y la posibilidad de adoptar las mejores prácticas internacionales.

28 Base de datos reunida por el Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina. La sistematización y datos sobre las causas de los conflictos proviene de Miryam Saade Hazin, "Desarrollo minero y conflictos socio-ambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú," CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo 137, 2013, pp. 33-43.

Para cumplir con sus objetivos, la Agencia deberá coordinar con todos los niveles de gobierno para planear, prevenir y responder a emergencias. Entre sus múltiples responsabilidades está adoptar las mejores prácticas de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente; realizar actividades de certificación, auditoría y verificación; así como promover un desarrollo regional sustentable y que las actividades de producción cumplan con la protección, conservación, compensación y restauración de ecosistemas, flora y fauna, bienes y servicios ambientales.²⁹

La seguridad industrial y protección a medio ambiente son fundamentales para asegurar que la industria petrolera genere beneficios de largo plazo. Como la regulación en materia de medio ambiente también tiene un impacto en las obligaciones financieras de los inversionistas, es necesario instalar la Agencia y avanzar en la definición de las normas antes de la asignación de licencias y contratos. En esta materia, los reguladores necesitan planear para operaciones en aguas profundas y no convencionales, pero también revertir daños causados durante periodos anteriores para minimizar riesgos de litigios bajo el nuevo marco legal.³⁰ Junto con la adopción de mejores prácticas internacionales, es necesario mantener flexibilidad para adaptarse a nuevas tecnologías y cambios económicos, sociales y ambientales.

En la agenda de normas para actualizar está la existencia de excepciones a las actividades que necesitan presentar manifestaciones de impacto ambiental. De acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico, en las actividades de la industria petrolera se requiere una manifestación de impacto para la perforación de pozos de exploración y producción de petróleo, excepto cuando se realicen en zonas agrícolas, ganaderas y riales que estén fuera de Áreas Naturales Protegidas.³¹ La actualización de las normas debe asegurar que no existan excepciones que dejen áreas sin protección ambiental.

En el mismo sentido, es necesario definir claramente la relevancia de las evaluaciones de impacto ambiental para autorizar permisos. La evaluación de impacto social está incluida en la Ley de Hidrocarburos, pero la misma ley no define evaluaciones de impacto ambiental dentro

29 Art. 12-IV Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial.

30 La demanda contra Chevron por la contaminación en Lago Agrio, en la Amazonía, Ecuador, debería ilustrar que el riesgo por litigios bajo el nuevo marco legal no es un evento imposible y la importancia de restaurar daños previos. Iniciada en 1993 contra Texaco, por actividades de producción en conjunto con Petroecuador, esta demanda fue desestimada en cortes de EE.UU. en 2001, pero ganó un fallo para recibir compensación por 18,000 millones de dólares en una corte local en 2011. Aunque las bases legales sean cuestionables, el daño a la reputación permanece. Ver: Patrick Radden Keefe, "Reversal of Fortune: A crusading lawyer helped Ecuadorans secure a huge environmental judgment against Chevron. But did he go too far?" The New Yorker, enero 9, 2012, en: <http://www.newyorker.com/magazine/2012/01/09/reversal-of-fortune-2?currentPage=all>

31 Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, Artículo 5. No es claro que las reformas a este reglamento publicadas el 31 de octubre de 2014 eliminen estas excepciones.

La reforma energética en México: retos y responsabilidades para la implementación en los estados

del proceso de autorización de operaciones. Requerir sólo evaluaciones de impacto social es insuficiente. En Noruega, por ejemplo, las evaluaciones de impacto que deben presentarse antes de autorizar un proyecto incluyen el impacto social, ambiental y sobre el patrimonio histórico y cultural.

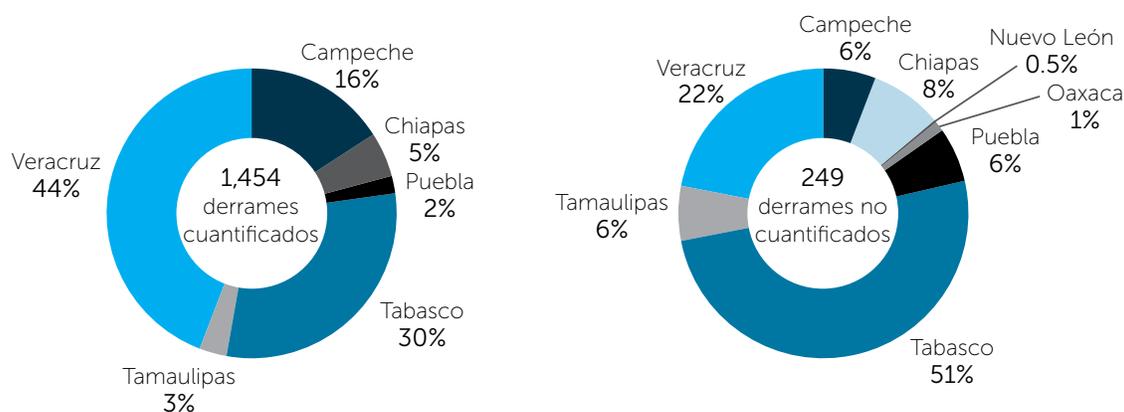
Los estados productores enfrentan los riesgos de mayores actividades extractivas. En la regulación de operaciones con hidrocarburos no convencionales, como petróleo y gas de esquisto, la coordinación con autoridades locales es importante por varias razones. Una de ellas es la falta de experiencia de las autoridades con estas actividades y la necesidad de ajustar el monitoreo de las operaciones según evolucione este segmento, para mantener la seguridad industrial y evitar daños al medio ambiente. Además, la controversia sobre el desarrollo de hidrocarburos no convencionales esta relacionada con tres temas que afectan desproporcionadamente a comunidades vecinas: el volumen de agua necesario en procesos de fracturación hidráulica, el uso de químicos cuya composición es un secreto industrial, y el gran número de pozos perforados.

En Dakota del Norte, por ejemplo, los términos de uso de agua para la fracturación hidráulica requieren medición frecuente. El mayor número de pozos perforados en estas operaciones también

incrementa el riesgo de pozos abandonados. Sin embargo, la necesidad de medir adecuadamente el consumo de agua y supervisar un mayor número de pozos pone presiones en la capacidad de monitoreo de las agencias. El modelo de regulación federal del sector ignora este reto, por lo que los estados y municipios deben encontrar un mecanismo para complementar el monitoreo de cumplimiento. Los procedimientos para autorizar cambios de uso de suelo podrían incluir reportes sobre el uso de agua, la inspección de pozos, la verificación de estándares para la construcción de embalses para aguas residuales y el monitoreo de uso de químicos

El riesgo de derrames y afectaciones al medio ambiente puede ser medido de manera imprecisa con el registro de derrames por Pemex. Pero lo que es claro es la concentración del riesgo en los estados productores. (ver Gráfico 4: Derrames registrados por estado). Los cambios tecnológicos que la reforma puede atraer con nuevos operadores serán importantes para mejorar este registro, pero para cumplir con la legislación será necesario también mantener el monitoreo sobre las operaciones. Las entidades federativas deben cooperar en estos temas y representar los intereses de sus comunidades, no sólo concentrarse en atraer mayores inversiones a sus estados.

Gráfico 4. Derrames registrados por estado



Fuente: Comisión social de hidrocarburos.

e. El reto de la seguridad

La falta de seguridad aumenta el riesgo de los proyectos y diluye la capacidad de ejecutar políticas. En el corto plazo, la seguridad es uno de los principales retos para la implementación exitosa de la reforma energética. Para enfrentar este reto se necesitan estrategias coordinadas entre la federación y los estados. Las reglas para manejar este riesgo, por ejemplo acuerdos de seguridad entre compañías y fuerzas gubernamentales o permisos para perímetros de seguridad, están pendientes de definición. Sin embargo, la mejor opción sería definir estrategias integrales, con la participación de todos los niveles de gobierno, que den prioridad a la seguridad de todos los ciudadanos. La estrategia opuesta equivale a crear enclaves protegidos, que priorizan la extracción pero pueden ignorar las mejores prácticas en términos de relaciones con las comunidades, impacto social y protección al medio ambiente. La estrategia que se elija puede determinar la evolución del sector hidrocarburos, la efectividad de las nuevas reglas y el grado de apoyo a las reformas entre la población.

Para evitar exagerar los riesgos, hay que tomar en cuenta que las compañías petroleras frecuentemente operan en medio de conflictos. Algunos ejemplos bien conocidos son los de Exxon en Aceh, Indonesia; Shell en el Delta del Níger, Nigeria; y Occidental en Colombia. En muchos casos la producción de hidrocarburos ha pasado por guerrillas, conflictos separatistas y mafias organizadas para el robo de combustible. Sin embargo, la definición del problema y la elección de estrategia para brindar seguridad a las operaciones influirán en la evolución del sector energético.

En México todavía hace falta definir (o hacer explícitas) las medidas de seguridad permitidas para las operaciones del sector energético. Una práctica común es crear perímetros cercados con protección privada que complementa la seguridad pública. En algunos casos, las compañías han firmado convenios con fuerzas estatales para proporcionar seguridad. Sin embargo, esta estrategia de crear enclaves hace vulnerable a la población y empleados locales a dinámicas de extracción de renta como robos, secuestros o extorsión. Por su parte, los convenios empresas–fuerzas estatales vulneran el carácter público de la seguridad y aumentan el riesgo para las compañías de acusaciones de violación directa a los derechos humanos. Por ello, la mejor estrategia es adoptar un manejo global de la seguridad que priorice a la seguridad de todos los ciudadanos.

Para evaluar los riesgos sería necesario medir el impacto de la seguridad sobre la implementación de la reforma energética. Una medida de los delitos que afectan a la población (sin incluir datos de homicidio) es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que elabora el INEGI.³² Los datos de la encuesta en 2014 muestran un crecimiento en el número de víctimas de delitos. En 2013 se estimaron 22.5 millones de víctimas de delitos mayores de 18 años, mientras que en 2012 fueron 21.6 millones de víctimas. En 2013, el costo de la inseguridad se estimó en 213.1 mil millones de pesos o 1.27% del PIB. Sin embargo, estos datos generales no tienen relación directa con la implementación de la reforma.

Otro indicador del problema de la seguridad y su impacto sobre la reforma energética es el robo de hidrocarburos y combustibles a ductos de Pemex, pero aunque este problema se dio a conocer desde el 2000, Pemex no publica estadísticas consistentes sobre su volumen o costo. Algunas cifras se conocen por declaraciones de funcionarios, pero no hay estimaciones sistemáticas. La falta de información sobre la magnitud es un foco rojo para el futuro. Una alternativa para evaluar el problema es el número de tomas clandestinas que Pemex ha identificado y reportado. Para esto hay dos fuentes principales,

32 La ENVIPE recaba información sobre incidencia delictiva, cifra negra, las características del delito, su impacto económico y social. Mide delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, tales como: robo de vehículo, robo parcial de vehículo, robo en casa habitación, asalto en calle o transporte público, otro tipo de robo (carterismo, allanamientos con robo en patio o cochera, abigeato), fraude, extorsión, amenazas verbales, lesiones y otros delitos (como secuestros, delitos sexuales). Ver: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/septiembre/comunica11.pdf>

las cifras publicadas en el Informe de Sustentabilidad de Pemex 2013 (datos anuales de 2009 a 2013) y 2008 (agregado de 2000 a 2008), y las solicitudes de información realizadas por varios medios de comunicación.³³ Con estos datos se observa que el número de tomas ilegales ha crecido de forma alarmante. De acuerdo con Reportes de Sustentabilidad de Pemex, entre 2009 y 2013 el número de tomas clandestinas creció más de siete veces, al pasar de 434 a 3,052, mientras que entre 2000 y 2008 el total de tomas fue de 1,432 (ver Tabla 6: Tomas clandestinas, fuentes diversas). De acuerdo con El Universal, en 2013 ocurrieron un promedio de 8.3 tomas ilegales por día o una toma cada 12.3 kilómetros en los ductos de Pemex.

Una respuesta a este problema específico puede estar en la modernización de ductos e innovaciones en sistemas de monitoreo automatizado. La reforma permitiría avanzar en esta dirección con la participación de inversión privada, que podrá construir nuevos ductos e infraestructura para distribución de combustibles. Sin embargo, el problema también está en la impunidad de este delito. Las tomas ilegales se concentran en Tamaulipas, Jalisco, Veracruz y Sinaloa, pero Guanajuato es el estado con más detenidos. En 2013, este estado registró 153 personas consignadas, mientras que Tamaulipas sólo detuvo 85 personas. En 2013, el Ministerio Público de Tamaulipas registró 393 denuncias de robo de combustible, pero sólo 89 concluyeron el proceso ante el MP. En la misma entidad, en 2012 hubo 128 denuncias por robo de combustibles, pero sólo dos recibieron sentencia condenatoria. En total, entre 2009 y 2013 se triplicó el número de detenciones por robo de hidrocarburo al pasar de 384 a 921, pero entre 2006 y 2012 sólo 22 personas fueron sentenciadas a prisión.³⁴ Esto subraya la necesidad de poner atención al contexto de la seguridad en los estados y municipios.

En este sentido, una dinámica que debe entenderse en la estrategia de seguridad es que grupos armados y mafias presentes en un territorio comúnmente aprovechan oportunidades para extraer rentas y financiar sus actividades. Esto hace vulnerable a la industria petrolera, con grandes inversiones de capital en instalaciones e infraestructura inmóvil. La experiencia de Colombia ilustra esta dinámica. Durante el decenio de 1990, las guerrillas, paramilitares y mafias financiaron sus actividades con extorsiones mediante el sabotaje de oleoductos, el secuestro de

33 Pemex, "Informe de Sustentabilidad: Información Histórica 2013", p. 2, en: <http://www.pemex.com/informes/pdfs/descargas/InformacionHistorica.pdf>; e "Informe de Responsabilidad Social 2008", p. 31, en: http://www.pemex.com/responsabilidad/desarrollo_sustentable/Documents/pemex_rs2008.pdf; Israel Rodríguez, "Crecimiento Exponencial en el robo de combustible a Pemex", La Jornada, 9 agosto 2014, en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/09/economia/024n1eco>; Noé Cruz, "Crecen tomas clandestinas en ductos: Pemex", El Universal, 27 junio 2014, en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/crecen-tomas-clandestinas-en-ductos-pemex-111363.html>; Luis Carriles, "La logística del robo de combustibles", El Economista, 26 septiembre 2014, en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/09/28/logistica-robo-combustibles>.

34 Majo Siscar, "Pemex reporta 479 detenidos por tomas clandestinas...", Animal Político, 28 Julio 2014, en: <http://www.animalpolitico.com/2014/07/pemex-reporta-479-detenidos-por-tomas-clandestinas-en-los-primeros-cinco-meses-del-ano/>

trabajadores, el robo de combustible y el pago de cuotas de seguridad en su territorio. Entre 1995 y 2004, la ofensiva paramilitar arrebató el control territorial de la guerrilla en zonas petroleras y áreas de tránsito de oleoductos. Esto se tradujo no sólo en ingresos por extorsión, también en control político de alcaldías, departamentos y representaciones. Sólo después de 2004, la desmovilización y debilitamiento de los grupos armados hicieron posible el mayor control territorial del Estado.

Tabla 6. Tomas clandestinas

Tomas clandestinas (Informes Sustentabilidad Pemex)		Tomas clandestinas (La Jornada)		Tomas clandestinas por estados en 2013 (El Universal)		Tomas clandestinas por estado en 2013 (El Economista)	
Año	Total	Año	Total	Estado	Total	Estado	Total
2000-2008	1,432	2005	136	Tamaulipas	539	Tamaulipas	539
2009	434	2006	220	Veracruz	240	Veracruz	240
2010	661	2007	333	Jalisco	230	Jalisco	230
2011	1,334	2008	396	Estado de México	200	Sinaloa	220
2012	1,749	2009	462	Guanajuato	165	Puebla	211
2013	3,052	2010	712	Nuevo León	140	Estado de México	200
		2011	1419	Total	1514	Guanajuato	165
		2012	1620			Nuevo León	140
		2013	2167			Tabasco	120
		2014	1026			Total	2065
		enero	246				
		febrero	257				
		marzo	264				
		abril	259				
		mayo	318				
		junio	322				

Fuente: Pemex, La Jornada, El Universal y El Economista.

En el caso colombiano, el modelo de seguridad ha ido evolucionando desde el pago de seguridad a actores legales e ilegales, hacia otro donde las empresas contratan agentes privados frente a riesgos de delitos menores y delegan la seguridad al Estado. En el camino, Colombia ha usado esquemas de seguridad privada, acuerdos de seguridad con autoridades locales y convenios entre las compañías con la fuerza pública para dedicar unidades a asegurar las operaciones de las empresas. La lucha por el control territorial del Estado incluso llevó a financiar batallones del ejército para proteger infraestructura estratégica con el Plan Colombia.³⁵

35 Thad Dunning and Leslie Wirpsa, "Oil and the Political Economy of Conflict in Colombia and Beyond," *Geopolitics*, v.9, n.1, Spring 2004, pp. 81-108. Como parte del Plan Colombia, en 2002 la administración Bush anunció planes para dirigir ayuda militar, equipo y un grupo de asesores para entrenar una brigada del ejército colombiano para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Este oleoducto es propiedad en 44% de Occidental. En el año fiscal de 2004, el monto solicitado para proteger este tipo de infraestructura fue de 110 millones de dólares, (Thad Dunning, p. 85). Ver también Fabio Velázquez, "Territorio, Conflicto y Gestión Pública en Colombia," *Foro Debates*, n. 7, Bogotá, noviembre 2008, p. 37, en: http://media.wix.com/ugd/ef61f6_a8c318de65ca4fa9bd55fb2e958c8e94.pdf

El avance del control territorial del Estado colombiano logró reducir el número de ataques a infraestructura petrolera. Pero el crecimiento de la actividad productiva continúa ofreciendo oportunidades para la extorsión. Entre 1990 y 2008, se registraron 4,456 ataques a ductos, un promedio de 235 ataques por año.³⁶ Pero en 2007 descendieron a un mínimo, cuando se registraron 53 comparados con 106 el año anterior.³⁷ Sin embargo, en 2013 se registraron 259 ataques contra oleoductos, la mayor cifra en más de una década. Una explicación para estos renovados ataques los liga a la reciente reforma al sistema de regalías, por la cual se redujeron las transferencias hacia gobiernos locales y aumentaron los controles para autorizar su gasto. En esta hipótesis, los grupos armados y mafias que extraían rentas mediante gobiernos locales han regresado a actividades de extorsión mediante ataques a infraestructura. A pesar de los avances en seguridad, la producción de petróleo continua ofreciendo oportunidades lucrativas para grupos criminales.

En México, la respuesta al reto de proporcionar seguridad a las actividades extractivas debe tomar en cuenta la experiencia internacional y la responsabilidad de los gobiernos locales. Las actividades extractivas han sido exitosas en adaptarse a entornos de conflicto y violencia, pero en el camino las compañías han enfrentado riesgos a su reputación con acusaciones por violaciones a derechos humanos o por contribuir a perpetuar un conflicto. En respuesta, cada vez más compañías incluyen en sus planes de negocios objetivos de sostenibilidad, respeto a los derechos humanos y desarrollo comunitario. Crear enclaves puede asegurar las operaciones extractivas, pero hace vulnerable a la población y gobiernos locales a la extorsión y violencia. Por ello, una estrategia global que ponga énfasis en la seguridad de los ciudadanos tendrá mejores resultados, haciendo posibles todas las actividades productivas, no sólo la extractiva, así como la innovación necesaria para aprovechar las oportunidades de la reforma y la participación de la población en los beneficios de los proyectos de largo plazo.

Conclusión

Una reforma energética exitosa necesita generar apoyo a los cambios con resultados y rendición de cuentas. La implementación necesita planeación y coordinación entre los gobiernos federal y estatales. Los estados productores recibirán inversiones y transferencias, pero también potenciales impactos sociales y ambientales. La planeación y coordinación debe buscar un balance entre los costos y beneficios. Aunque el sector energético es de jurisdicción federal, los estados y municipios tienen responsabilidad para representar intereses locales, promover oportunidades para su población y evitar impactos negativos.

36 Fabio Velázquez (2008), p. 34.

37 Camilo González, "Petróleo y transformación de conflictos," Indepaz, Bogotá, 2011, pp. 29-37, en: http://ediciones.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/02/petroleo_Revista1.pdf

La **planeación y coordinación** es necesaria para prevenir los problemas más comunes en la ejecución de proyectos. La planeación puede reducir el riesgo de conflictos por tenencia de la tierra, problemas ambientales o conflictos sociales. El objetivo de la coordinación debe ser establecer procedimientos y normas claras para administrar este tipo de procesos. Los estados deben cooperar en la aplicación de normas y monitoreo mediante procesos bajo su jurisdicción, como cambios de uso de suelo, licencias o permisos de obra, sin crear obstáculos a las actividades pero tampoco renunciar a sus responsabilidades para asegurar el cumplimiento de estándares sociales y ambientales. La planeación debe buscar el desarrollo de políticas para aprovechar las oportunidades de la reforma, por ejemplo promover sinergias y políticas de recursos humanos. Sin embargo, debe evitarse que los estados comprometan recursos públicos en proyectos que incrementen el riesgo para las finanzas públicas. Las inversiones con recursos públicos deben tener un claro impacto social, así como evitar que concentran recursos en una sola actividad productiva.

La implementación de la reforma necesita **transparencia y rendición de cuentas**. La reforma es una oportunidad para cambiar la manera de administrar recursos petroleros y esto debe afectar también a los estados y municipios. En particular, las transferencias de recursos petroleros deben contar con mecanismos de transparencia que haga posible conocer su monto, fuente, usos y beneficiarios. La tecnología de presupuestos abiertos y participativos es una forma de dar a conocer el uso de estos recursos, con un portal de transparencia que incluya la información necesaria para evaluar su destino e impacto de estos recursos junto con datos geo-referenciados para que el público pueda seguir el camino de los recursos. La transparencia y rendición de cuentas es fundamental para crear confianza entre el público sobre los resultados de la reforma. La certidumbre de que los recursos son administrados con integridad será la mejor garantía de legitimidad y continuidad para esta reforma.

Para las **relaciones con comunidades y propietarios** se debe avanzar en la definición de normas y procesos que requieran evaluaciones de impacto, así como las reglas para hacer efectivos los principios de consulta previa y consentimiento libre e informado. El balance de estos principios con el de utilidad social de las actividades del sector energético permitirá dar legitimidad a los proyectos y facilitar su ejecución. Los permisos de exploración deben ser diferentes de los permisos de producción, y la información generada por la exploración debe ser aprovechada para la toma de decisiones sobre la operación e infraestructura. Los estados y municipios deben representar a sus comunidades, facilitando proyectos de infraestructura pero también garantizando que la aprobación de permisos locales, cambios de uso de suelo y negociaciones con propietarios cumplan todos los requisitos que garanticen su seguridad y minimicen los riesgos para la población. Los permisos y autorizaciones locales deben ser el objetivo final de un proceso transparente, no una limitación de la jurisdicción de estados y municipios.

Con la creación de la Agencia de Seguridad Ambiental y de **Protección al Medio Ambiente** se debe avanzar en la definición de reglas para garantizar la seguridad en las operaciones y protección al medio ambiente. La seguridad industrial y protección al medio ambiente son esenciales para que la industria petrolera genere beneficios de largo plazo. Las normas ambientales y las evaluaciones de impacto ambiental deben ser parte del proceso de autorización de proyectos. La adopción de mejores prácticas debe incluir el requerimiento de estudios de impacto social, ambiental y cultural. Las reglas deben responder a actividades con las cuales los reguladores tienen relativamente poca experiencia, como hidrocarburos no convencionales y aguas profundas. Además, deben contemplar la necesidad de revertir daños causados durante operaciones anteriores para evitar riesgos de litigio bajo el nuevo régimen. La regulación debe promover el cambio tecnológico y la innovación para responder a los riesgos de derrames, accidentes y afectaciones al medio ambiente.

Es necesario avanzar en la definición de reglas para manejar los riesgos de seguridad para la reforma energética. La estrategia de crear enclaves para las operaciones permite mantener la producción y las actividades de las empresas, pero hace vulnerable a la población y gobiernos locales a la extorsión de grupos criminales con control territorial. Los gobiernos federal y estatales deben avanzar hacia una estrategia global que tenga como prioridad la seguridad de los ciudadanos. La estrategia de seguridad necesita integrar las mejores prácticas internacionales que incluyen objetivos de sostenibilidad, respeto a los derechos humanos y desarrollo comunitario.

*Juan Carlos Quiroz es consultor independiente en Energía.

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

R

Financiera

La reforma financiera y la recuperación del crédito

Enrique Díaz-Infante* y Omar Guerrero**

*Investigador del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY)

**Socio de Hogan Lovells BSTL, S.C.

La reforma financiera y el costo del crédito

Competitividad y productividad

Los faltantes de la reforma financiera y la miscelánea mercantil

Concursos mercantiles

Retos en la implementación de la reforma financiera

Hacia la verdadera mejora competitiva

El elevado costo del crédito en México se explica en gran medida por el riesgo de su recuperación el cual se incrementa por debilidades institucionales de los gobiernos locales.

Crecimiento en el crédito empresarial y la reforma financiera

Equipo profesional del IMCO

La reforma financiera y la recuperación del crédito

Enrique Díaz-Infante* y Omar Guerrero**1

La materia mercantil es de orden federal. El Congreso de la Unión está facultado para legislar en toda la República sobre comercio (Artículo 73, fracción X de la Constitución Política Mexicana), aunque también hay regulaciones del Código de Comercio y demás leyes especiales aplicables para toda la República. Por ello, en términos generales los gobiernos estatales no tienen responsabilidad alguna en la implementación de la reforma financiera.

Sin embargo, **el elevado costo del crédito en México se explica en gran medida por el riesgo de su recuperación el cual se incrementa por debilidades institucionales de los gobiernos locales.** Conforme al Artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reclamación de los créditos (los que versan sobre intereses privados), son de competencia concurrente a elección del actor. En la práctica sucede que la mayoría de los juicios se ventilan ante jueces locales y vía el amparo, casi siempre se federalizan.²

Así, más que tener los gobiernos estatales y municipales responsabilidad relevante en la implementación de la reforma financiera y la miscelánea mercantil, se busca relevarlos de funciones con miras a la eficiencia. Con la inminente creación de los juzgados federales especializados en materia mercantil, saldrá del ámbito local gran parte de la justicia relacionada con la recuperación de créditos. Ahora, la ejecución de la prenda sobre efectivo podrá ser extrajudicial sin tener que agotar un proceso jurisdiccional, generalmente de índole local. Se continúa fortaleciendo el mecanismo de registro de garantías mobiliarias iniciado en 2010 a cargo de la Secretaría de Economía. Esto sintetiza algunos de los cambios en esa dirección.

A fin de explicar los aspectos relevantes de la reforma financiera que muestran una tendencia hacia el federalismo, el presente ensayo presenta, primero, el problema del alto costo del crédito y de su escasa penetración. Segundo, en qué consistieron propiamente los cambios legislativos de dicha reforma y los de la llamada miscelánea

1 *Enrique Díaz-Infante, es investigador del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Omar Guerrero R. es socio de Hogan Lovells BSL, SC. La opinión de ambos no necesariamente refleja la posición de las instituciones donde respectivamente laboran.

2 Además, a decir de Jesús Zamora Pierce "la competencia concurrente no opera porque el número y la estructura de los juzgados federales no les permiten ocuparse de los numerosos litigios mercantiles. Los Jueces de Distrito, no pudiendo negarse a conocer de estos asuntos, so pena de sanciones penales, se ven obligados a recurrir a todo su ingenio para alejar de sus juzgados negocios que podrían convertirse en destructora avalancha." Cita tomada de la Ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, titulada "La Competencia Concurrente en el Derecho Mercantil", dictada el 21 de septiembre de 2005 en el Foro sobre la Competencia Concurrente en el Derecho Mercantil organizada por el Instituto de la Judicatura Federal. Ver en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/competencia-concurrente-en-materia-mercantil.pdf>

mercantil, y de cómo ambos abonan a la competitividad y a la productividad. Tercero, se destacan algunas cuestiones omitidas por el marco normativo reformado. Luego se presentan algunos retos de competitividad, los faltantes y retrocesos de la reforma financiera y la miscelánea mercantil, para terminar con algunos de los claroscuros de la reforma a la Ley de Concursos Mercantiles y los retos de su implementación.

La reforma financiera y el costo del crédito

El 10 de enero de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a 33 leyes y la emisión de una nueva –la de Agrupaciones Financieras– que tienen que ver con cuestiones relativas al otorgamiento de financiamiento. Al conjunto de estos cambios legislativos se les conoce como reforma financiera³ y se construyó a partir de cuatro ejes de acción: 1) un nuevo mandato a la Banca de Desarrollo para fomentar el crecimiento del sector financiero, 2) fomentar la competencia en el sistema financiero para abaratar las tasas de interés, 3) generar incentivos adicionales para que la banca preste más y 4) fortalecer el sistema bancario para que el sector crezca en forma sostenida.⁴

La reforma financiera busca resolver el problema de crédito escaso y oneroso que afecta al país.⁵ La falta de acceso a un financiamiento competitivo para el sector productivo, especialmente en el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYMES)⁶, es preocupante por el efecto negativo que tiene en el crecimiento y desarrollo.⁷ De acuerdo con el Banco Mundial, el 96.1% de las empresas en México son microempresas con un máximo de 9 empleados, que en su mayoría "operan en la informalidad, con acceso limitado al

3 Para lectores interesados en conocer más sobre el tema, se sugiere leer "La Reforma Financiera y el Riesgo del Crédito", 2013, artículo que escribió Enrique Díaz-Infante para el IMCO, asesorado por Manuel Molano. <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/LaReformaFinancieraLosRiesgosdelCredito-3.pdf>

4 Reforma financiera en <http://pactopormexico.org/reformafinanciera/>

5 Comunicado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fecha 8 de mayo de 2013, en referencia a la Presentación de la Iniciativa de Reforma Financiera ese mismo día, consultado en: <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/index.html>

6 Las micro, pequeñas y medianas empresas generalmente se clasifican como tales en razón de su número de empleados. De acuerdo con el censo del INEGI

6 Las micro, pequeñas y medianas empresas generalmente se clasifican como tales en razón de su número de empleados. De acuerdo con el censo de INEGI sobre las empresas en México (2009), se considera empresas pequeñas a aquellas que ocupan entre 10 y 100 personas, además que sus ventas netas no rebasarían los 400 millones de pesos al año. Las medianas son aquellas que ocupan hasta 250 personas y el valor de sus ventas no rebasa mil 100 millones de pesos al año.

7 Para lectores interesados en el tema de la falta de acceso al financiamiento por parte de las pequeñas y medianas empresas y el impacto en su crecimiento, se sugiere T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, "Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint", en *Journal of Banking & Finance*, volume 30, issue 11, noviembre de 2006, pp. 291-294.

crédito, ausencia de mano de obra calificada y falta de protección legal, (por lo que) a pesar de ser las más numerosas, sólo aportan el 18% de la producción nacional”.⁸ Estas cuestiones “les impiden ser más productivas (y) les plantean limitaciones para transformarse en medianas o grandes”.⁹

No obstante la importancia que tienen las MiPYMES para el desarrollo del país, en términos generales la penetración del sistema financiero a este segmento empresarial es baja. De acuerdo a la Encuesta a Bancos sobre Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de la CNBV (2011), la oferta total de crédito de la banca comercial a las MiPYMES fue de 119 mil millones de pesos en 2011 (alrededor de 11% de la cartera total de la banca). Esto representa aproximadamente 200 mil créditos. Asimismo, la *Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas* de la CNBV (2010), señala que el porcentaje de empresas que utilizan financiamiento de intermediarios financieros fue de 35%, en el caso de las micro, de 48% en el caso de las pequeñas y 58% de las medianas empresas. Esto se traducía en que, hasta 2012, la banca canalizaba al sector privado lo equivalente al 26.2% del PIB, lo que corresponde al 43% de sus activos.¹⁰ Este nivel de penetración de la banca es muy bajo comparado con el 50% en el resto de América Latina y el 100% de Chile.¹¹

El costo del crédito, además, es elevado. Los bancos prestan a tasas de dos dígitos, mientras su fondeo, según información del Banco de México, es de 2.6%. En el caso de las tarjetas de crédito –una de las principales fuentes de financiamiento de las PYMES–, el Costo Anual Total (CAT) oscila entre 42 y 88%.¹² Para el caso de los créditos empresariales, la tasa variable de interés nominal, cuando cuentan con garantías gubernamentales es, en promedio, de entre 15% para las PYMES y 11% para las grandes empresas. A esta cantidad habría que sumarle el monto de las comisiones para obtener el CAT.¹³

8 Banco Mundial (2014) *Doing Business en Mexico 2014*, Washington, DC: Grupo Banco Mundial, p. 5. Véase <http://espanol.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf>

9 Ídem.

10 De acuerdo con el Informe presidencial, el porcentaje este año es del 27%.

11 Cifras tomadas del discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, en la presentación de la iniciativa de reforma financiera del 8 de mayo de 2013. Véase en <http://www.shcp.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/reformafinanciera/index.html>

12 Estos datos corresponden a las tarjetas de crédito tipo “clásicas”

13 La Encuesta a Bancos sobre Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de la CNBV levantada en 2011, señalaba que la tasa de crédito a Microempresas iba de 16.3% a 26.8%; Pequeñas empresas: 11.1% a 17.3%; Medianas empresas: 8.8% a 13.2%. Ver en http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Encuesta%20Bancos/Resultados_Encuesta_Bancos_Financiamiento_micro_peque%C3%B1as_medianas%20empresas.pdf

El Banco de México en su *Reporte sobre las condiciones de competencia en el mercado de emisión de tarjetas de crédito*,¹⁴ concluye que el riesgo es lo que explica mayormente el costo del crédito. A decir de dicho instituto central, el 44% de este indicador se explica por la variable del riesgo de no recuperar el crédito. El 38% por el gasto administrativo y la ganancia económica –probablemente, aunque no lo menciona el Banco, este porcentaje tan alto sea resultado de ineficiencias y rentas monopólicas propias del sector– y el 18% por el costo de fondeo.

Por lo que toca al rubro de gasto administrativo y ganancia económica –cuyos porcentajes tan altos están relacionados con la falta de competencia–, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en su oficio REC-001-2014 de 7 de julio de 2014, da a conocer el Acuerdo CFCE-150-2014, que se emitió en cumplimiento a las disposiciones transitorias previstas en el Artículo 5o, fracción I, de la reforma financiera que ordenó a dicha instancia llevar a cabo una investigación sobre las condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados. El texto señala, entre otras cuestiones, que:

- a) Existe una alta concentración en los productos y servicios financieros, ello a pesar de que en 2007 y 2013 se otorgaron 11 licencias para operar como bancos. En 2011, cinco instituciones financieras bancarias concentraron cerca del 72% de los activos del sistema bancario, y [...] esta concentración no ha variado mucho desde 2007. (p. 17)
- b) La rentabilidad de los bancos en México, respecto al capital y los activos, se encuentra por arriba de la que ofrecieron países como Brasil, Chile y Uruguay en 2012. (p. 20)

En el acuerdo, la COFECE menciona el problema de exceso de garantías que les requiere la banca y recomienda “aumentar la disposición del crédito para las Mipymes con base en proyectos productivos y sin garantías reales”.¹⁵ También señala los problemas de movilidad de los acreditados para cambiar entre oferentes de crédito al consumo e hipotecario y de la necesidad de regular, en el uso de las tarjetas de crédito, las cuotas de intercambio. Ambas cuestiones afectan la competencia y el costo del crédito de las MiPYMES. Y es que el financiamiento vía tarjetas de crédito del dueño, es una de las fuentes más importantes de las empresas, especialmente considerando que muchas de ellas se encuentran en la informalidad –principal barrera a la obtención de un crédito directo. A fin de fomentar la competencia, el acuerdo hace recomendaciones, entre otras, para promover el desarrollo de plataformas electrónicas que pongan en contacto la oferta con la demanda del crédito a fin de romper los problemas de información asimétrica. Así, autoriza a los clientes para que consulten en el buró de crédito su historial.

14 Banco de México (2013) “Reporte sobre las condiciones de competencia en el mercado de emisión de tarjetas de crédito”.

15 *Ibid.*, p. 40.

En relación al primero de los rubros del costo del crédito del Estudio de Banco de México, el de la recuperación, se considera ésta como la principal causa determinante del costo del dinero en razón de lo oneroso de las recuperaciones judiciales por la extensión del proceso y el número de trámites. De acuerdo con el Banco Mundial, el costo promedio de recuperar un crédito es de 27.1% del valor de la demanda, en tanto que el promedio de los países de la OCDE es de 21%. Hacer cumplir judicialmente un contrato toma 344 días y 38 procedimientos. Entre los países miembros de la OCDE, la duración es mayor: 529 días, pero el número de procedimientos disminuye a 31.¹⁶ Sin embargo, a decir del presidente ejecutivo de la Asociación de Bancos de México, Luis Robles Miaja, "las controversias mercantiles se ventilan en tribunales locales y siempre terminan desarrollándose en los tribunales federales, lo que significa un largo camino para diferir conflictos en esa materia, de alrededor de 60 meses, equivalente a 5 años."¹⁷ Esto en razón de la interposición de impugnaciones y del juicio de amparo.

El importe promedio de recuperación se ve afectado por cuestiones regulatorias, de calidad institucional, de suficiencia de recursos materiales y de eficiencia en la ejecución de las sentencias, algunas de las cuales pasan por el ámbito local. Al respecto, la reforma financiera realizó diversos cambios a la normatividad aplicable. En relación con la recuperación de créditos se modificó el Código de Comercio, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Concursos Mercantiles, y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, a fin de federalizar más la justicia. Más adelante se analizarán los aspectos relevantes de estas modificaciones en la disminución de los costos de transacción respectivos.

Competitividad y productividad de las empresas

La reforma financiera, por lo que toca a mejorar la competitividad y productividad de las empresas, se completó con la miscelánea mercantil, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 2014. Consiste en una serie de cambios a diversas disposiciones del Código de Comercio y de las leyes General de Sociedades Mercantiles, de Fondos de Inversión, de Títulos y Operaciones de Crédito, de Derechos y Orgánica de la Administración Pública Federal.

La miscelánea tiene un objetivo estrechamente vinculado con la reforma financiera, ya que persigue la implementación de las mejores prácticas internacionales para impulsar la competitividad y la productividad a nivel nacional mediante la modernización y simplificación administrativa de las disposiciones que rigen la actividad

16 Banco Mundial (2014), *Doing Business en Mexico 2014*. Washington, DC, Grupo Banco Mundial, p. 47.

17 Nota de Janette Leyva aparecida en el Periódico el Financiero, el 22 de abril de 2013 bajo el Título "La Reforma Financiera tendrá Tribunales Especializados" Ver en <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/reforma-financiera-tendra-tribunales-especializados.html>

mercantil en nuestro país.¹⁸ No obstante que los cambios aprobados persiguen apoyar la competitividad en México, algunos de ellos no son trascendentes y otros representan retrocesos. Ambos conjuntos normativos modificaron sustancialmente la regulación bancaria y crediticia para fomentar la penetración del crédito y disminuir el costo a través del fomento a la competencia en favor de las PYMES. Sin embargo, desde el punto de vista de relaciones acreedor-deudor y la recuperación de créditos probablemente no fueron tan sustanciales porque dio más peso a la forma que al fondo.

Algunos de los ordenamientos que sufrieron cambios que impactarán positivamente a los empresarios fueron la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y el Código de Comercio. Anteriormente, bajo estos cuerpos normativos, las empresas estaban obligadas a realizar publicaciones en periódicos a fin de dar difusión a la celebración de asambleas y a sus estados financieros, entre otras situaciones propias de los comercios. Sin embargo, considerando el auge que han tenido los medios electrónicos, el Banco Mundial recomienda la sustitución de dichas publicaciones en medios impresos por electrónicos que sean de fácil consulta, mayor alcance y menor costo.

En tal virtud, en la iniciativa de reformas se concibió la creación de un boletín electrónico a cargo de la Secretaría de Economía para que cualquier empresario realice las publicaciones que le son requeridas por mandato legal. Este cambio se traduce en un beneficio directo para los comerciantes¹⁹ en la medida que cada publicación tiene un costo que oscila entre los cinco mil y veinte mil pesos dependiendo del medio de comunicación y su cobertura.²⁰ Por esa razón, muchas publicaciones no se realizaban y cuando así ocurría representaban una erogación innecesaria y onerosa para el comerciante, en especial para los micro y pequeños.

Con la implementación de este boletín, las partidas destinadas a cubrir gastos de publicaciones podrán ser reubicadas en la operación financiera de la empresa y, a la vez, dotar de mayor seguridad jurídica a quienes tengan interés en las publicaciones. De acuerdo con los transitorios de la miscelánea mercantil, el boletín electrónico deberá quedar implementado a más tardar el 16 de junio de 2015.

18 Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio; y de las leyes General de Sociedades Mercantiles, de Sociedades de Inversión, General de Títulos y Operaciones de Crédito, Federal de Derechos, y Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado José Arturo Salinas Garza, del grupo parlamentario del PAN, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Siempre es importante registrar la fecha de la consulta

19 De acuerdo con el artículo 3o. del Código de Comercio, se consideran comerciantes a las personas con actividad comercial y a las empresas en general.

20 *Idem*.

Un segundo beneficio derivado de la reforma financiera fue la inclusión del artículo 336 Bis en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que contempla la posibilidad de reconocer el derecho de un acreedor que ha entregado dinero en efectivo en prenda para solventar la deuda incumplida, sin necesidad de resolución judicial o procedimiento de ejecución alguno. Previo a la reforma, aunque un acreedor tuviese el dinero en efectivo, no podía hacer uso o disponer de él ante un incumplimiento, pues tenía que iniciar un procedimiento de ejecución que evidentemente representaba un costo innecesario para el comerciante. La supresión de dicho procedimiento es un ligero avance hacia una ley que facilite la ejecución y los derechos de los acreedores y se conviertan en medidas que reviertan la concepción de México como un país de deudores. Tales disposiciones mandan señales de mercado adecuadas que limitan las tácticas procesales y, en general, la falta de pago, e incrementan la confianza del acreedor en beneficio de sus actividades comerciales.

Un tercer beneficio derivado de la miscelánea fue la inclusión del artículo 344 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que contempla que "el acreedor prendario no podrá hacerse dueño de los bienes o títulos dados en prenda, sin el expreso consentimiento del deudor". De esta forma, se elimina la redacción previa de dicho artículo que obligaba a simulaciones, cuando se exigía que el consentimiento se manifestara por escrito y con posterioridad de la constitución de la prenda. Un aspecto que puede ser materia de interpretación (al no establecerlo la nueva redacción del artículo 344 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito), es que el consentimiento debe ser por escrito para cumplir con los requisitos formales de la constitución de la prenda.

Además, un tema que debe analizarse con más detenimiento es el impacto de estas reformas con las actividades de las sociedades dedicadas a prestar a las personas más desfavorecidas (casas de empeño), las cuales se han multiplicado de forma importante en el país y cobran tasas de interés generalmente arriba de las de mercado. El Premio Nobel de la Paz 2006, Muhammad Yunus, ha sido muy crítico sobre el monto excesivo de intereses que cobran estos prestamistas, contrarios al desarrollo de las personas, pues en muchos casos atan a los deudores al pago de sus deudas y limitan sus posibilidades futuras de crecimiento.²¹ No obstante, las clases menos favorecidas han encontrado en estas casas de empeño una forma fácil y ágil de tener acceso a crédito sin la necesidad de incurrir en los requisitos que otras instituciones financieras exigen. Para ello "empeñan" o dan en "prenda" bienes muebles como garantía respecto de un contrato de préstamo, normalmente de montos bajos.

Ha sido una tarea difícil encontrar el justo medio entre la necesidad de contar con crédito para impulsar las actividades emprendedoras y facilitar los medios de ejecución para la recuperación de los fondos cuando el deudor incumple. Por ejemplo, el 22 de agosto de 2014, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tipificó como delito las actividades que llevan a cabo las personas que realizan labores

de cobranza de créditos mediante simulaciones, falsificaciones, extorsiones o atosigamiento a los deudores.²² Este tema ha llevado a muchas instituciones financieras establecidas a interponer amparos contra esa ley, con el objeto de lograr que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de la norma.

Otro aspecto que contribuye a la competitividad en el mercado de servicios de fedación mercantil consiste en que el corredor público podrá participar en actos jurídicos que anteriormente estaban exclusivamente reservados a los notarios públicos. Ahora los corredores pueden inscribir actos en el Registro Público de Comercio, pueden dar fe de la constitución de sociedades y protocolizar actas, entre otros. Con esto, se avanza en romper el monopolio que los notarios ejercían en temas de fe pública y que significaba extracción de rentas en perjuicio del consumidor a través del cobro de honorarios elevados.

Uno de los aspectos relevantes de la reforma financiera es la creación de juzgados federales especializados en materia mercantil.²³ Como se aprecia en las distintas reformas que se han aprobado en el curso de esta administración, la política pública implementada apunta hacia la especialización de los órganos administrativos y de impartición de justicia. El antecedente inmediato reciente de esta modificación es la creación de tribunales especializados en materia de competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, derivado de la reforma al Artículo 28 Constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013.

La reforma financiera estableció dos periodos a partir de la publicación de la reforma mercantil para que entren en funciones los jueces de distrito mercantiles federales:

- (i) **A partir del 11 de julio de 2014** deberán estar constituidos para conocer de todas las controversias en materia concursal; de los juicios en que la federación sea parte; de los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez y de las acciones colectivas mercantiles a que se refiere el Libro Quinto del Código Federal de Procedimientos Civiles; y,
- (ii) **a partir del 11 de enero de 2015** deberán estar constituidos para conocer de las controversias del orden mercantil cuando el actor no haya optado por iniciar la acción ante jueces y tribunales del fuero común, de las diligencias de

22 Artículo 209 Bis del Código Penal para el Distrito Federal: "al que con la intención de requerir el pago de una deuda, ya sea propia del deudor o de quien funja como referencia o aval, utilice medios ilícitos e ilegítimos, se valga del engaño, o efectúe actos de hostigamiento, e intimidación, se le impondrá prisión de seis meses a dos años y una multa de ciento cincuenta a trescientos días de salario mínimo, además de las sanciones que correspondan si para tal efecto se emplearon documentación, sellos falsos o se usurparon funciones públicas o de profesión. Para la reparación del daño cometido se estará a lo dispuesto en el artículo 46 de este Código".

23 Artículo 53bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

21 Muhammad Yunus (1998), *Hacia un mundo sin pobreza*. Editorial Andres Bello

jurisdicción voluntaria en materia mercantil cuyo valor exceda de 1 millón de dólares y del reconocimiento y ejecución de laudos arbitrales comerciales, cualquiera que sea el país en que haya sido dictado y de nulidad de laudos arbitrales comerciales nacionales e internacionales cuando el lugar del arbitraje se encuentre en territorio nacional.

La creación de estos juzgados es una aportación importante para la especialización y eventual migración de los procedimientos de impartición de justicia hacia la oralidad. Los juzgados federales en materia mercantil, como lo hacen hoy los juzgados de fuero común y –en el Distrito Federal– los de oralidad, serán sede de procedimientos orales que procuran agilizar la impartición de justicia. Hoy en día, los litigios susceptibles de ser ventilados en esa vía están limitados a menos de 550 mil pesos aproximadamente; no obstante, lo que se está persiguiendo es una transición progresiva que eventualmente permita que tanto el tipo como la cuantía de disputas que pudieren ser ventiladas de forma oral se incremente de forma significativa, reduciendo así tiempo y costo en la impartición de justicia. Esto ulteriormente se convierte en un beneficio para quien busca un resarcimiento legítimo o se defiende de una reclamación sin sustento.

Desafortunadamente, pese a que el transitorio respectivo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que estos tribunales debieron de haber comenzado algunas de sus funciones el 11 de julio de 2014, ello no ha sucedido a la fecha de este documento (noviembre de 2014). De hecho, el mismo transitorio prevé que el 11 de enero de 2015 los juzgados especializados en materia mercantil debieran de estar funcionando en un cien por ciento. Sin embargo, al día de hoy no se vislumbra su pronta implementación. Esta circunstancia provoca que los actores tengan la opción que antes de la reforma financiera siempre han tenido: acudir a juzgados locales (es decir, estatales) o a juzgados de distrito genéricos (es decir, que ven todas las materias), mixtos (que ven la materia civil y penal) o de distrito en materia civil.

Otro de los aspectos destacados de la miscelánea mercantil es la modificación a las reglas de operación del Registro Único de Garantías Mobiliarias, incorporada al Código de Comercio en los artículos 32Bis-1 al 32Bis-9. Este registro es un mecanismo a cargo de la Secretaría de Economía creado en 2010 y que tiene por objeto asentar, dar publicidad y oponibilidad a todas las garantías mobiliarias que se constituyan con motivo de la celebración de actos mercantiles. Desde luego, esta modificación busca fomentar la competitividad y el comercio, ya que contar con una base de datos pública sobre bienes que ya han sido otorgados en garantía de una cierta obligación implica un aumento en la confianza y certeza de pago al momento del otorgamiento de créditos. Adicionalmente, y en línea con su objetivo, el alta de las garantías y sus transformaciones en el registro, hasta el momento, son gratuitas para el solicitante.

En síntesis, las reformas que promueven la competitividad y el crecimiento de los comercios en México²⁴ consisten en la implementación de nuevas tecnologías que permitan reducir los costos en los que incurren los comerciantes, aumentar la certeza de los mismos al celebrar actos jurídicos y aumentar la confianza en que los créditos que se otorguen serán recuperables de forma pronta y eficiente.

Los faltantes de la reforma financiera y la miscelánea mercantil

La reforma financiera no está exenta de bemoles. El legislador desperdió la oportunidad histórica de modificar el insuficiente régimen de medidas cautelares que hoy resulta tan necesario en procedimientos mercantiles y, que sin duda alguna, tienen un impacto directo en las relaciones comerciales. El legislador optó por confirmar que las únicas medidas aplicables eran "la radicación de personas" y el "secuestro de bienes". Estos dos nuevos conceptos en realidad sólo son nuevas denominaciones a las medidas que ya existían en el Código de Comercio. Es decir, el cambio sólo fue en la nomenclatura y no así en los efectos o alcance de las mismas. Con la nueva redacción queda fuera de dudas que son las únicas medidas cautelares precautorias en materia de procedimientos ordinarios mercantiles y no permiten aplicación supletoria adicional.²⁵

La ampliación de estas medidas hubiera sido un vehículo efectivo para evitar que los deudores realizaran actos o incurrieran en conductas que entorpecieran el cobro de la deuda a su acreedor y, a su vez, para aumentar la confianza del acreditante sobre la viabilidad de recuperar un crédito. No obstante, la confirmación de la limitante y el cambio de denominación no aportan nada al comercio, crecimiento y competitividad sino todo lo contrario: dejan la puerta abierta para que obligaciones y créditos puedan seguir siendo eludidos de forma casi indeterminada, en tanto no se obtenga una resolución favorable al término de un procedimiento jurisdiccional.

En definitiva, esta modificación lejos de abonar al objeto de la reforma financiera, merma la eficiencia, la confianza y la certeza jurídica que los comerciantes buscan y que en sí mismos son elementos fundamentales para el crecimiento empresarial y económico del país.

Concursos mercantiles

Las reformas a la Ley de Concursos Mercantiles (LCM) son un lienzo en claroscuro. Por una parte, se busca transitar hacia la utilización de medios electrónicos, paso que debe existir en general para cualquier procedimiento jurisdiccional mexicano. En adición, se crea la figura de "Empleado relevante" en los artículos 117 y 270 Bis de la LCM. Es un acierto del legislador, ya que tal figura fungirá como un elemento clave para evitar procedimientos de concurso fraudulentos. Bajo este precepto, aquellas personas que formen parte de una empresa y

²⁴ Tales aspectos son solamente ejemplos y no un análisis exhaustivo de toda la reforma financiera y la miscelánea mercantil.

²⁵ Artículo 1168 del Código de Comercio.

cuyo actuar sea doloso y en detrimento del patrimonio de la empresa con el que se va pagar a los acreedores (masa concursada), serán responsables directos de los daños y perjuicios que de sus acciones resulten además de las sanciones penales que en consecuencia pudieren imponérseles. Esta medida es una efectiva protección a los acreedores del concursado, ya que pretende paliar las intenciones o acciones fraudulentas que pudieran vedar el pago de sus créditos.

Por otra parte, la criminalización siempre presente en estos procedimientos pareciera ser el incentivo más frecuentemente utilizado en los últimos tiempos para inhibir la conducta de los empresarios.²⁶ La LCM parece partir de la premisa que las sociedades mercantiles que acuden a esta figura lo hacen con la intención de eludir sus obligaciones e, incluso, para obtener algún beneficio fiscal. Si bien es cierto que se trata de una práctica común, no lo es menos que la recurrencia de esas situaciones no debe eclipsar el objeto del concurso mercantil: preservar las empresas antes que perseguir delincuentes, evitar el incumplimiento generalizado de obligaciones y mantener relaciones de negocio.

En ese sentido, la ley presenta un reto importante para los jueces, quienes deberán determinar qué concursos son bien intencionados y a ellos darles la celeridad necesaria para que el comerciante pueda reactivar sus actividades comerciales en el corto plazo, mientras que deberán vigilar escrupulosamente aquéllos que sí pudieran tener matices fraudulentos a fin de salvaguardar los intereses de los acreedores.

Retos en la implementación de la reforma financiera

La reforma financiera y la miscelánea mercantil abarcan más de treinta ordenamientos cada uno modificado en diversos preceptos. Ergo, el primer y más grande desafío tanto para los órganos reguladores, cuerpos administrativos y judicatura por igual consiste en conocer estas modificaciones, entender su espíritu y propósito e interpretarlas de tal forma que procuren, favorezcan y protejan las relaciones comerciales para así fomentar el crecimiento y la competitividad.

Ambas reformas afectan de forma importante a los organismos dependientes de la federación y no tanto así a las entidades federativas. Sin embargo, que la implementación de estas mejoras esté en manos de la federación no exime a las entidades federativas de tener la debida actualización sobre los cambios aprobados. Entonces, el reto ya existente se engrosa en la medida que será la federación quien deberá exhortar a los gobiernos locales para que sus funcionarios, de cualquier orden de gobierno, tengan el conocimiento y preparación suficiente para aplicar e interpretar de forma eficiente las reformas cuando en algún determinado asunto las disposiciones del orden federal se vinculen con la competencia local, por ejemplo, los juicios hipotecarios.

²⁶ Véase, por ejemplo, la criminalización de prácticas monopólicas absolutas que se establece en el artículo 254 bis del Código Penal Federal, en donde se sanciona a los individuos que incurran en dichas prácticas con una pena mínima de cinco años y una máxima de diez. Visible en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 2014.

Hacia la verdadera mejora competitiva

En unos años, la realidad hablará por la reforma financiera y la miscelánea mercantil y habremos de saber su verdadero impacto en la economía mexicana. Desafortunadamente, mientras no se haga una transformación uniforme al sistema judicial, los avances que se logren en la implementación y aplicación de las normas se verán siempre disminuidos por las carencias en los mecanismos de su ejecución.

Actualmente, el sistema judicial estatal tiene distintos grados de avance en la adopción de nuevas tecnologías y la modernización de sus sistemas y procedimientos. El hecho que pese a la existencia casi omnipresente de los medios electrónicos y la comunicación virtual, los procedimientos jurisdiccionales se deban de seguir llevando como lo han venido haciendo desde hace más de dos décadas perjudica a la certidumbre jurídica y el ambiente de inversión. Hoy en día, un procedimiento judicial representa gastos tanto para el que acude a ellos para resolver su disputa como para el que la resuelve. Los procedimientos se atienden casi siempre de forma presencial (por ejemplo, presentación de promociones, revisión física de expedientes y realización de notificaciones personales) y la utilización de medios electrónicos es escasa. Los juzgados dedican una parte importante de su presupuesto a las personas que consagran la mayor parte de su día a recorrer ciudades a fin de entregar notificaciones a los intervinientes en un procedimiento. Desde luego, todo esto sería fácilmente superado con la adopción de un sistema electrónico de seguimiento de asuntos que permita a las partes conocer el estado de su caso de forma remota.

En suma, a pesar del fuerte gasto en que se incurre, en la mayoría de las ocasiones, estos dispendios no se traducen en un empleo efectivo de los recursos del personal sino en una carga que es tan onerosa en tiempo y dinero que a veces el costo supera al beneficio y se opta por abandonar la recuperación de un crédito. Todo ello comienza un círculo vicioso de evasión de pago e ineffectividad en el cobro.

El problema cobra una dimensión aún más importante si se considera que el gasto que representa la manutención de un juzgado y los procedimientos que ahí se llevan pudiera ser invertidos en herramientas para mejorar la impartición de justicia de forma continua y permanente, en lugar de ser un mero gasto corriente que nada aporta al fortalecimiento, progreso y eficiencia de la misma. Año con año se destinan importantes partidas presupuestales a los salarios del personal, gastos de transporte y materiales físicos que, de colocarse en proyectos de desarrollo tecnológico, crearían infraestructura suficiente para desahogar conflictos de forma ágil y así aumentar la confianza en la economía mexicana. Afortunadamente, en algunos estados como Nuevo León se están implementando sistemas computarizados que actualmente ya permiten el seguimiento de un asunto de principio a fin de forma remota y sin costo adicional alguno.

Otro rubro importante a destacar en la modernización de impartición de justicia es la adopción de procedimientos orales y de mediación. Los congresos locales y judicaturas de distintas entidades federativas como Oaxaca, Nuevo León y Chihuahua, así como el Distrito Federal, han hecho esfuerzos importantes por explorar alternativas

que beneficien a ciudadanos en la resolución de sus conflictos y recuperación de créditos. Actualmente ya se llevan a cabo procedimientos orales en materia mercantil y penal y próximamente se espera que los juicios hipotecarios también se resuelvan de esta forma. Además, la mediación administrada por órganos del Estado se ha promovido fuertemente como un medio alternativo de solución de controversias.²⁷ Ambos mecanismos son interesantes rutas que comienzan a ser exploradas para aminorar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y, sobre todo, de dotar de herramientas al ciudadano para que resuelva sus controversias, recupere sus créditos y aumente la viabilidad de sus actividades comerciales de forma barata, justa y eficiente.

En suma, la reforma financiera y la miscelánea mercantil han buscado disminuir los costos de transacción en el otorgamiento y recuperación del crédito a través de hacer más eficientes los trámites para la inscripción de garantías y la recuperación de los créditos. Es prematuro aún para evaluar el impacto de estas reformas en la disminución en el costo del crédito y en el aumento de su penetración. Sin embargo, es claro que se busca especializar y centralizar la recuperación de los créditos en la Federación para facilitar la disminución de los costos del crédito y su penetración.

Fuentes consultadas

Banco Mundial (2014), *Doing Business en Mexico 2014*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, p. 5. Disponible en: [http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/~/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB14-Mexico-spanish.pdf)

CNBV (2011) Encuesta a Bancos sobre el Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. La misma fue levantada por la CNBV conjuntamente con la CEPAL. Ver en http://www.cnbv.gob.mx/CNBV/Estudios-de-la-CNBV/Encuesta%20Bancos/Resultados_Encuesta_Bancos_Financiamiento_micro_peque%C3%B1as_medianas%20empresas.pdf

Beck T.; Demircuc-Kunt, A. (2006), "Small and medium-size enterprises: Access to finance as a growth constraint", en *Journal of Banking & Finance*, Volume 30, Issue 11, noviembre, pp. 291-294.

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), oficio REC-001-2014 de 7 de julio de 2014, por el que da a conocer el Acuerdo CFCE-150-2014

Díaz-Infante, E. (2013), *La Reforma Financiera y el Riesgo del Crédito*, en <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/LaReformaFinancieraYLosRiesgosdelCredito-3.pdf>

Eliás Azar, Edgar (2014), "Discurso inaugural", en *Conferencia Sobre Cumplimiento de Contratos*, en http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/DISCURSO_DEL_MAGISTRADO_EDGAR_ELIAS_AZAR_PRESIDENTE_DEL_TRIBUNAL_SUPERIOR_DE_JUSTICIA_DEL_DISTRITO_FEDERAL_EN_LA_INAUGURACION_DE_LA_CONFERENCIA SOBRE_CUMPLIMIENTO_DE_CONTRATOS_ORGANIZADA_POR_LA_SECRETARIA_DE_ECONOMIA_EL_MINISTERIO_DE_JUSTICIA_DE_LA_REPUBLICA_DE_COREA_EL_FORO_PARA_LA_COOPERACION_ECONOMICA_ASIAPACIFICO_Y_EL_ORGANO_JURISDICCIONAL.

El Financiero, <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/reforma-financiera-tendra-tribunales-especializados.html> Nota de Janette Leyva aparecida en el Periódico el Financiero, el 22 de abril de 2013

Salinas Garza, José Arturo (2012) *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio; y de las leyes General de Sociedades Mercantiles, de Sociedades de Inversión, General de Títulos y Operaciones de Crédito, Federal de Derechos, y Orgánica de la Administración Pública Federal*, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Consultada el 9 de noviembre de 2014 Sanchez Cordero, Olga (2005) "La Competencia Concurrente en el Derecho Mercantil". Ponencia dictada el 21 de septiembre de 2005 en el Foro sobre la Competencia Concurrente en el Derecho Mercantil organizada por el Instituto de la Judicatura Federal. Ver en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/competencia-concurrente-en-materia-mercantil.pdf>

Yunus, Muhammad (1998), *Hacia un Mundo sin Pobreza*, Editorial Andrés Bello

27 Discurso del magistrado Edgar Eliás Azar, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la inauguración de la Conferencia Sobre Cumplimiento de Contratos, organizada por la Secretaría de Economía, el Ministerio de Justicia de la República de Corea, el Foro para la Cooperación económica Asia-Pacífico y el órgano jurisdiccional consultado en http://www.poderjudicialdf.gob.mx/en/PJDF/DISCURSO_DEL_MAGISTRADO_EDGAR_ELIAS_AZAR_PRESIDENTE_DEL_TRIBUNAL_SUPERIOR_DE_JUSTICIA_DEL_DISTRITO_FEDERAL_EN_LA_INAUGURACION_DE_LA_CONFERENCIA SOBRE_CUMPLIMIENTO_DE_CONTRATOS_ORGANIZADA_POR_LA_SECRETARIA_DE_ECONOMIA_EL_MINISTERIO_DE_JUSTICIA_DE_LA_REPUBLICA_DE_COREA_EL_FORO_PARA_LA_COOPERACION_ECONOMICA_ASIAPACIFICO_Y_EL_ORGANO_JURISDICCIONAL. Sería ideal señalar la fecha de consulta

*Enrique Díaz-Infante es Investigador del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y Omar Guerrero es Socio de Hogan Lovells BSTL, S.C.

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO

Crecimiento en el crédito empresarial y la reforma financiera

Equipo profesional del IMCO

Los saldos de crédito empresarial registrados por el Banco de México no nos permiten discernir ningún efecto derivado de la reforma financiera. Probablemente es muy pronto para medir el impacto de una reforma tan ambiciosa y compleja.

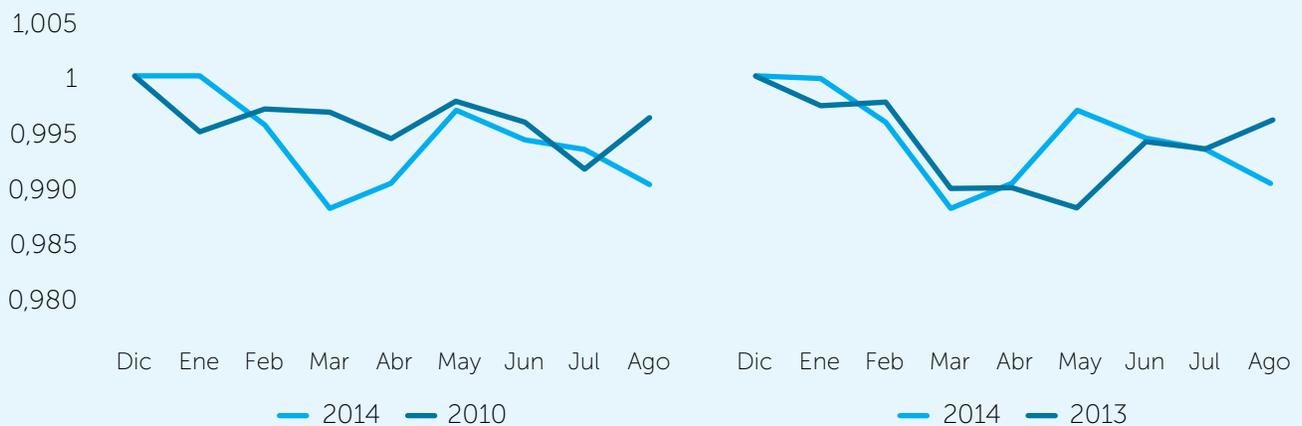
La propia complejidad de la reforma hará difícil su evaluación posterior. No sabremos si los cambios en el financiamiento empresarial (si es que se dan) son atribuibles a las garantías, los procesos mejorados de recuperación, o los cambios legales para los casos de insolvencia.

Dicho esto, 2007 presentó saldos de crédito empresarial con crecimientos inusualmente altos. Ello debería ser un indicador adelantado de la probabilidad de crisis en la economía. Si el nuevo otorgamiento de crédito no corresponde a la capacidad de los negocios para elevar su productividad y a la vez poder remunerar mejor a los factores de la producción, incluido el capital, un mayor endeudamiento genera condiciones propicias para una crisis en los negocios. Si el otorgamiento de crédito en esas condiciones es generalizado, puede generarse una crisis financiera.

Crédito empresarial como porcentaje del crédito al sector privado

Comparativo 2010-2014 vs 2013-2014

Índice 1=Diciembre del año anterior



Fuente: IMCO con datos de Banxico (<http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>).

R

Transparencia

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

Jacqueline Peschard

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Los principales objetivos de la reforma constitucional en transparencia 2014

La autonomía constitucional de los organismos garantes

El universo de los sujetos obligados en las entidades federativas

Los retos del Sistema Nacional de Transparencia

La relación de los organismos garantes locales (OGL) con el IFAI

Propuestas para avanzar en el cumplimiento de la reforma constitucional

Un plazo adicional para armonizar la normatividad en estados y DF

Mecanismos y espacios de coordinación y cooperación entre organismos garantes

Más que enfocar el problema sobre las tareas y los retos que enfrentan los diferentes organismos garantes locales, hay que hacerlo desde la óptica de la coordinación y cooperación.

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

Jacqueline Peschard*

La reforma constitucional de 2014 introdujo un cambio significativo en nuestro régimen de transparencia. De ser un régimen claramente federal, marcado por la diversidad de disposiciones normativas, alcances, mecanismos, criterios y procedimientos en la federación y las distintas entidades federativas, hoy habremos de transitar hacia uno que privilegia la uniformidad y la consistencia, teniendo como horizonte un régimen integral, nacional.

Se busca que el ejercicio de los dos derechos fundamentales –de acceso a la información pública y de protección de datos personales– tenga los mismos requisitos de accesibilidad para todos, de ahí que se prevea la conformación de un Sistema Nacional de Transparencia. Ello implica que la organización de los archivos gubernamentales esté regulada por las mismas normas y que las herramientas informáticas estén articuladas, al igual que los programas de transparencia en los diferentes ámbitos de la vida pública.

Dado que el tema que nos ocupa es el de las responsabilidades de los gobiernos estatales para darle vigencia y aplicabilidad a la reforma constitucional, en mi opinión, **más que enfocar el problema sobre las tareas y los retos que enfrentan los diferentes organismos garantes locales, hay que hacerlo desde la óptica de la coordinación y cooperación** entre las instancias encargadas de promover y defender la transparencia.

Los estudios y los índices de transparencia normativos y de prácticas concretas muestran que después de la reforma constitucional de 2007, que estableció los ejes rectores a ser adoptados por todos los órganos garantes, las variaciones en disposiciones normativas y prácticas efectivas siguen siendo la nota distintiva de nuestro régimen de transparencia.

Uno de los retos centrales es de naturaleza normativa y tiene un plazo fijo: la aprobación de una Ley General de Transparencia y de Protección de Datos Personales en el Sector Público y una Ley General de Archivos que por disposición constitucional deberán definir los principios, bases y procedimientos que habrán de incorporar las legislaciones secundarias locales como requisitos mínimos e indiscutibles. Las leyes secundarias que habrán de aprobar las legislaturas locales podrán ir más allá de las reglas establecidas en las leyes generales, pero ajustándose a los estándares ahí instaurados.

En dichas normas generales habrán de fijarse las áreas y los mecanismos de coordinación y cooperación entre organismos garantes (Programa Nacional de Transparencia), así como los espacios para deliberar y determinar tanto los lineamientos específicos para el tratamiento de cada una de las áreas de los sujetos obligados que se incrementan

significativamente (Consejo Nacional de Transparencia), como las características de las herramientas informáticas para darle agilidad al ejercicio de los derechos fundamentales (Plataforma Nacional de Información).

El Consejo Nacional de Transparencia, la instancia rectora del Sistema Nacional de Transparencia, deberá estar formado por la representación de todos los organismos garantes del país, coordinados por el IFAI, con objeto de asegurar la elaboración de criterios comunes de interpretación en acceso a la información y protección de datos personales. El diálogo y la comunicación entre pares será la base para alcanzar el objetivo, asegurándose de no inhibir la capacidad de análisis e interpretación de los organismos garantes locales (OGL).

Los principales objetivos de la reforma constitucional en transparencia 2014

Apenas siete años después de la reforma constitucional de 2007 que elevó la transparencia y el acceso a la información al rango de derecho fundamental y se establecieron los principios rectores para su ejercicio (máxima publicidad, excepciones establecidas en ley, órgano garante especializado con facultades resolutorias de carácter definitivo), en febrero de 2014 se promulgó una nueva reforma constitucional en la materia, cuyo objetivo es que el derecho se ejerza de la misma manera en todo el territorio nacional.

Como bien ha señalado Mauricio Merino (2006), la traducción local de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información "implicó la articulación de 'muchas políticas' alrededor de un solo derecho, provocando la inaceptable situación de que los mexicanos no tuvieran garantizado, de forma homogénea, el ejercicio del derecho de acceso a la información." Así, para finales de 2012, era evidente que los cambios normativos e institucionales que se detonaron en las entidades federativas a raíz de la reforma constitucional de 2007, no eran suficientes para garantizar la plena armonización del derecho a lo largo y ancho de nuestro país.

Casi dos años tomó la discusión en el Congreso para aprobar la reforma constitucional de transparencia en febrero de 2014, debido a las resistencias que subsisten en los poderes federal y locales para incrementar y hacer más consistentes sus obligaciones en este terreno, así como para robustecer a los organismos que vigilan su cumplimiento. Al final, la decidida presión de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios órganos garantes logró que la reforma constitucional fuera promulgada en términos muy positivos.

El nuevo mandato constitucional significa un verdadero golpe de timón normativo porque instruye a la conformación de un Sistema Nacional de Transparencia que implica uniformidad de principios, procedimientos y criterios de interpretación para todos los sujetos obligados en los tres órdenes de gobierno.

Para cumplir con este propósito, la reforma contempla que a más tardar un año después de su promulgación, es decir, el 8 de febrero de 2015, estén aprobadas las leyes generales de transparencia, de

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

archivos y de protección de datos personales en el sector público, las cuales sentarán principios, bases y procedimientos a los que deberán alinearse, en la misma fecha límite, las leyes secundarias, tanto federal como locales. Dicho de otra manera, **el propósito de la reforma constitucional fue superar la asimetría de las normas de transparencia que subsisten en las diferentes entidades federativas, así como la disparidad de criterios de interpretación y de procedimientos de aplicación que se emplean en la actualidad.**

Al tratarse de un derecho fundamental, los marcos normativos federal y locales deben ofrecer las mismas garantías de acceso a la información para todas las personas, titulares del derecho y las mismas obligaciones de transparencia para todos los sujetos obligados. Esto, en el entendido de que el esquema federal vigente deja abierta la posibilidad para que legisladores locales determinen eventualmente ir más allá de los estándares comunes que serán el piso básico establecido por las leyes generales.

La reforma de transparencia 2014 dotó de autonomía constitucional al IFAI y a todos los órganos garantes de la información en los estados, 18 de los cuales ya contaban con autonomía orgánica plena (IFAI, 2013). Ello significa uniformar a la alza los alcances y la profundidad de las facultades de todos los institutos y comisiones de transparencia del país. La relevancia de esta modificación constitucional radica en que parte de una concepción nacional y sistémica de la política de transparencia, lo que derivará en que el ejercicio de este derecho de tercera generación tenga mayor amplitud, consistencia y sistematicidad.

Los aspectos esenciales de la reforma son:

- 1) **Crece el número de sujetos obligados de transparencia** para ya no sólo abarcar a entidades públicas, sino a partidos políticos, fondos y fideicomisos, así como los sindicatos y las personas físicas o morales que reciban o administren recursos gubernamentales o ejerzan funciones de autoridad.
- 2) **Se robustecen las funciones de todos los órganos garantes** en tanto vigilantes del ejercicio del derecho de acceso a la información y promotores de la transparencia proactiva, en virtud de que ahora serán autoridad competente para todos los sujetos obligados y no sólo para las dependencias y entidades del gobierno, como sucedía en el ámbito federal, donde la ley obligaba a todos los poderes y organismos públicos, pero el IFAI sólo era competente frente a aquéllos que integraban a la administración pública federal.
- 3) Para asegurar la homogeneidad de los principios, procedimientos y criterios de transparencia en los tres niveles de gobierno, **el IFAI se convierte en segunda instancia de las resoluciones de los órganos garantes estatales**, ya porque impugne un particular insatisfecho con la respuesta local, ya porque lo promueva con fundamento el propio órgano de transparencia local, o aplicando la facultad de atracción para casos que sean de *interés o trascendencia*, es decir, que sean

relevantes o impliquen contradicción de criterios de apertura o de clasificación de la información.

- 4) **Se establece un sistema nacional de transparencia**, que encabezará el IFAI, en coordinación con los organismos garantes locales y que habrá de articular un conjunto de acciones y mecanismos para darle coherencia y consistencia a las políticas de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- 5) **Se prevé la coordinación del IFAI con otras entidades del Estado mexicano que tienen encomendadas facultades en materia estadística, de archivo y auditoría** (Auditoría Superior de la Federación, INEGI, Archivo General de la Nación y con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal), a fin de garantizar que la información proporcionada genere certeza y permita un adecuado escrutinio de las tareas de los entes públicos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

En suma, las modificaciones constitucionales sientan las bases de una nueva relación entre los órdenes de gobierno para diseñar y ejecutar una política pública nacional de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Se trata de pasar de un esquema de normas y prácticas de transparencia caracterizado por la heterogeneidad a uno que adapte e integre a los regímenes locales y al federal en un verdadero Sistema Nacional de Transparencia.

Los distintos estudios que han analizado los regímenes de transparencia coinciden en señalar que su rasgo característico es la disparidad. Desde el estudio *Métrica de la Transparencia* (CIDE 2010) elaborado para identificar el cumplimiento de los diversos ordenamientos legales y sus respectivos arreglos institucionales en relación a los principios rectores de la transparencia, se evidenció una alta variabilidad entre las entidades, ya que en un índice de 0 a 1, las puntuaciones de los diferentes rubros considerados oscilaban entre 0.94 para el Distrito Federal y 0.45 para Baja California, por ejemplo.

En el mismo sentido, el *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México* (IDAIM, Fundar 2014) que buscaba evaluar las leyes de transparencia con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales, encontró no sólo grandes diferencias entre los contenidos de las leyes entre sí, sino que, en promedio, alcanzaban una puntuación baja de 5.7/10, es decir, eran deficientes respecto de las mejores prácticas reconocidas. Así, mientras que el Distrito Federal y Nayarit cubrían un 8.3% de las funciones necesarias para cumplir con el mandato de garantía del derecho, Sinaloa solamente alcanzaba un 3.3%

En el mismo sentido, el *Índice Nacional de los Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información* (INOGDAI, Article 19 y México Infórmate, 2014), que va más allá de las leyes de transparencia para analizar el funcionamiento de los órganos garantes, encontró también una alta heterogeneidad en las capacidades y las prácticas efectivas de dichos órganos. Por ejemplo, en "criterios para la resolución de controversias", el Índice arroja un promedio nacional de 10.5 puntos/100, es decir, una calificación muy baja, y mientras que los

institutos de transparencia del Distrito Federal y Yucatán obtuvieron una calificación de 60/100, veinte órganos garantes obtuvieron la calificación de 0, al no haber generado criterios relacionados con sus resoluciones o no contar en sus legislaciones con la obligación de generarlos (INOGDAL, 2014: 13).

Estos datos son sólo una muestra de que **el terreno sobre el que habrá de cobrar vigencia la reforma constitucional de 2014 es muy irregular tanto en el plano normativo, como en el de la operación práctica.** Para edificar el Sistema Nacional de Transparencia sobre un piso firme, es indispensable preguntarse sobre las tareas y responsabilidades que habrán de enfrentar los órganos garantes.

Si convenimos que el objetivo es lograr que se conforme una red bien armada de colaboración interinstitucional que permita diseñar y poner en práctica directrices nacionales de transparencia, de protección de datos personales y de archivos, para el caso concreto de los organismos garantes de las entidades federativas, alcanzo a identificar algunas áreas que plantean desafíos y que pueden agruparse en dos grandes dimensiones: 1) las derivadas de la autonomía constitucional que se les confiere y 2) las relacionadas con la construcción del Sistema Nacional de Transparencia.

La autonomía constitucional de los organismos garantes

A pesar de que el artículo 6º constitucional preveía desde 2007 que los órganos garantes de transparencia fueran especializados y tuvieran autonomía operativa, de gestión y de decisión (Artículo 6º, párrafo IV), cada legislación en particular establecía si ésta era de carácter orgánica y estaba prevista en la constitución local (BC, Camp., Chih., Coah., Dgo., Jal., Méx., Mich., Mor., NL, Oax., Pue., Gro., SLP, Son., Tab., Tlax., Yuc.) o si solamente se establecía en la legislación respectiva (Ags., BCS, Chis., Col., DF, Gto., Gro., Hgo., Nay., QR, Sin., Tamps., Ver., Zac. y la federal) (IFAI, 2013). Fue así como se conformó el mosaico de comisiones e institutos de transparencia y acceso a la información del país.

Hoy, la reforma constitucional confiere a todos el carácter de organismos con autonomía constitucional, técnica, de gestión, presupuestal y organizativa, así como personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículos 6º, 116º y 122º). De entrada, esto obliga a 14 legislaturas a reformar sus constituciones para incorporar esta nueva naturaleza jurídica a la entidad encargada de velar y garantizar los dos derechos fundamentales. Esta modificación supone un reto importante para las relaciones de poder en aquellas entidades que habían adoptado una posición más conservadora en la construcción de su régimen de transparencia, pues ahora todos los poderes y entes públicos autónomos quedarán bajo la tutela del organismo de transparencia y ya no sólo los gobiernos estatal y municipales respectivos. Crear un organismo autónomo, que por sus funciones transversales impacta al conjunto del entramado institucional, implica alterar los equilibrios entre los entes públicos y los actores políticos en una entidad federativa.

A pesar de que todos los órganos garantes estatales contaban con autonomía de decisión, no todas las leyes preveían que sus resoluciones fueran definitivas, pues en cuatro estados (Camp., Gro., NL y Ver.) no lo eran y ello dejaba a los sujetos obligados ante la posibilidad de no aplicarlas, rompiendo con el principio de que sólo los titulares del derecho, es decir, los particulares, pueden impugnarlas por la vía del amparo y así velar por la legalidad de las mismas. Debido a que las resoluciones de los organismos garantes ahora son definitivas e inatacables, esta modificación deberá incorporarse a los textos de todas las constituciones locales.

Otro tema que habrá de implicar cambios en las constituciones locales es el relativo a las facultades para emitir medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos garantes por parte de los sujetos obligados, en la medida que es una nueva atribución de los institutos o comisiones de transparencia. Es cierto que en la mayoría de las legislaciones locales estaba prevista ya la facultad de los órganos garantes de sancionar al servidor público que faltara a alguna de sus obligaciones de transparencia o de protección de datos (sólo en nueve entidades no estaba prevista esta facultad: BCS, Camp., Chis., DF, Hgo., Oax., Pue., Tamps., Tlax.), sin embargo, la reforma constitucional de 2014 no establece quién deberá emitir la sanción, por lo que dependerá de lo que se establezca en la Ley General como regla básica.

Un asunto que ha probado ser particularmente relevante, relacionado con la autonomía constitucional de los organismos garantes, es el del mecanismo de integración del Pleno respectivo, debido a que de su composición depende que sus decisiones favorezcan a alguna corriente política, o incluso al partido en el gobierno en turno. Hasta 2013, en la gran mayoría de las entidades federativas se establecía que los comisionados o consejeros surgirían del voto de 2/3 partes de los congresos locales y la Asamblea Legislativa del DF, sin embargo, en seis estados, el gobernador en turno nombraba a los comisionados, con la ratificación del Congreso por mayoría calificada (Chis., Col., Dgo., Ver., Yuc., Zac.), tal como sucedía en el caso del IFAI. En otros seis estados, la ratificación legislativa sólo requería de mayoría simple (Hgo., Méx., Sin., Tab., Tamps., Zac.), facilitando así que un solo partido político tuviera eventualmente la decisión en sus manos. Sólo en Nayarit los consejeros eran nombrados por diferentes asociaciones profesionales (empresarios, notarios, abogados), es decir, no había intervención de un organismo político.

En este rubro, la reforma constitucional no fija un procedimiento determinado de nombramiento de los integrantes del Pleno del organismo garante local (sólo lo hace para el IFAI), de suerte que las legislaturas estatales podrán decidir libremente el procedimiento, salvo que la Ley General establezca una regla común para todos.

La reforma constitucional otorga a los nóveles organismos garantes federal, estatales y del DF la facultad para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación **acciones de inconstitucionalidad** ante una posible contradicción entre las leyes secundarias de su entidad respectiva y la Constitución Federal (artículo 105, fracción II, inciso h). Esta atribución confiere legitimidad a los organismos garantes de

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

transparencia, que son especializados en el tema, para que puedan contribuir al ejercicio del control de la constitucionalidad de las leyes en la materia. Empero, esta atribución presenta un nuevo reto y una exigencia adicional para los organismos garantes porque los obliga a realizar un ejercicio crítico de las leyes o reformas que sus respectivos congresos aprueben para identificar que efectivamente éstas se adecuen a las disposiciones constitucionales. Al final, esta posibilidad permite que los organismos garantes de transparencia y protección de datos ejerzan un escrutinio sobre el Poder Legislativo correspondiente, fortaleciendo su función de autoridad especializada en la materia.

El universo de los sujetos obligados en las entidades federativas

La reforma constitucional de 2014 establece como pública "toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal". (Artículo 6º, inciso A, fracción VIII).

Debido a que antes de la reforma constitucional de 2014, 18 entidades federativas ya contaban con organismos garantes con autonomía constitucional, éstos ya eran competentes para resolver recursos de revisión por negativas a solicitudes de información en contra de todos los poderes y los organismos constitucionalmente autónomos en sus respectivos estados (el INFODF sin ser constitucional autónomo, ya contaba con dicha competencia).

Sin embargo, al haberse incrementado el conjunto de los sujetos obligados más allá de los entes públicos, hay que considerar que en 19 entidades federativas, los partidos políticos ya estaban contemplados como sujetos obligados directos, con lo cual dichas entidades de interés público debían responder directamente a solicitudes de información y ser vigilados por el instituto o comisión de transparencia respectivo. De tal suerte, sólo 13 estados (Ags., BC, Camp., Chis., Gto., Gro., Hgo., Mex., Nay., NL, Oax., QR, Tamps.) habrán de incorporar a su texto constitucional a los partidos políticos locales como sujetos obligados directos y ya no como indirectos, es decir, no responsables frente a demandas de información, ya que eran los institutos electorales respectivos los que tramitaban las solicitudes de información y los eventuales recursos de revisión.

Algo semejante sucede con el tema de "las personas físicas y morales que reciben recursos públicos", ya que en 22 entidades federativas estaban identificadas como sujetos obligados de transparencia. De ahí que sólo 10 estados (BC, Chis., Gto., Hgo., Mex., NL, Oax., Pue., Qro., QR) habrán de incorporarlas como tales en sus respectivos textos constitucionales y legales. En este caso, resulta indispensable que se elaboren lineamientos para su tratamiento específico, porque hay personas morales y físicas de muy distintos alcances, pues hay organizaciones sociales o empresariales con estructuras estables, que reciben financiamiento público y pueden definirse como sujetos

obligados directos, mientras que otras pueden recibir un recurso público esporádico o excepcional (una beca, por ejemplo), por lo que sus obligaciones de transparencia deberían ser indirectas, es decir, resueltas y satisfechas a través de las entidades públicas que otorgan los recursos.

Considero que esta tipología de sujetos obligados debería preverse en la Ley General, a fin de sentar un criterio homogéneo para todos los niveles de gobierno.

En el caso de los sindicatos como sujetos obligados de transparencia, no hay precisión sobre si serán obligados directos o indirectos, en la medida que lo son en tanto que reciben o manejan recursos públicos, es decir, la obligación sólo abarca a aquéllos vinculados a entidades o empresas públicas.

Aunque el texto constitucional coloca a los sindicatos junto a las personas físicas o morales que reciben o manejan recursos públicos, tienen una naturaleza distinta, ya que los sindicatos son entidades de interés social y desarrollan funciones socialmente relevantes como la defensa de los intereses económicos y laborales de sus agremiados, de ahí que considero deben identificarse como sujetos obligados directos a los que se les puede solicitar información sobre la asignación de recursos y la utilización de los mismos, sin tener que optar por pedir la información al ente público que les proporciona el dinero. De nueva cuenta, el carácter directo o indirecto de los sindicatos como sujetos obligados debería quedar establecido en la Ley General de Transparencia, a fin de no alimentar la discrecionalidad de los legisladores locales.

La necesidad de abrir la información de los sindicatos ha sido una demanda de años atrás, de ahí que ya estuviera previsto su carácter de sujetos obligados al menos en tres leyes de transparencia locales, DF, Dgo., Mich., aunque lo eran en forma indirecta. Así, los datos relativos al dinero que por contrato colectivo, o cualquier otro compromiso entre el patrón y el gremio se otorgaba a los sindicatos, eran en principio públicos y accesibles, vía la entidad o dependencia respectiva.

El universo de sujetos obligados es un tema que implica retos importantes para las autoridades y entes públicos locales en general porque habrán de diseñar lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información poseída por sujetos obligados que tienen estatutos jurídicos distintos, lo que los hace administrar información de diferente naturaleza.

Los organismos garantes locales también recogerán la experiencia acumulada en los diversos órdenes de gobierno para revisar, actualizar y ampliar las disposiciones normativas y adecuarlas, para así poder atender las peculiaridades de los nuevos sujetos obligados de transparencia.

Empero, considero que **el reto más complicado para los organismos garantes locales (OGL)** no es el de preparar la nueva normatividad para hacerse cargo de sus atribuciones adicionales en sintonía con la regulación general, sino **el de carácter político, en la medida que**

implica enfrentar a grupos de interés constituidos acostumbrados a la discrecionalidad que ofrece el secreto en contextos marcados por redes clientelares que no se acomodan bien a la apertura.

Los cambios a las normas formales no se traducen ni mecánica, ni mágicamente en modificaciones reales en la mecánica del comportamiento de los intereses políticos y económicos regionales y estatales, ni tampoco pueden fácilmente romper las alianzas y compromisos que se tejen en la oscuridad de las oficinas públicas.

Está claro que hay un listado de normativas que deben dictarse, pero hay que asegurar que sean aplicables en el terreno cotidiano y en consonancia con los principios constitucionales de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

El desafío es que no se termine legislando en la superficie para cumplir con el mandato constitucional en la forma, dejando intocados los privilegios y las rutinas indebidas que cobija la opacidad y la impunidad.

La otra gran dimensión relacionada con los retos que enfrentan los organismos garantes locales es la construcción del Sistema Nacional de Transparencia que si bien será coordinado por el IFAI, implica necesariamente diseñar una red de intercambios entre todos los encargados de velar porque se logren los objetivos de la reforma constitucional.

Los retos del Sistema Nacional de Transparencia

Si recordamos que el propósito central de la reforma constitucional de 2014 fue homologar los principios, procedimientos y criterios de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para todo el país, a fin de eliminar las disparidades en el ejercicio de los dos derechos fundamentales, resulta muy pertinente el mandato constitucional de construir un Sistema Nacional de Transparencia.

Un sistema nacional es mucho más que un conjunto de tareas y acciones de diversas entidades y actores; se trata de una armazón en la que las diversas decisiones y actuaciones están coordinadas e interrelacionadas de tal manera que se pueda lograr el objetivo de darle consistencia y coherencia a las políticas de transparencia, acceso a la información, archivos y protección de datos personales. En un sistema, cualquier modificación a una de las partes tiene repercusiones sobre las demás, es decir, afecta el funcionamiento del conjunto, justamente porque se trata de un todo interconectado.

El Sistema Nacional de Transparencia es una meta encomendada a los organismos garantes que son quienes lo diseñarán, pondrán en marcha, evaluarán y someterán a revisión. Sin embargo, deberá construirse a partir de las directrices que establezca la Ley General de Transparencia y, derivados de ahí, los lineamientos que elaboren dichos organismos en sus respectivos ámbitos de competencia para hacerlo operable.

Si bien es cierto que el IFAI tiene a su cargo la coordinación del sistema nacional, no puede pasar por alto que los organismos garantes en las entidades federativas son autoridades autónomas en sus respectivas circunscripciones, por lo que no puede establecerse una línea de mando entre éstos y el IFAI, sino un esquema de cooperación e intercambio de concepciones y experiencias. Es por ello, que una de las áreas importantes en esta dimensión del Sistema Nacional de Transparencia son las relaciones entre el IFAI y organismos garantes locales (OGL).

La relación de los organismos garantes locales (OGL) con el IFAI

Lo primero que debemos considerar es que si bien el IFAI y los organismos garantes locales (OGL) son todos constitucionalmente autónomos, especializados imparciales y colegiados, con la responsabilidad de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, el IFAI mantiene una facultad que lo coloca por encima de los OGL, pues está legitimado para revisar las resoluciones de sus homólogos en las entidades federativas cuando éstas determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información solicitada. Esta facultad puede concretarse por la vía de una impugnación de un solicitante de información o a petición fundada de los propios OGL, o de oficio, por determinación propia del IFAI, cuando el "interés o trascendencia" del caso lo ameriten. (Artículo 6º, inciso A, fracción VIII.)

Esta atribución conferida al IFAI modifica sustancialmente su relación anterior con los OGL, pues a éstos les coloca un candado que reduce sus márgenes de discrecionalidad al momento de resolver los recursos de revisión que se les someten. Este control del IFAI sobre los OGL busca generar un incentivo para reducir la asimetría de interpretaciones y elevar el nivel de exigencia sobre los criterios de transparencia y de protección de los datos personales. De otra parte, la vigilancia del IFAI les otorga una herramienta para sortear posibles presiones del gobierno local respectivo, puesto que ellos mismos pueden requerir la intervención del IFAI con una debida fundamentación y motivación. Es decir, por un lado los obliga para evitar la posible intervención del IFAI, pero por otro los protege frente a eventuales injerencias de los poderes locales.

Para evitar que la intervención del IFAI sea la regla y no la excepción, es decir, para mantener acotada la posibilidad de que traspase las fronteras del federalismo, cobran relevancia en primerísimo lugar los ejes normativos que establezca la Ley General respecto de los alcances de dicha facultad para el organismo garante federal. Derivado de ésta, son importantes los lineamientos concretos que cada organismo garante determine para la clasificación o desclasificación de la información y para los procedimientos específicos de acceso a la información. De ahí que resulte aconsejable que existan reglas y esquemas de actuación comunes, los cuales requieren necesariamente ser acordados por los diferentes organismos garantes, si la tentativa es por que se observen realmente en la práctica. Es decir, resulta indispensable que todos los actores involucrados se sientan parte de dichos ordenamientos.

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

Una primera actuación será celebrar acuerdos de coordinación y cooperación que contribuyan a fortalecer los respectivos marcos jurídicos y a diseñar reglas de operación para delinear un Programa Nacional de Transparencia que contemple los objetivos, metas y líneas de acción que resulten convenientes por su apego a los principios generales y por su aplicabilidad. Para lograr este objetivo, resulta conveniente integrar un órgano rector que podría ser un Consejo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el que participen representantes acreditados (comisionados presidentes) de todos los organismos garantes y coordinado por el IFAI.

Esta instancia tendría por objeto estructurar los mecanismos de coordinación y cooperación, así como determinar las diversas áreas o comisiones de trabajo, quizás por áreas definidas por la naturaleza de los sujetos obligados, para desde ahí ir dándole contenido al Sistema Nacional de Transparencia.

Un tema particularmente delicado para la conformación del Sistema Nacional de Transparencia es el que se refiere a criterios de interpretación, los cuales dependían tradicionalmente de los diferentes órganos garantes en sus respectivos ámbitos de competencia y, aunque los parámetros del IFAI solían ser consultados por los OGL, no había obligación alguna de adoptarlos. Hoy es necesario definir si será el IFAI quien emita dichos criterios y si éstos serán obligatorios para los OGL, en la medida que sus resoluciones pueden ser sometidas a revisión por el Instituto Federal, por ejemplo, cuando exista una contradicción de criterios, que convertiría el asunto en relevante.

Considero que el Consejo Nacional de Transparencia sería un espacio adecuado para armar un mecanismo articulador de los criterios de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que sin inhibir la facultad interpretativa de los OGL, permita intercambiarlos, analizarlos y eventualmente establecer una suerte de jurisprudencia para todos. Esta fórmula permitiría que el IFAI desarrollara su función coordinadora, capaz de conducir la uniformización de los criterios, dándoles voz a los OGL, es decir, sin imposiciones de parte del organismo federal, pero ejerciendo una dirección legítima.

Como parte de estas tareas de coordinación es indispensable la homologación y articulación de los portales electrónicos de las entidades federativas. A pesar de que el INFOMEX, que es la plataforma informática más extendida en la actualidad, la cual permitió uniformar las mecánicas de acceso a la información y de interposiciones de recursos de revisión para todos los órdenes de gobierno, existen diferencias importantes en el funcionamiento de los portales estatales.

En primer lugar, no todos los portales incorporados al INFOMEX prevén la posibilidad de presentar solicitudes al conjunto de sujetos obligados, pues sólo en diez entidades lo permite el sistema electrónico; hay casos en los que únicamente está contemplado hacer solicitudes al Poder Ejecutivo (Jal., NL), uno en el que están el Ejecutivo y los organismos autónomos (Nay.); algunos dejan fuera a actores clave

como el Poder Legislativo (SLP, Zac.), o como la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Ags.) (Métrica de la Transparencia, CIDE 2010).

También existen diferencias importantes en la distribución de la información y los formatos de los portales, lo que impide animar a usuarios a ingresar, por ejemplo, una misma solicitud a distintas entidades federativas. Y es que cada uno de los 32 portales funciona de manera independiente y no hay forma de compartir los datos que se han ingresado previamente.

Abonando a la heterogeneidad existente, hay entidades que no aceptaron sumarse al sistema INFOMEX, reivindicando su derecho a tener uno propio, como en los casos de Oaxaca y el Estado de México, aunque es cierto que en estos sistemas sí hay posibilidad de presentar solicitudes de información o de protección de datos para todos los sujetos obligados.

Para darle forma al Sistema Nacional de Transparencia, es conveniente construir una Plataforma Nacional de Información, que ciertamente podrá inspirarse en el INFOMEX, pero debe robustecerse significativamente a fin de hacerlo efectivamente interoperable para dar un mejor servicio al usuario, a la vez que para mantener una constante comunicación entre los organismos garantes.

Está claro que uno de los retos en relación a esta plataforma informática nacional es el de los costos y la eventual administración del sitio. En mi opinión, el IFAI debería impulsar dicha herramienta informática, aprovechando el conocimiento acumulado que tiene y el espacio del Consejo Nacional de Transparencia para someterlo a la consideración de los OGL, estableciendo un periodo razonable para su implementación.

La relación entre los OGL y el IFAI abarca también la construcción de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas que obliga a una mejor coordinación de los organismos de transparencia con las entidades para elaborar estadísticas oficiales, de archivos y de fiscalización, es decir, articular mecanismos para lograr que la información difundida y disponible para la población sea certera, esté actualizada, resguardada bajo reglas archivísticas estandarizadas, a fin de facilitar la fiscalización de los recursos públicos, haciéndola más eficiente.

Tanto el Sistema Nacional de Transparencia como el de Rendición de Cuentas deben tomar en cuenta que existen condiciones sociales y económicas muy distintas en cada una de las entidades federativas y dentro de cada una de éstas. Es decir, partimos de un mapa con un mosaico muy diverso de actores, recursos humanos, tecnológicos y materiales que obligan a pensar un esquema gradual, con fases que las distintas entidades vayan cubriendo de acuerdo con sus propias capacidades y recursos. Es decir, en el trayecto de la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, hay que evitar la sobrecarga de expectativas y de responsabilidades que no se hacen cargo de la disparidad de recursos institucionales y financieros de los OGL.

Las variables socioeconómicas y las complejidades políticas son elementos que deben tenerse en cuenta para evitar imponer un modelo uniforme de transparencia que no se adapte o no sea aplicable a los diversos contextos sociales. **El gran reto, entonces, es que los mecanismos de coordinación logren diseñar una suerte de proceso modular que se vaya satisfaciendo en plazos más o menos flexibles.**

Por último, aunque no por ello menos importante, está el pendiente en materia de regulación de archivos para que todos los regímenes de acceso a la información y transparencia locales y federal se rijan por criterios homogéneos y compatibles para la preservación, clasificación, depuración y almacenamiento de los documentos públicos, sin lo cual será imposible cumplir con el principio de accesibilidad expedita.

Después de que en 2011, finalmente, se expidió una Ley Federal de Archivos para establecer reglas generales para ordenar y resguardar, así como para clasificar documentos administrativos e históricos, asegurando su conservación hasta el momento en que concluya el periodo de reserva, la reforma constitucional de 2014 va más allá, al mandar que se conforme un Sistema Nacional de Archivos, capaz de plantear requisitos para archivar documentación que sean aplicables en todos los órdenes de gobierno.

Está claro que compete al Archivo General de la Nación coordinar este esfuerzo por ser la cabeza del sector y porque se ha insistido en que el acceso expedito y puntual a información gubernamental no es posible si no existen archivos gubernamentales bien organizados que cumplan con los estándares reconocidos en la materia. Y si en el ámbito federal, el reto de darle sistematicidad a los archivos públicos es mayúsculo, en el estatal y municipal es inconmensurable, justamente por la asimetría de recursos técnicos y económicos disponibles.

Desde la perspectiva del principio constitucional de máxima publicidad y de la novedosa disposición de que todas las decisiones y acciones de la autoridad deben de tener un respaldo documental (Artículo 6º Constitucional, fracción A, párrafo I), la construcción del Sistema Nacional de Archivos resulta una herramienta orientadora de gran utilidad, para lo cual se aprobará una Ley General de Archivos que habrá de establecer las bases de la organización y el funcionamiento de los archivos en los tres órdenes de gobierno. (Artículo 73 Constitucional)

Propuestas para avanzar en el cumplimiento de la reforma constitucional

Un plazo adicional para armonizar la normatividad en estados y DF

Debido a que el propósito último de la reforma constitucional en materia de transparencia es articular un Sistema Nacional capaz de asegurar que sean los mismos principios, bases y procedimientos que se apliquen para todos los sujetos obligados, en los tres niveles de gobierno, una primera propuesta para darle consistencia a las normas secundarias es que a los congresos estatales y a la Asamblea

Legislativa del DF se les otorgue un plazo adicional para armonizar su normatividad conforme a la reforma constitucional y a las Leyes Generales de Transparencia y de Archivos, que tienen exactamente el mismo plazo para emitirse.

Resulta conveniente que las leyes generales establezcan ese plazo porque es indispensable que previo a la emisión de las leyes secundarias locales estén publicadas las generales que contienen los estándares que pretenden ser irreductibles para las autoridades locales.

La adecuación de las leyes secundarias a las Leyes Generales de Transparencia, Protección de Datos Personales en Sujetos Obligados y de Archivos es una tarea de primer orden para asegurar que se cumplan de manera consistente disposiciones constitucionales como las establecidas en el artículo 6º, fracción A, inciso I, relativas a que "todos los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive de sus facultades, competencias y funciones", así como a que "la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia", o las de la fracción V que determina que "los sujetos obligados [...] publicarán a través de medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de sus recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de los objetivos y de los resultados obtenidos."

Mecanismos y espacios de coordinación y cooperación entre organismos garantes

Si bien es cierto que la reforma constitucional dota de autonomía a los organismos garantes, tanto de la federación como de los estados y el Distrito Federal (Artículos 6º, VIII; 16, VIII; 122, C. V, inciso ñ), el IFAI está dotado de atribuciones que lo colocan por encima de los OGL, otorgándole la función de coordinar y conducir los esfuerzos de integración y sistematización de criterios y procedimientos para edificar el Sistema Nacional de Transparencia que mandata la reforma constitucional.

De tal suerte, los Programas estatales y del DF, en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, deberán guardar consistencia con el Programa Nacional, con las Políticas de Transparencia Proactiva y los Criterios de Evaluación para medir la efectividad de las mismas. Igualmente habrán de concebirse lineamientos de clasificación y desclasificación de información, así como de elaboración de versiones públicas, capaces de servir de guías de para todos los organismos garantes.

El Programa Nacional de Transparencia será el instrumento que integre y establezca los objetivos y las metas que deriven de las líneas generales de acción y de los criterios generales de interpretación que se determinen.

La responsabilidad de los gobiernos estatales en la implementación de la reforma constitucional de transparencia

En virtud de que el mandato constitucional de conformar un Sistema Nacional de Transparencia implica cambios en las rutinas institucionales existentes, en particular para los OGL que verán en cierta forma acotados sus márgenes de determinación, será indispensable diseñar y poner en práctica esquemas de capacitación y actualización tanto para los servidores públicos de los organismos garantes y los sujetos obligados.

Diseñar y poner en operación una Plataforma Nacional de Información es un objetivo y una apuesta primordial porque sabemos que más del 90% de las solicitudes de información se hacen por esta vía, la cual cada vez está más a la mano de diferentes sectores de la población, particularmente los más jóvenes. El ideal sería que dicha Plataforma garantizara la interoperabilidad de todos los sitios de internet federal y locales, así como que integrara el sistema de acceso a la información, el de obligaciones de transparencia (POT), junto con el gestor de recursos, lo cual abriría la posibilidad para la elaboración de estudios comparados, encaminados a evaluar la consistencia de las políticas de acceso, transparencia y protección de datos personales. Esta posibilidad alentaría a académicos y organizaciones sociales para que la información pública sea más comprensible a los ojos de todos. Está probado que la participación de estos estudiosos en el análisis y la traducción de la información pública puede dotarla de mayor utilidad social.

A fin de que todas estas acciones cobren forma en un esquema en el que habiendo un coordinador y conductor (IFAI), pero tratando con homólogos en las entidades federativas que poseen el mismo estatuto jurídico, sea indispensable armar un espacio para el intercambio y la comunicación entre los organismos garantes. Un Consejo Nacional de Transparencia, integrado por los 32 OGL y encabezado por el IFAI, serviría para establecer el piso básico de acuerdos sobre las políticas de alcance nacional. Desde luego que para dotarlo de atribuciones de coordinación de esfuerzos y de compromisos que abarcarán a todos los organismos garantes del país, tendría que estar previsto en la Ley General de Transparencia.

Dicho Consejo Nacional de Transparencia sería la instancia rectora del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, de suerte que estaría dotado de facultades para delinear la organización efectiva de los esfuerzos de coordinación y colaboración. El Consejo diseñaría sus propias formas de trabajo, vía comisiones tanto permanentes como específicas, por ejemplo.

La Ley General de Transparencia deberá también establecer algún mecanismo de coordinación para cumplir específicamente con el mandato constitucional del Artículo 6º, fracción A, inciso VIII, que establece que el IFAI habrá de coordinarse, además de con los organismos garantes de las entidades federativas y con otras instancias federales con competencia en términos de información pública, es decir, el AGN, la ASF y el INEGI, con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Está claro que la participación de diversas entidades federales implica que, en un mismo plano, puedan establecerse directrices de consulta para los OGL a fin de dar consistencia a la palanca impulsora del esquema de rendición de cuentas necesariamente de carácter nacional.

En suma, considero que **el modelo de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales**, ideado por el Constituyente Permanente este 2014, **obliga a pensar y trabajar más que en propuestas y tareas para los organismos locales** en particular, **en unas de coordinación y cooperación entre éstos y el IFAI**, porque solamente así podrá alimentarse y darle vigencia a los Sistemas Nacionales de Transparencia y de Archivos.

Fuentes consultadas

IFAI (2013), *Análisis del régimen de transparencia y acceso a la información en los estados y la federación*, México, IFAI.

CIDE (2010), *Métrica de la Transparencia*, México, CIDE.

IDAIM (2014), *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

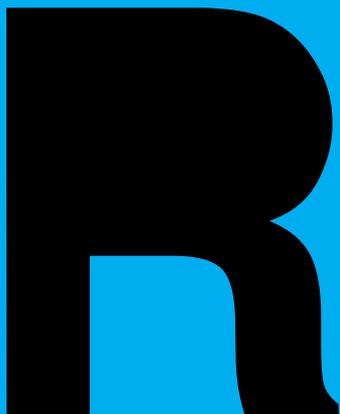
Article 19 y México Infórmate (2014), *Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información*, México .

Merino, Mauricio (2006), "Muchas políticas y un solo derecho", en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, *Diario Oficial de la Federación*, 7 febrero 2014.

Jacqueline Peschard es Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.



Electoral

Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral

María Amparo Casar

Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

La reforma electoral: contexto y contenido

Sistema de representación

Autoridades electorales: composición y facultades

Delitos electorales y medios de impugnación

Sistema de fiscalización

Medios y elecciones

Federalismo electoral

Retos y obstáculos

Propuestas

Transparencia

Educación cívico-electoral

Comunicación

Fiscalización

La ambigüedad, la discrecionalidad, la falta de criterios universales, la concurrencia, la necesidad de colaboración y la novedad de los preceptos que rigen las elecciones son una receta para el conflicto.

Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral

María Amparo Casar*

Uno de los slogans políticos más reconocidos por su precisión es el que reza: toda política es local (*all politics is local*). Este dicho fue popularizado por el cinco veces *speaker* de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Tip O'Neill, y su vigencia es indiscutible. Aunque la frase es normalmente utilizada para referirse a un principio en que los electores emiten su voto no con base a los asuntos de carácter "nacional", sino a su evaluación sobre cómo resuelven las autoridades locales los asuntos de su electorado, bien puede emplearse provechosamente para referirse a que el éxito de una pieza de legislación o de una política pública está en su implementación en el nivel local. Si una reforma a nivel federal o una política de gobierno dictada desde el centro no se gestionan de manera adecuada en el ámbito local, su fracaso está asegurado. Las leyes electorales no son la excepción.

En 2013 se aprobó la reforma político-electoral que modificó 31 artículos constitucionales y en 2014 se emitieron tres nuevas leyes generales: la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia de Delitos Electorales. Todas ellas requieren adecuarse a la legislación local y tienen implicaciones profundas para la organización y procesamiento de las elecciones estatales y municipales.

En este capítulo se aborda la más reciente reforma electoral en cuatro apartados. En los dos primeros se presenta el contenido de las modificaciones con énfasis en los aspectos transformados, lo que podría llamarse el "federalismo electoral" vigente al momento de promulgar la reforma constitucional, el 10 de febrero de 2014. En el tercero se analizan sus implicaciones para las elecciones locales, así como los obstáculos y retos que enfrentarán los gobiernos estatales para adaptarse a las nuevas disposiciones, poder cumplir con la nueva normatividad y hacer realidad los propósitos de las reformas, en el cuarto se ofrecen algunas propuestas para aumentar las posibilidades de éxito a nivel estatal.

I. La reforma electoral: contexto y contenido.

Desde que comenzó la transición, el marco electoral nacional ha sufrido cambios constantes, la mayoría de los cuales han requerido la adecuación de las legislaciones locales e, incluso, de las constituciones de las entidades federativas.

En ocasiones, el cambio y la adaptación pueden ser una necesidad producto de circunstancias cambiantes, pero también es cierto que la falta de estabilidad en las normas conlleva al menos tres problemas. El primero se refiere a las tensiones que toda negociación suscita entre las fuerzas políticas. Este problema va acompañado, la mayoría de las veces, del segundo, un fenómeno pernicioso para la coherencia de

las propias reformas electorales, pues éstas se convierten en moneda de cambio. El tercero consiste en que la falta de continuidad de las normas acaba traduciéndose en desconocimiento de las mismas y en ausencia de certeza para los actores que participan en las elecciones. Por ejemplo, cada vez que cambia el marco electoral, el ciudadano se enfrenta a una nueva boleta que acaba por confundirlo; los partidos deben aprender una nueva forma de reportar sus gastos; los medios necesitan apearse a nuevos lineamientos en sus pautas; los consejeros requieren probar sus nuevas atribuciones; los magistrados se ven obligados a utilizar nuevos criterios en sus resoluciones.

La reforma constitucional en materia político-electoral, así como las leyes generales y secundarias que de ella se derivaron, tienen lugar en un contexto político complejo caracterizado fundamentalmente por dos circunstancias. La primera, que ha resultado ser una constante, es el siempre presente conflicto poselectoral que quiere apaciguarse a través de cambios legislativos. Este "hábito reformista" deriva de un hecho: elección tras elección, los partidos perdedores sitúan la derrota no en la preferencia del electorado o en los errores cometidos sino en "normas injustas e imperfectas" y en el proceder de las autoridades electorales o de otros actores políticos. A las primeras se les acusa de parcialidad; a los segundos de haber trasgredido la ley sin recibir el castigo correspondiente. La segunda circunstancia se explica por el interés del gobierno en turno –siempre cuestionado por los competidores en su triunfo en las urnas– de apoyar las propuestas politoelectorales de sus adversarios a cambio de obtener la colaboración de los opositores y el apoyo para las iniciativas del gobierno en otros ámbitos.

Como toda reforma, la electoral de 2014 posee luces y sombras y su pertinencia y consecuencias no podrán ser evaluados con exactitud hasta que sus preceptos sean puestos en práctica. No obstante, en el agregado, hay evidencia de que la nueva reforma no responde, en su mayoría, a un diagnóstico acertado, que los cambios adoptados en poco ayudarán a resolver los problemas detectados y que difícilmente serán útiles para alcanzar los propósitos expresados en las exposiciones de motivos de todas las iniciativas que se tomaron en cuenta para la versión final de la reforma: aumentar la certeza y credibilidad en los procesos electorales, aminorar los litigios poselectorales, disminuir los costos de los comicios y, con todo ello, elevar el aprecio por la democracia que ha venido cayendo año con año hasta situarse por debajo de la media latinoamericana.

La reforma electoral es muy amplia y compleja. Cambia algunos aspectos importantes del sistema de representación; transforma la naturaleza, las atribuciones y los alcances de las autoridades electorales federales y locales; establece nuevas formas de interacción y espacios de coordinación entre éstas; regula de manera más específica la vida interna de los partidos; modifica la relación medios-elecciones, altera el sistema de fiscalización e incorpora nuevos delitos y sanciones electorales, incluidas las causales de nulidad. Todo esto sin tomar en cuenta aspectos de carácter particular como la paridad de género o el voto de los mexicanos en el extranjero. A continuación se presentan los cambios más importantes.

Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral

1.1. Sistema de representación

En materia de representación se produjeron algunos cambios fundamentales. El primero fue la elevación del umbral de votación requerido para tener acceso al Congreso federal y a los locales. Pasó del 2 al 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión así como de gobernador y congresos locales. Esta reforma busca evitar el fraccionamiento del sistema de partidos y la fuerza desproporcionada que en ocasiones adquieren organismos políticos de escasa representatividad nacional.

Un segundo cambio fue el de diputaciones plurinominales en las entidades federativas, para que la presencia de los partidos en los congresos locales fuese proporcional a los votos que obtuviesen en la elección. La idea era uniformar la fórmula utilizada para las elecciones federales y fijar un tope de representación máximo del 8% entre los votos obtenidos y la presencia de los partidos.

De suma importancia fue introducir la reelección consecutiva de legisladores federales y locales hasta por cuatro periodos, y de senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos hasta por dos. **Esta reforma termina con la excepcionalidad mexicana de la no reelección y otorga al ciudadano un valioso instrumento para premiar o castigar a sus representantes de acuerdo a su desempeño.** El innegable avance de la reelección consecutiva fue restringido por un candado impuesto para mantener el poder de designación y disciplina de las cúpulas partidistas sobre sus candidatos: la obligación de que el legislador o presidente municipal que quiera reelegirse lo haga a través del mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El cuarto cambio fue el establecimiento de la paridad de género para los candidatos a legisladores federales y locales, tanto para los de mayoría como para los de representación proporcional.

A los anteriores cambios se agregan la reglamentación de los tres derechos políticos y las formas de participación directa que ya habían sido incluidas en la reforma política de 2012: las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana (si logra reunirse el 0.13% de firmas correspondientes a los ciudadanos inscritos en la lista nominal) y la consulta popular (con al menos el 2% de los inscritos).

Finalmente, las coaliciones se adaptaron y ahora las hay de tres tipos: **totales, parciales** cuando los partidos postulan 50% de las candidaturas de manera conjunta y **flexibles** cuando la coalición postula solamente al 25% de los aspirantes a un cargo de elección popular.

1.2. Autoridades electorales: composición y facultades

La reforma transformó la composición, métodos de nombramiento y facultades de las autoridades electorales.

El órgano encargado de la organización de las elecciones adquirió carácter nacional y estará integrado por diez consejeros y un consejero presidente, que durarán en su encargo nueve años, serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser reelectos.

Como antes, su elección se llevará a cabo por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El procedimiento se vuelve más complejo aunque tiene la ventaja de prever una forma automática de designación en caso de que los diputados no cumplieran con su obligación de nombrar a algún o algunos consejeros en los plazos establecidos:

- La Cámara de Diputados emite una convocatoria con las etapas, fechas y plazos improrrogables y designa un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres son nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara, dos por la CNDH y dos por el órgano de transparencia.
- El Comité selecciona a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante.
- El órgano de dirección política de la Cámara de Diputados impulsa la construcción de acuerdos para la elección de los consejeros y su presidente, vota y remite al Pleno la propuesta con las designaciones.
- Si llegado el plazo no hay acuerdo en el órgano de dirección política o no se logra la votación en el Pleno, se convoca a una sesión en la que se eligen a los postulados mediante insaculación.
- Si llegada la fecha de terminación del proceso los consejeros no estuviesen nombrados, el Pleno de la SCJN designa a los consejeros, en sesión pública, mediante insaculación.

Por su parte, las facultades del INE se amplían de manera importante y su esfera de acción se extiende ya sea por mandato o por la posibilidad de atracción de las elecciones locales (véase *infra*, sección II, Federalismo Electoral)

La autoridad jurisdiccional también sufrió transformaciones. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se fortaleció por efecto de la reforma. Aunque al INE se le preservó la obligación de investigar las faltas y delitos cometidos, así como la autoridad para imponer medidas cautelares, la facultad de sancionar las infracciones de los partidos respecto a la utilización de los tiempos de Estado en radio y televisión, las normas de propaganda política y electoral, y la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, se le transfirió al TEPJF. Con esta medida se podrán evitar buena parte de las diferencias de criterios utilizados por ambas instituciones y de los conflictos que se generaban entre ellas creando así un sistema de justicia electoral más expedito que otorgue mayor certeza a los actores políticos.

1.3. Delitos electorales y medios de impugnación

Además de ordenar la elaboración de una nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la propia reforma constitucional introdujo nuevos preceptos en cuanto a los delitos electorales y sus sanciones. Por una parte, eliminó el artículo que establecía que en la propaganda política los partidos y candidatos debían “abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos”, dejando únicamente como prohibición la calumnia. Además, se inscribieron en la Constitución las causales de nulidad de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes, especificando que ésta procedería en los casos en que:

- Se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado;
- Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos de la ley y
- Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Para mayor detalle se precisó que una violación será determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida por el primer y segundo lugar sea menor al 5%. No obstante, se estipula que dichas violaciones deberán ser acreditadas “de manera objetiva y material”. Si así es, deberá convocarse a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

1.4. Sistema de fiscalización

Una de las demandas atendidas por la nueva reforma electoral fue la del perfeccionamiento del sistema de fiscalización, dado que en los procesos electorales siempre han sido motivo de litigio e impugnación los esquemas de financiamiento y rendición de cuentas, así como los gastos excesivos, incluido el rebase de los topes de campaña.

Tal y como lo expresó en *El Universal* el 16 de octubre de 2014 el consejero Benito Nacif, para entender el cambio en materia de fiscalización, es necesario identificar los cuatro mandatos de la reforma: nacionalización, modernización, eficacia y transparencia. Si antes cada estado regulaba y fiscalizaba las campañas, ahora sólo habrá una autoridad nacional fiscalizadora sin importar si se trata de elecciones federales o locales. Asimismo, se introdujeron nuevas tecnologías de información y se estableció un Sistema de Contabilidad en Línea con el que los partidos tendrán que registrar sus operaciones. Para lograr la eficacia, los resultados de la fiscalización deberán estar listos antes de calificar las elecciones. Finalmente, para aumentar la transparencia, tanto las finanzas de las campañas como los resultados de la fiscalización estarán a disposición de manera regular para cualquier persona que desee consultarlos

1.5. Medios y elecciones

La reforma constitucional no alteró mayormente el modelo medios de comunicación-elecciones instaurado por la reforma electoral de 2007. Resalta particularmente que en materia de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión, salieron fortalecidos los partidos. Su presencia en los medios se flexibiliza en términos de los formatos y se amplía su exposición frente a la ciudadanía, pues ahora les corresponderá también el 50% de tiempos en radio y televisión que antes se dedicaba en su totalidad al IFE, en el periodo que media entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas. Sin embargo, se dejó pasar la oportunidad para reformar el modelo establecido en 2007 que probó su ineficacia en términos de disminuir el poder de los medios electrónicos y de brindar mayor información a los ciudadanos sobre las opciones existentes. El problema conocido como “espotización” de la política seguirá vigente en 2015.

II. Federalismo electoral

La reforma político electoral de 2014 supuso un cambio en el paradigma del federalismo electoral. El nuevo modelo se sustenta no solo en cambios a la Constitución sino en la adopción de leyes generales. Si antes México tenía un Código **Federal** de Instituciones y Procesos Electorales, ahora cuenta con la Ley **General** de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y otras leyes también de carácter general.

Las leyes generales son aquellas elaboradas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias y obligaciones entre los órdenes de gobierno. Según la Suprema Corte de Justicia constituyen una excepción al artículo 124 de la Constitución y versan sobre asuntos estratégicos para la nación.

A partir de la reforma en materia político y electoral [...] el Constituyente Permanente insertó en la Carta Magna la obligación del Congreso de la Unión de emitir legislación de carácter general en materia de procesos y órganos electorales. Esto se debió a que la función estatal de organizar elecciones fue identificada como de particular relevancia por lo que requiere de la intervención y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno [y] responde a la necesidad de comprender al sistema electoral como un todo que abarca a un conjunto de instituciones y de procesos que no se desempeñan de manera aislada, sino que se relacionan entre sí, interactúan y se asisten. Es decir, [...] implica concebir el sistema electoral mexicano como un modelo de interacción dual entre un instituto nacional y los organismos correspondientes en las entidades federativas. Como ley general, la nueva LEGIPE así como la de Partidos y la de Medios de Impugnación contienen disposiciones y preceptos aplicables en todo el territorio nacional (*biblio.juridicas.unam.mx*).

Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral

La idea inicial del Partido Acción Nacional (PAN), acompañado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) era la federalización total de los procesos electorales. Para ello se planteaba la desaparición de los institutos locales electorales y mayores controles a la intervención de las autoridades estatales y locales en los comicios. El argumento de los partidos era que dichos institutos habían sido capturados y estaban cooptados por los gobernadores, además de que éstos influían de manera ilegal en todas las etapas del proceso electoral. Este proyecto no prosperó y al final se negoció un híbrido en el que subsistieron un instituto nacional acompañado de 32 organismos locales. En este modelo híbrido, un buen número de funciones se comparten, otras pasan de lleno al nuevo INE y otras más pueden ser delegadas.

La organización de las elecciones, dice ahora la Constitución, es una función estatal que se realiza a través del INE y de los órganos públicos locales (artículo 41). Esto significa la "transformación integral del régimen político-electoral mexicano para establecerlo como un conjunto de instituciones y de procesos que no operan de manera aislada, sino que se relacionan, interactúan y se complementan, [que] las reformas constitucional y legal forjaron un sistema electoral de interacción dual entre un Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales (OPL) correspondientes en las entidades federativas". (INE, *Documento de Trabajo s/t*, agosto de 2014).

El cambio de paradigma no solo impuso a los estados la adecuación de sus constituciones, que ahora incluirán obligatoriamente normas como la reelección inmediata, cuotas paritarias de género, umbral de representación uniforme, fórmulas de traducción de votos en asientos y causales de nulidad que anteriormente se habían dejado a la libre determinación de las entidades federativas. También se fijaron estándares para la composición de las autoridades locales y se les restaron facultades.

Los nuevos Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs) tendrán ahora la misma composición y método de nombramiento en todo el país. Cada organismo contará con siete integrantes cuyo nombramiento y remoción queda reservado al Consejo General del INE.

En términos de funciones, se puede hablar de una federalización del sistema electoral dado que, además de las facultades exclusivas para los procesos de carácter federal,¹ se otorgaron al INE una serie de potestades que abarcan tanto los procesos federales como los locales. Muchas de ellas estaban anteriormente en la esfera de competencia de los institutos de los estados (artículo 41, fracción V, Apartado B):

¹ Establecer los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, la preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, las declaraciones de validez y otorgamientos de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección de Presidente en cada uno de los distritos electorales. A estas se agrega la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

- La capacitación electoral.
- La geografía electoral, incluido el diseño y determinación de los distritos y secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas.
- Las reglas y formatos para los resultados preliminares, encuestas, sondeos, conteos rápidos, observación electoral, impresión de material electoral.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Corresponde también al INE la organización y operación del Sistema Profesional Electoral. El mismo artículo y fracción, pero ahora en su apartado C, define las funciones que le corresponden a los OPLEs y, en teoría, son los encargados de la organización de las elecciones en cada entidad federativa. A saber son:

- Derechos y acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos.
- Desarrollo y ejecución de los programas de educación cívica en la entidad.
- Preparación de la jornada electoral.
- Impresión de documentos y producción de los materiales electorales.
- Escrutinio y cómputos.
- Declaración de validez y otorgamiento de las constancias en las elecciones locales.
- Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la entidad.
- Implementación y operación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, encuestas, sondeos, conteos rápidos y observación electoral conforme a las reglas emitidas por el INE.
- Organización, desarrollo, cómputo de votos y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana en la entidad.
- Información al Instituto Nacional Electoral sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

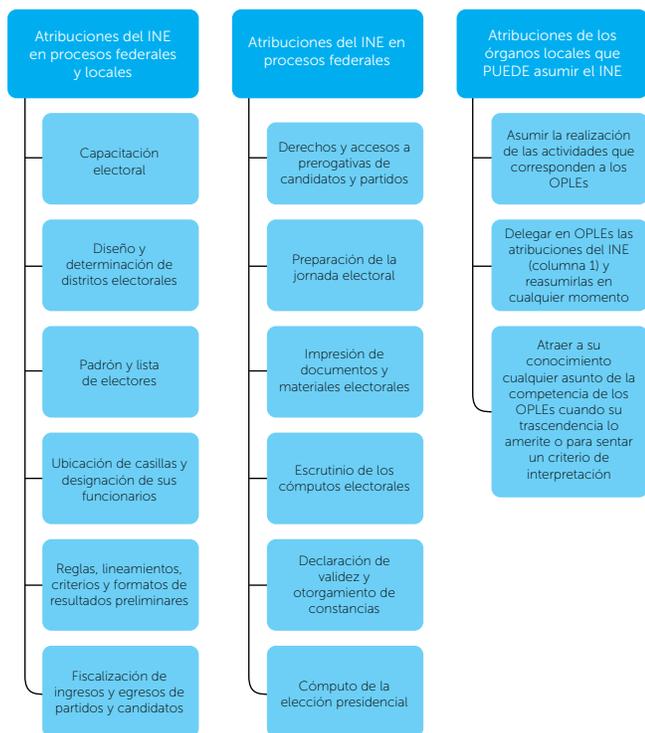
Este listado llevaría a pensar que la naturaleza de los institutos locales no cambió en lo fundamental. Sin embargo, dos nuevas normas modifican de tajo su naturaleza. Por una parte, el hecho de que los integrantes de los OPLEs ya no son nombrados ni removidos por el congreso local y, por la otra, que el Consejo General con la aprobación de cuando menos ocho votos de sus integrantes podrá:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPLEs.
- Delegar en dichos órganos las atribuciones que se asignan al INE sin perjuicio de reasumirlas en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite

En consonancia con el proceso de federalización de los procesos electorales, también se agregó un párrafo al artículo 116 en el que se estipula que las impugnaciones en contra de los actos que realice el INE, con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el TEPJF.

Cabe mencionar que la Ley General de Partidos Políticos también transforma la naturaleza del federalismo electoral, pues obliga a las entidades federativas y a los partidos políticos locales observar los plazos, los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular.

El siguiente cuadro da cuenta, de manera muy sintética, de la división de funciones electorales, y de la indispensable necesidad de coordinación.



Fuente: Integralia Consultores, *Animal Político*, Enero 29, 2014.

El problema es que la coordinación requerida deberá darse de manera casuística y con base a la emisión de acuerdos que deberán ser elaborados, negociados y adoptados por el INE y los OPLEs.

III. Retos y obstáculos

Los desafíos de la nueva legislación electoral están dados por la necesidad de diseñar la articulación de un esquema de coordinación uniforme y se manifiestan en dos órdenes: el jurídico-normativo y el práctico.

Es de reconocer que todas las entidades han dado ya el primer paso al reformar sus constituciones en el sentido que ordena la Carta Magna y que la mayoría de ellas ha reformado sus legislaciones secundarias. Por su parte, el INE cumplió con la designación de los consejeros de los 17 OPLEs en los estados donde habrá procesos electorales concurrentes en el 2015. No obstante, el menor de los problemas es la adecuación de las constituciones locales o, incluso, los nombramientos de los organismos que no estuvieron exentos de cuestionamientos.

Más allá de la voluntad y pericia de los actores involucrados en los procesos electorales locales para adaptarse al nuevo marco, persisten obstáculos para la realización exitosa de los comicios en las entidades federativas. La nueva legislación arroja innumerables retos de implementación y configura un marco normativo poco propicio para enfrentarlos. Las razones son varias: el aumento de facultades concurrentes o áreas de traslape, la falta de precisión en cuanto a las facultades de cada órgano electoral, la necesidad de coordinación en diversas funciones, la condicionalidad a las circunstancias coyunturales de muchas de sus normas y el número de decisiones que se dejan al criterio y decisión del Consejo General del INE. Uno de los mayores problemas de la nueva LEGIPE y del resto de las leyes generales es que "posibilitan" pero no "obligan". Esta circunstancia provocará que en cada elección particular se deban tomar decisiones en el ámbito local y en el federal al calor de los propios procesos electorales. Adicionalmente, crecen las oportunidades de conflicto tanto al interior del Consejo Electoral del INE, cuyos integrantes tendrán que votar la atracción o delegación de ciertas etapas, o de la totalidad del proceso electoral como entre el INE y los nuevos organismos locales que podrán entrar en litigio por la pertenencia o titularidad de ciertas funciones.

La ambigüedad, la discrecionalidad, la falta de criterios universales, la concurrencia, la necesidad de colaboración y la novedad de los preceptos que rigen las elecciones son una receta para el conflicto.

Ante la inminencia de la reforma electoral de 2014, los propios consejeros del entonces IFE (enero de 2014), identificaron diversas áreas de riesgo respecto a la nueva reforma. Algunas se aminoraron con la expedición de la LEGIPE, pero muchas áreas grises subsistieron. Aquí la relación:

1. En el nuevo sistema electoral, las atribuciones y facultades federales y locales tienen un modelo distinto de articulación, pues los procesos electorales han de construirse sobre la base de la concurrencia y la coordinación entre las instancias locales y federales. Esto, que antes de la reforma debía resolverse por la vía de convenios y el acuerdo de voluntades, se convertirá en una obligación constitucional.

Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral

2. No es claro si existe una relación de subordinación entre la autoridad electoral nacional y las locales.
3. No están establecidas con claridad las condiciones y los supuestos específicos donde el INE podrá ejercer la facultad de atracción.
4. El nuevo texto constitucional confiere al INE la atribución de realizar la distribución y el seccionamiento, tanto para los procesos electorales federales como locales. Para que el INE pueda desempeñar con eficiencia esta función, será indispensable contar con la colaboración de las autoridades electorales locales.
5. En elecciones concurrentes, el INE define criterios, procedimientos y líneas de acción para la implementación y seguimiento de las actividades de integración de las mesas directivas de casilla y los órganos locales se sujetarán a los criterios emitidos por el órgano. Pero para las elecciones no coincidentes, el Instituto emite recomendaciones y puede suscribir convenios de colaboración con los órganos electorales locales para la homologación de dichos criterios y procedimientos.
6. La definición clara de atribuciones de los distintos órganos involucrados en la definición de la integración y ubicación de las casillas únicas no es del todo clara.
7. No se definen con precisión los alcances de la facultad del INE para delegar la función de fiscalización.

En estas condiciones, las decisiones del INE se tendrán que basar en Acuerdos Generales del Consejo (como el de las casillas únicas) y convenios locales. De hecho, y aunque los OPLEs deben operar con base en la regulación emitida por el INE, muchos de los problemas que se enfrentarán en la elección del 2015 (con 17 elecciones locales concurrentes), no se podrán prever sino que se irán presentando y resolviendo de manera casuística. En cada situación y en cada materia, la relación del INE con los órganos locales deberá intentar deslindar responsabilidades y definir atribuciones con el fin de evitar confusiones y posteriores litigios.

La incertidumbre es tal que no queda claro hasta dónde llegan la autonomía de los OPLEs y la autoridad del INE. Por ejemplo, el Anteproyecto de Acuerdo del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral por el que se Establecen los Criterios Generales que Deberán Observarse para la Presentación de las Propuestas de los Convenios de Apoyo y Colaboración, señala que "la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Locales, se basa en la cooperación, la coordinación y el respeto mutuo, factores que encuentran respaldo implícito en el nuevo marco constitucional y legal que, *reconociendo en todo momento la autonomía* de los referidos Organismos" pero a la vez, "confiere al Instituto atribuciones para establecer directrices sobre temas concretos, a ser observadas en la organización de los respectivos procesos electorales locales". De no respetarse estas directrices, el INE puede atraer cualquier función

que haya sido previamente delegada. Vale preguntarse, ¿en dónde queda pues la autonomía?

Los problemas que implica el nuevo marco electoral quedan patentes en la facultad de atracción de cualquiera de las más de 20 funciones listadas en el Anteproyecto recién mencionado y que van desde la credencialización hasta la ubicación de casillas, sin olvidar los servicios de informática, la capacitación electoral o el acceso a los medios de comunicación.

Vaya como botón de muestra la dificultad que supone asumir la facultad del INE de hacerse cargo del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). El INE tendrá que optar entre dos modelos que eventualmente se negociarán con los estados.

Un modelo descentralizado que consistiría en:

1. La regulación y operación de un solo SPEN.
2. La Dirección del SPEN regularía, supervisaría y vigilaría 32 servicios en los OPLEs.
3. Los OPLEs operarían su propio SPEN con base en la regulación emitida por el INE y admitiría que una heterogeneidad de servicios profesionales.
4. El régimen laboral y de mando para los miembros del SPEN en los OPLEs estaría determinado por la legislación de cada entidad federativa.

Y un modelo centralizado caracterizado por:

1. La regulación y operación del SPEN en el INE y los OPLEs por parte de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPEN).
2. Todos los miembros del SPEN (incluyendo los adscritos a los OPLEs) estarían sujetos al apartado B del Artículo 123 Constitucional e incorporados al ISSSTE.
3. La homogeneización del funcionamiento y procesos del SPEN en el INE y los OPLEs.

La decisión de uno u otro modelo no está exenta de problemas. El primero presenta los desafíos de que los OPLEs no atiendan debidamente las regulaciones de la autoridad central supervisión. Así como la necesidad de montar una estructura burocrática de grandes proporciones para vigilar a los 32 servicios civiles y la libertad para que cada OPLE determine los procesos del SPEN de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

Por su parte, el modelo centralizado implicaría costos elevados de diseño y operación, pues requeriría de la homologación de puestos, sueldos y prestaciones; establecer equivalencias del personal de los OPLEs con respecto al personal del INE y una megaestructura desde el INE para administrar el SPEN en todo el país (*INE, Documento Interno de Trabajo, 2014*).

La organización de los procesos electorales locales será motivo de negociación primero al interior de cada OPLE, después entre cada OPLE y el INE y, al final, al interior del Consejo General. Las campañas constituyen, en sí mismas, escenarios en los que la tensión suele aumentar. Si a ello se le agrega la fricción que puede generar una decisión de la envergadura de sustraer del organismo local el proceso electoral, la probabilidad de elevar el nivel de conflictividad es muy alto.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que con el nuevo marco electoral, los partidos políticos tendrán el incentivo de solicitar al INE que la elección sea atraída con la excusa de un proceso inadecuado. Este incentivo aplica tanto para los partidos de oposición que siempre reclamarán la intervención ilícita de los gobernadores y/o de los partidos cuyos candidatos vayan atrás en las preferencias electorales de acuerdo a las encuestas.

IV. Propuestas

Por su diseño, la reforma políticoelectoral en su conjunto difícilmente contribuirá a los principios rectores que marca la Constitución: "certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad". La parte de la reforma que atañe al federalismo electoral está particularmente expuesta al conflicto y al litigio no solo por la imprecisión de la que padece, sino porque la concurrencia en facultades obliga a la colaboración y la negociación constantes en condiciones inciertas.

La resolución de los problemas analizados en este ensayo requerirá en el futuro una cirugía legislativa mayor que termine con el modelo híbrido de federalismo electoral por el que se optó. Mientras tanto, no queda mucho más que lo que el propio Consejo General ha sugerido para la ejecución exitosa a nivel estatal de la nueva reforma electoral: "el diálogo y el consenso, dentro de los márgenes permitidos por la ley, como métodos para definir los contenidos de los Convenios de apoyo y colaboración".

Mientras llega el momento de la nueva reforma electoral y ya que, como se afirmó al inicio de este ensayo, el éxito de una política radica en su buena implementación a nivel local, la opción es ceñirse a los convenios y acuerdos *ad hoc* con miras a que a través de ellos disminuya la conflictividad. Junto con ello, exhortar o apelar a la conciencia, compromiso y voluntad de los actores que participan en las contiendas para no aprovechar los errores y omisiones de la ley que enreda los procesos electorales, confunde a la ciudadanía y deslegitima los resultados.

Aún disminuidos, los órganos electorales locales seguirán impactando en la calidad de las elecciones, en la legitimidad de los comicios y en la confianza en sus resultados. Se sugieren algunas medidas que acompañen al diálogo y la negociación de los convenios y acuerdos:

Transparencia

Publicación y difusión de los convenios y acuerdos de manera que los ciudadanos conozcan la distribución de competencias y puedan exigir la rendición de cuentas a las instancias correspondientes. Enterar a los ciudadanos de los mecanismos de denuncia y facilitarlos.

Educación cívico-electoral

Programas que expliquen y difundan los nuevos derechos políticos (candidaturas independientes, consultas populares) y la manera en que pueden ser ejercidos.

Programas a cargo de los OPLEs sobre las principales normas que regirán los nuevos procesos electorales: paridad de género, coaliciones, umbrales para acceder al congreso, casillas únicas, obligaciones de los partidos y candidatos, entre otros.

Comunicación

Impulsar la coordinación entre la comunicación del INE y los OPLEs con el fin de que el electorado no reciba dobles mensajes.

Fiscalización

Constituir comités ciudadanos locales que monitoreen el contenido de las páginas de transparencia a las que están obligados los OPLEs (a partir de los lineamientos del INE) para poder realizar un seguimiento puntual de los ingresos públicos y privados y de los gastos ordinarios y de campañas de los partidos (nacionales y locales) y candidatos (partidarios e independientes).

Aunque hay un retroceso en términos de la certeza en las facultades y funciones entre el órgano nacional y los locales, la mayor fortaleza del sistema electoral sigue radicando en una estructura institucional robusta que ha probado su efectividad en la organización de las elecciones. Previsiblemente y a pesar de los obstáculos que las autoridades electorales tendrán que vencer en las elecciones de 2015, esta estructura podrá ser utilizada provechosamente en las elecciones intermedias. Como en elecciones anteriores, el reto mayor será el de la conducta de los partidos. Si estos asumen y se apegan a las reglas del juego y a sus resultados, el 2015 transcurrirá dentro de la normalidad democrática. Si, por el contrario, incurren en la violación sistemática de las normas, utilizan las lagunas de la ley o aprovechan sus imprecisiones, México volverá a tener unas elecciones controvertidas que abonarán al deterioro del aprecio por la democracia.

*María Amparo Casar es Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

Las opiniones vertidas en este ensayo no necesariamente reflejan la posición del IMCO.

Resultados generales

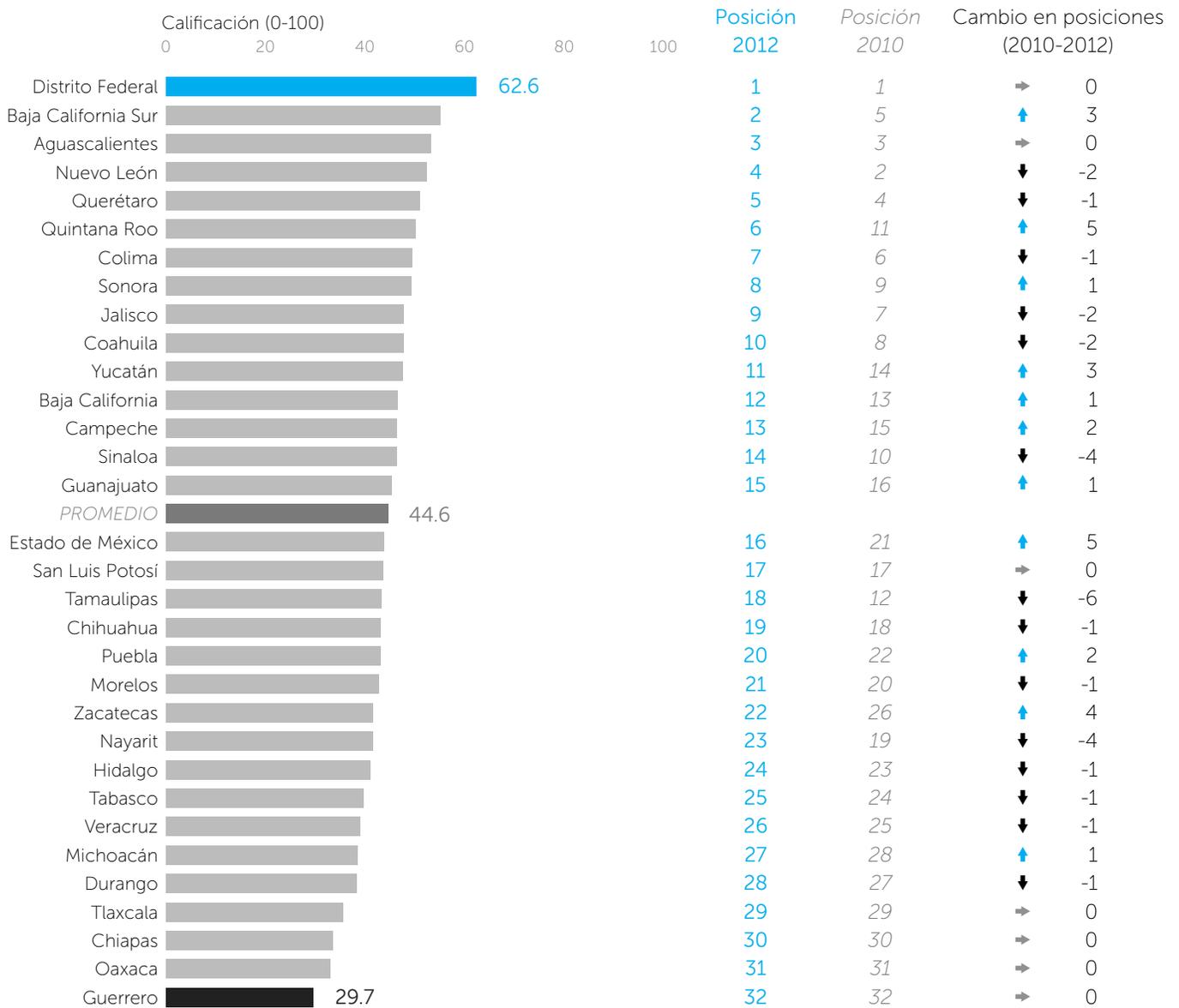
Índice de Competitividad Estatal 2014

Transparencia
Laboral
Educativa
Telecomunicaciones
Energética
Competencia
Justicia

Fiscal
Financiera
Electoral

Índice general y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica 1 Resultados generales del Índice de Competitividad Estatal 2014



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

Resultados por subíndice y cambios 2010-2012

Tabla 1. Resultados promedio por subíndice para las 32 entidades federativas.

Indicador (unidades)	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
	2010	2012	Cambio		
Sistema de derecho confiable y objetivo	62.3	60.2	X	76.9	Yucatán 78.5
Manejo sustentable del medio ambiente	42.2	42.7	✓	52.7	Campeche 56.7
Sociedad incluyente, preparada y sana	54.5	53.5	X	72.6	Distrito Federal 77.8
Sistema político estable y funcional	47.4	47.4	=	65.8	Colima 67.4
Gobiernos eficientes y eficaces	44.0	44.9	✓	67.9	Colima 71.6
Mercado laboral	49.5	47.4	X	62.9	Baja California Sur 67.1
Economía estable	47.1	55.4	✓	72.2	Distrito Federal 73.7
Sectores precursores	43.1	44.6	✓	72.7	Distrito Federal 88.6
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	17.1	16.9	X	45.3	Chihuahua 47.2
Innovación en los sectores económicos	29.3	28.2	X	61.1	Distrito Federal 73.9

Fuente: IMCO.

Notas: Refleja el promedio de las tres entidades con los resultados más altos en 2012 por cada subíndice.

Resultados generales

Los subíndices presentaron diversos movimientos durante el periodo 2010-2012. De los 10 subíndices, cuatro mejoraron y cinco empeoraron en el promedio nacional. Sistema político fue el único subíndice que no mostró cambios, debido a que los indicadores utilizados únicamente estaban disponibles para un año. El Distrito Federal destacó como la mejor entidad en cuatro subíndices: Sociedad, Economía, Precursores e Innovación. Esto explica en gran parte que haya alcanzado el primer lugar general. Campeche sobresalió por su buen desempeño en Medio ambiente, mientras que Colima lo hizo en Sistema político y Gobierno.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

Los estados que más avanzaron en el Índice general fueron Quintana Roo y Estado de México, los cuales subieron cinco lugares. La mejora de Quintana Roo se debe a un alza de siete posiciones en Mercado laboral, así como un avance de dos posiciones en Sociedad. Por su parte, el Estado de México tuvo un avance de tres posiciones en Gobierno y Mercado laboral.

Economía fue el subíndice que más avanzó en el promedio de las entidades. En 2012, el crecimiento promedio del PIB fue 3.4 puntos porcentuales mayor que en 2010 y el PIB per cápita promedio fue 5,935 pesos más alto. Se observó también un incremento en la tasa de participación laboral y se redujo ligeramente la dependencia económica. Puebla fue el estado que más avanzó en este subíndice, debido a un incremento en el crecimiento del PIB estatal combinado con una reducción en la deuda pública.

Precusores fue el segundo subíndice que más mejoró. El cambio fue motivado principalmente por mayores puntajes en los indicadores de Cobertura de telefonía móvil, Viviendas con internet y Penetración del seguro en la economía. Tamaulipas fue la entidad que mostró mayor avance debido a una mejora considerable en el puntaje de Cobertura de telefonía móvil y Disponibilidad de cajeros automáticos, pasando de 18.5 en 2010 a 56.4 en 2012.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

Los estados que más retrocedieron en el Índice general fueron Tamaulipas con seis posiciones y Nayarit y Sinaloa con cuatro. Los dos primeros bajaron seis posiciones en Mercado laboral y más de diez en Economía, mientras que Sinaloa debe su retroceso a la caída de doce lugares en Gobiernos.

Después de Innovación, Derecho fue el subíndice que más retrocedió, reflejo de la crisis de violencia que vivió el país en 2012. La tasa de secuestros tuvo un crecimiento moderado, de 1.1 a 1.3 por cada 100 mil habitantes y los periodistas muertos o desaparecidos pasaron de 45 a 66. También se registró una mayor percepción de inseguridad por parte de la población.

Las cinco mejores entidades

Distrito Federal

El Distrito Federal (DF) fue la entidad más competitiva, principalmente por sus fortalezas económicas. En 2012 fue la entidad con mayor PIB per cápita (247 mil pesos anuales) y mayor salario promedio en el sector formal, ya que es la única entidad con más de siete mil pesos al mes. Fue la economía más diversificada del país y la que presentó el mayor PIB en servicios especializados, incluyendo servicios financieros, profesionales y científicos. Además, se colocó como una entidad con alta participación laboral y relativamente escasa dependencia económica. A pesar de estas fortalezas, el DF reveló un gran reto en materia de estado de derecho: se encuentra en

los últimos lugares en el Índice de percepción de seguridad pública, Pérdidas económicas a consecuencia del delito y Cumplimiento de contratos.

Baja California Sur

Baja California Sur es el segundo estado más competitivo, en gran medida porque ha sabido aprovechar su potencial turístico. En 2012 fue la entidad que recibió la mayor inversión extranjera directa neta (5.7 dólares por millar de PIB). Se posicionó como el segundo estado con mayores ingresos por turismo, después de Quintana Roo, y el tercero con mayor tráfico aéreo. Tuvo la penetración de telecomunicaciones más alta del país: 110.9 suscripciones a celulares por cada 100 personas y 42% de las viviendas con acceso a internet. Pese a esto, su debilidad más grande yace en la poca diversificación de la economía, la cual pone en riesgo la estabilidad económica del estado en caso de un impacto negativo sobre el sector turismo.

Aguascalientes

Aguascalientes es el tercer estado más competitivo del Índice. En parte esto se debió a sus bajos índices delictivos. Fue la entidad con menor número de secuestros, el segundo con menor registro de homicidios y el noveno mayor en delitos denunciados. Además, fue la entidad que más facilitó el registro de una propiedad y obtuvo el sexto lugar en el Índice de información presupuestal. Sin embargo, Aguascalientes presentó retos en materia de conectividad. Fue la tercera entidad con menor acceso a carreteras pavimentadas, tuvo bajos niveles de penetración de telecomunicaciones y escaso tráfico aéreo.

Nuevo León

Nuevo León es el cuarto estado más competitivo, debido a una estructura económica sólida. En 2012 fue una de las economías más diversificadas que destacó tanto por su PIB en servicios especializados, como por el PIB industrial especializado. Asimismo, registró un buen desempeño en innovación y presentó el segundo PIB per cápita más alto del país con 192,791 pesos.¹ No obstante, el tema de seguridad es un gran reto para el estado. Presentó valores muy elevadas de periodistas desaparecidos o muertos y robo de vehículos. A pesar de ello, es la segunda entidad con menor nivel de denuncias. Esta crisis de inseguridad se reflejó también en bajos ingresos por turismo. Afortunadamente para Nuevo León, la situación de inseguridad mejoró mucho después del 2012, pero por su temporalidad estos datos no se reflejan en este índice.

Querétaro

Querétaro es el quinto estado más competitivo, derivado en parte del estímulo a la innovación y la diversificación económica. En 2012, fue la segunda entidad con mayor número de instituciones científicas y

¹ Esta cifra se calculó a partir del PIB estatal, excluyendo la minería petrolera. Se presenta en pesos de 2008.

tecnológicas, así como el cuarto por el número de investigadores. Fue de los primeros estados con mayor PIB industrial especializado y de servicios especializados. Asimismo, fue el segundo estado más atractivo para estudiantes internacionales y de otras entidades. A pesar de estas ventajas, es uno de los que tuvo peor desempeño en el índice de información presupuestal y participación laboral.

Tendencias y casos interesantes por subíndice

Al analizar los resultados de cada subíndice es posible encontrar algunas tendencias interesantes de lo que está sucediendo en los estados.

Sistema de derecho confiable y objetivo

- Es el segundo subíndice que más retrocedió en el periodo 2010-2012. En parte esto se debió a un aumento en las tasas promedio de secuestros, así como caídas en el número de delitos denunciados y el cumplimiento de contratos.
- Morelos fue el segundo estado más afectado. Tuvo la mayor tasa de secuestros en el país con 5 por cada 100 mil personas.
- Veracruz fue el primero. Destacó por concentrar casi 20% del total de periodistas muertos o desaparecidos en los últimos cinco años.
- La tasa de homicidios disminuyó marginalmente el pasar de 23.6 en 2010 a 21.7 en 2012.

Manejo sustentable del medio ambiente

- Se redujo la intensidad energética promedio en todo el país, al pasar de 17 a 15.9 gigawatts hora por millar de PIB. Este indicador mide el uso eficiente de electricidad. El estado con mejor desempeño en este indicador fue Campeche.
- Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Distrito Federal, San Luis Potosí, Estado de México, Baja California Sur, Baja California y Coahuila son los estados que presentaron sobreexplotación de sus acuíferos (mayores niveles de extracción que de recarga). De estos, sólo Baja California Sur presentó alta capacidad de tratamiento de aguas.

Sociedad incluyente, preparada y sana

- En promedio, 8.7% de los adultos mayores de 20 años fueron diagnosticados con diabetes. El Distrito Federal es la entidad más afectada con 12.3%.
- Baja California es el estado con menor desigualdad en los ingresos, mientras que Chiapas es el más desigual.

Economía estable

- Entre 2010 y 2012, los estados se endeudaron considerablemente. La deuda per cápita promedio creció 48% y la deuda pública como porcentaje de las Participaciones Federales aumentó en 18 puntos porcentuales.
- El costo de esta deuda aumentó marginalmente. La tasa de interés nominal pasó de 6.2 a 6.3.
- El plazo promedio de la deuda aumentó en un año, lo que se podría explicar por un mayor crecimiento del PIB estatal y mayor participación laboral.

Sistema político estable y funcional

- En 30 de las 32 entidades más de 75% de los adultos percibieron corrupción en los actos de gobierno. Las únicas entidades con tasas menores fueron Querétaro y Yucatán, con 65% y 72%, respectivamente.
- En promedio, 85% de los adultos perciben que el gobierno pone a disposición información pública. En Morelos esta tasa es sólo de 60%, ubicándose como el estado con peor desempeño en este indicador.

Mercado laboral

- La mayoría de los indicadores de este subíndice, a excepción de atracción de talento, mejoraron moderadamente entre 2010 y 2012.
- El salario promedio fue la variable con mayor cambio, pasando de 5,213 a 5,663 pesos al mes.
- En el Estado de México, Querétaro, Distrito Federal y Tamaulipas, más del 20% de los estudiantes de licenciatura son foráneos.

Sectores precursores

- La cobertura promedio de telefonía móvil aumentó considerablemente, pasando de 76.7 a 82.2 suscripciones por cada 100 personas.
- La cobertura promedio de internet también presentó una mejoría, aunque más moderada, ubicándose en 28.5% del total de los hogares.
- En 2012 se captó como ahorro en promedio 9.2 pesos por millar de PIB. Las diferencias entre los estados son muy grandes. El Distrito Federal encabeza la lista con 37.3 pesos, mientras que Campeche la cierra con 0.33.

Gobiernos eficientes y eficaces

- En promedio, sólo 8.5% del total de los ingresos estatales son propios. El Distrito Federal fue la entidad con mayor recaudación propia con 41.2%.
- La informalidad aumentó ligeramente, al pasar de 59.8% a 60%. Oaxaca fue el peor estado con 83.2% empleados ocupados en el sector informal.

Aprovechamiento de las relaciones internacionales

- En promedio, tanto la inversión extranjera directa neta como los ingresos por turismo se redujeron entre 2010 y 2012.
- En Nuevo León y Nayarit el porcentaje de visitantes cayó más de 2 puntos porcentuales, mientras que éste aumentó en el Distrito Federal por casi la misma magnitud.

Innovación de los sectores económicos

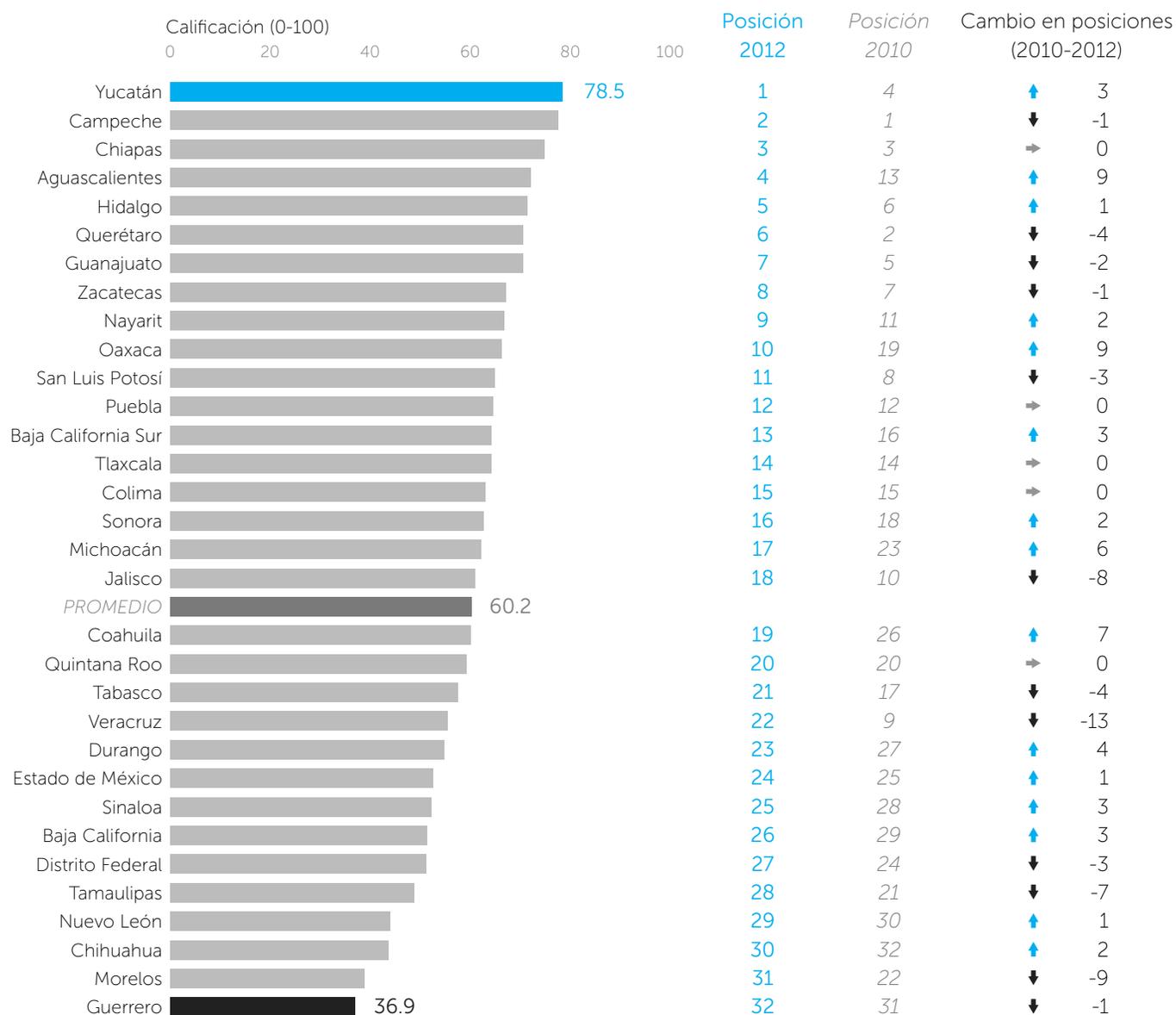
- El Distrito Federal es la economía más diversificada con 935 sectores distintos de acuerdo a la clasificación del INEGI, mientras que Campeche es la menos diversificada con sólo 533 sectores.
- El Distrito Federal, Querétaro y Nuevo León son las entidades con mayor número de empresas e instituciones científicas y tecnológicas, y alcanzan un promedio de 28.1 por cada 100 mil personas económicamente activas.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica I.1 Resultados en el subíndice de Sistema de derecho confiable y objetivo.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Sistema de derecho confiable y objetivo busca evaluar el entorno de seguridad pública y jurídica en las entidades federativas del país. La seguridad pública está estrechamente ligada a la calidad de vida de los ciudadanos a través de la prevención y eliminación de aquello que pone en riesgo las libertades, el orden y la paz pública, así como la salvaguarda de la integridad física y los derechos de las personas. Al garantizarla, se generan condiciones favorables para la atracción y retención de talento en las entidades de la República. Por otro lado, la seguridad jurídica es determinante para la llegada de nuevas inversiones. Tanto la seguridad jurídica como la pública inciden directamente en la competitividad de las entidades.

Indicadores evaluados

Tabla I.1 Indicadores evaluados por el subíndice Sistema de derecho confiable y objetivo.

1	Tasa de homicidios	Qué mide: El número relativo de homicidios en cada entidad federativa. Unidades: Homicidios por cada 100 mil personas. Fuente: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
2	Secuestros	Qué mide: El número relativo de secuestros en cada entidad federativa. Unidades: Secuestros por cada 100 mil personas. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno (SEGOB).
3	Periodistas muertos o desaparecidos	Qué mide: El número de periodistas muertos o desaparecidos en los últimos cinco años. Este indicador busca captar el grado de libertad de expresión que hay en cada entidad federativa. Unidades: Periodistas muertos o desaparecidos en los últimos 5 años. Fuente: Artículo 19.
4	Robo de vehículos	Qué mide: El número relativo de robo de vehículos en cada entidad federativa. Unidades: Vehículos robados por cada 100 mil personas. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno (SEGOB).
5	Incidencia delictiva	Qué mide: El número relativo de delitos en cada entidad federativa. Unidades: Delitos del fuero común por cada mil personas. Fuente: Procuraduría General de la República (PGR).
6	Delitos denunciados	Qué mide: El número relativo de delitos denunciados en cada entidad federativa. Unidades: Delitos del fuero común denunciados como porcentaje de los delitos totales. Fuente: Procuraduría General de la República (PGR) y Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
7	Pérdidas a consecuencia del delito	Qué mide: Las pérdidas a consecuencia del delito, el gasto en medidas de protección contra la delincuencia y el gasto a consecuencia de daños en la salud que enfrentaron las personas mayores de 18 años. Unidades: Pesos por persona mayor de 18 años. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
8	Índice Percepción de Seguridad Pública	Qué mide: La proporción de personas que se sienten inseguras dentro de su entidad federativa. Unidades: Población cuya percepción de seguridad en la entidad federativa aumentó como proporción de la población cuya percepción de seguridad en la entidad disminuyó. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
9	Cumplimiento de contratos	Qué mide: La facilidad de cumplimiento de contratos basada en el número de procedimientos, el tiempo y el costo asociado para resolver una disputa mercantil en los juzgados locales. Unidades: Percentil medio del índice de cumplimiento de contratos (0-100). Fuente: Doing Business en México.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

10

Competencia en servicios notariales

Qué mide: El número de notarios que hay en la entidad federativa.

Unidades: Notarios por cada 100 mil personas.

Fuente: Bancos Jurídicos Intergubernamentales, Secretaría de Gobernación (SEGOB).

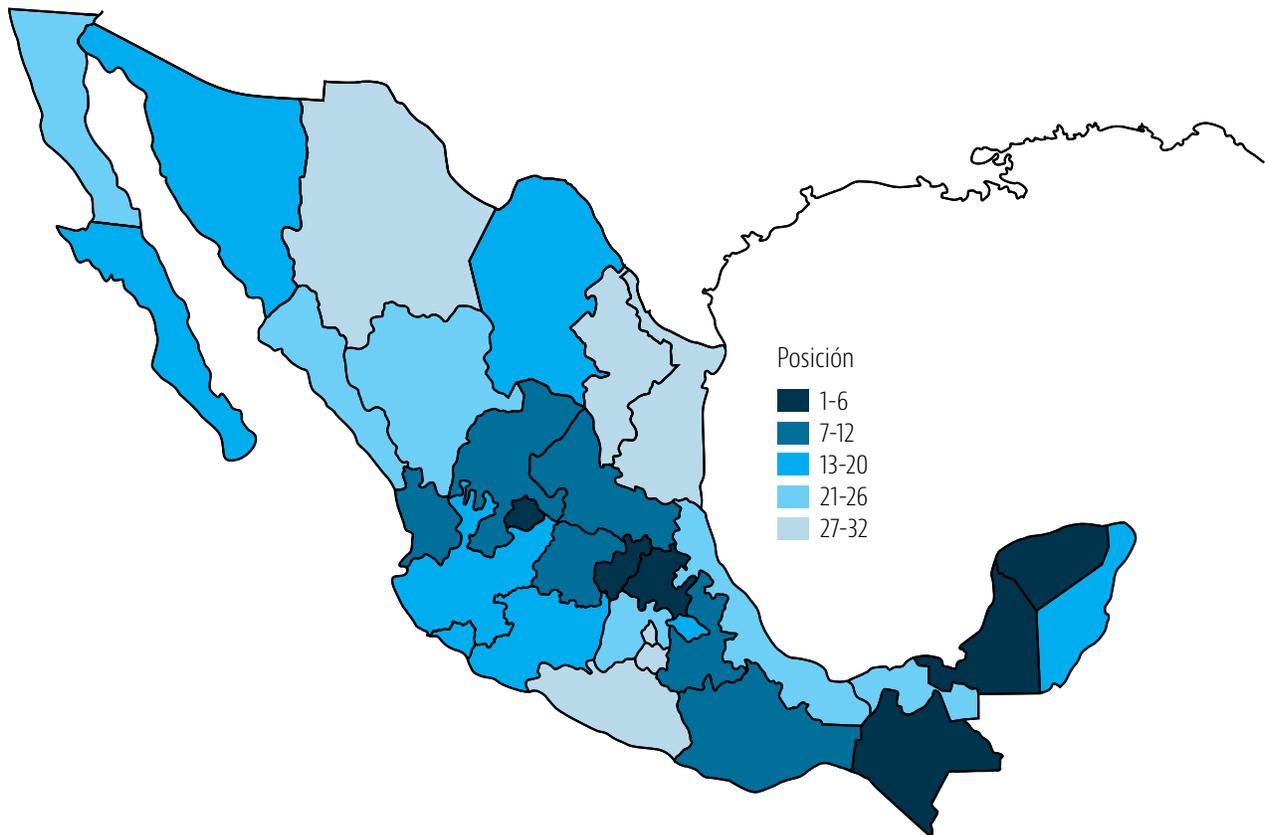
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

Parte de este índice depende de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), que ha sido sujeta a cambios tanto por el equipo de levantamiento como por el fraseo de las preguntas. Esto afecta la comparabilidad entre años, aunque no entre entidades para un mismo año. Sin embargo, es deseable que la metodología se mantenga constante para poder observar cambios a lo largo del tiempo. Los resultados también pueden ser afectados por el tamaño de la muestra que, si bien es representativa a nivel estatal, en algunas preguntas donde la submuestra es menor podría generarse mayor volatilidad. En el caso de periodistas muertos o desaparecidos, la fuente es la organización civil "Artículo 19", ya que no existen, como sería deseable, datos oficiales.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa I.1 Resultados del subíndice Sistema de derecho confiable y objetivo por ubicación geográfica



Fuente: IMCO.

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el sur-sureste (Campeche, Chiapas y Yucatán) como en el centro (Querétaro e Hidalgo) y centro-occidente (Aguascalientes), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*. En general se observa una concentración de mejores resultados tanto en centro-occidente como en el centro que contrasta con una concentración de los resultados más bajos en el noreste y noroeste donde ninguno de los estados alcanza alguna de las primeras diez posiciones.

Resultados por indicador

Tabla II.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Tasa de homicidios (Homicidios por cada 100 mil personas)	No	23.7	21.8	✓	12.4	Yucatán 2.0
Secuestros (Secuestros por cada 100 mil personas)	No	1.1	1.3	✗	0.0	Aguascalientes, Baja California Sur, Yucatán 0.0
Periodistas muertos o desaparecidos (Periodistas muertos o desaparecidos en los últimos 5 años)	No	1.5	2.1	✗	0.0	Ags, BC, BCS, Cam, Chis, Col, DF, Gto, Hgo, Jal, Mor, Oax, Qro, QRoo, Tlax, Yuc, Zac. 0.00
Robo de vehículos (Vehículos robados por cada 100 mil personas)	No	186	160	✓	12.4	Campeche 4.9
Incidencia delictiva (Delitos del fuero común por cada mil personas)	No	15.1	15.0	✓	4.0	Campeche 1.5
Delitos denunciados (Delitos del fuero común denunciados como porcentaje de los delitos totales)	Sí	7.9	7.7	✗	15.3	Tabasco 17.7
Pérdidas a consecuencia del delito (Pesos por persona mayor de 18 años)	No	NA	2,548	NA	1,244	Chiapas 1,165
Índice Percepción de Seguridad Pública ¹ (Población que percibe la entidad como segura / Población que percibe la entidad como insegura)	Sí	NA	0.6	NA	1.9	Baja California Sur 2.3
Cumplimiento de contratos ² (Percentil medio del índice de cumplimiento de contratos)	No	0.396	0.401	✗	0.1	Zacatecas 0.1

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores	La mejor entidad
		2010	2012	Cambio	(2012*)	(2012)
Competencia en servicios notariales ³ (Notarios por cada 100 mil personas)	No	NA	4.0	NA	9.4	Tamaulipas 11.2

Fuente: IMCO

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador. ¹En 2012 se cambió la metodología del cálculo del presente índice por lo que las cifras de 2012 no son comparables con las de 2010. ²La cifra de 2010 es un promedio simple entre la de 2012 y la de 2009. ³Para 2012 no hay cifras disponibles, por lo tanto, las utilizadas para este año son las observadas en 2014.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, tres de los diez indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012, cuatro empeoraron y sobre tres de ellos (Pérdidas a consecuencia del delito, Índice Percepción de Seguridad Pública y Competencia en servicios notariales) no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque 15 de las entidades mejoran y cinco permanecen sin cambio, 12 empeoran. Los indicadores de Secuestros y Periodistas muertos o desaparecidos son los que explican esta volatilidad y provocan que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posiciones oscilen entre -13 y +9 lugares. Finalmente, es importante resaltar que se presenta una ligera convergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró mejor desempeño y la que presentó el peor disminuyó de 55% en 2010 a 53% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que mostró mayores avances es Robo de vehículos, ya que se redujo 14%. Las entidades que presentaron los decrementos más significativos fueron Quintana Roo, Campeche y San Luis Potosí con -81%, -79% y -55% respectivamente. El segundo indicador que presentó avances importantes fue Tasa de homicidios al reducirse 7.9% en promedio.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra mayores retrocesos es Periodistas muertos o desaparecidos, ya que la cifra se incrementó 35%. Las entidades que presentaron los principales aumentos fueron Veracruz, Tamaulipas y Coahuila con 550%, 83% y 67% respectivamente. El segundo indicador que presenta cifras negativas es el Índice Percepción de Seguridad Pública, que se contrajo 31%. En este caso, los estados con el desempeño menos favorable fueron Guerrero (-61%), San Luis Potosí (-58%) y Tabasco (-52%). Finalmente, resalta también el hecho de que el promedio nacional de Secuestros se haya incrementado casi 13%.

Las mejores entidades

Yucatán

Yucatán es la mejor entidad federativa porque en tres de los diez indicadores obtuvo el primer lugar. En Tasa de homicidios presentó una cifra de dos homicidios por cada 100 mil personas cuando el promedio nacional fue de 21.8. Asimismo, alcanza el valor de cero en Secuestros y Periodistas muertos o desaparecidos cuando el resto de las entidades obtuvo una media de uno y dos, respectivamente. Por su parte, el estado se posiciona en segundo lugar en tres indicadores adicionales: Robo de vehículos con 10.4 vehículos robados por cada 100 mil personas mientras que en otras entidades el promedio fue de 160, Delitos denunciados pues el porcentaje de denuncia fue aproximadamente siete puntos

1 En 2012 se cambió la metodología del cálculo del presente índice por lo que las cifras de 2012 no son comparables con las de 2010.

2 La cifra de 2010 es un promedio simple entre la de 2012 y la de 2009.

3 Para 2012 no hay cifras disponibles, por lo tanto, las utilizadas para este año son las observadas en 2014.

porcentuales superior a la media nacional (8%) e Índice Percepción de Seguridad Pública donde el porcentaje de la población que percibe la entidad como segura respecto al que la percibe como insegura fue de dos en contraste con el 0.6 exhibido por el resto de las entidades federativas.

Campeche

Campeche se encuentra en segundo lugar debido a que en tres de los indicadores obtuvo el primer lugar además de un segundo y un tercer lugar. Al igual que Yucatán, ningún periodista murió o desapareció dentro del estado, sólo 4.9 vehículos han sido robados por cada 100 mil personas mientras que en otras entidades el promedio fue de 160 y por cada mil personas, únicamente hay un delito por cada mil personas en contraste con los 15 presentados en el promedio nacional.

Chiapas

Chiapas obtiene la tercera posición puesto que en dos indicadores alcanza la primera posición y, en uno más, la segunda. Al igual que Yucatán y Campeche, el número de periodistas muertos o desaparecidos dentro del estado es de cero. Asimismo es el estado donde las pérdidas a consecuencia del delito son más bajas pues ascienden a 1,165 pesos por persona mayor de 18 años, en tanto que el promedio del resto de las entidades es de 2,548 pesos.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Tasa de homicidios

- 28% de las entidades federativas presentó tasas superiores a 30 homicidios por cada 100 mil personas.
- La diferencia entre Yucatán (primer lugar) y Chihuahua (último lugar) es de 68 homicidios por cada 100 mil personas.
- En términos brutos, existe un incremento marcado para los estados de Guerrero, Coahuila y Colima pues cada uno aumentó su tasa en 28.6, 23.1 y 17.3 homicidios por cada 100 mil personas, respectivamente.

Secuestros

- Con una cifra 3.9 veces superior a la media nacional, Morelos sobresale particularmente en este indicador. En segundo lugar se encuentra Guerrero con un valor 3.7 veces mayor a dicha media.
- Las entidades federativas con las tasas de secuestros más altas son: Morelos (5.0), Guerrero (4.7), Tamaulipas (3.6), Michoacán (3.0), Durango (2.9) y Tabasco (2.5). Son los únicos estados que presentan cifras superiores a dos secuestros por cada 100 mil personas.

Periodistas muertos o desaparecidos

- El cambio más dramático se presentó en Veracruz pues de tener en 2010 sólo dos periodistas en esta condición, en 2012 la cifra se incrementó a 13.
- 15 de las entidades federativas tuvieron al menos un periodista muerto o desaparecido en 2012.

Robo de vehículos

- Por cada vehículo robado en Campeche, se robaron 118 en Baja California.
- 19 entidades federativas exhibieron cifras superiores a 100 autos por cada 100 mil personas.

Incidencia delictiva

- La diferencia entre Campeche (primer lugar) y Baja California (último lugar) es de 31.2 delitos por cada mil personas.

Delitos denunciados

- Aunque Campeche se encuentra en primer lugar en Incidencia delictiva, tiene el último lugar en este indicador con sólo 0.7% delitos denunciados como porcentaje del total de delitos del fuero común.
- Únicamente ocho entidades federativas presentan valores superiores a 10%.

IMCO propone

La elaboración de este subíndice es un gran esfuerzo para visualizar los cambios en las condiciones del Estado de derecho en las entidades federativas. Sin embargo, la información que se tiene disponible no refleja todos los atributos que se requieren para saber con mayor detalle cuáles son las condiciones reales de protección del bienestar de las personas y de su patrimonio. Para lograr mejores condiciones de información, las entidades federativas juegan un papel fundamental, ya que cuentan con todos los elementos para realizar una evaluación integral y tienen una interlocución estratégica entre sus municipios y la federación.

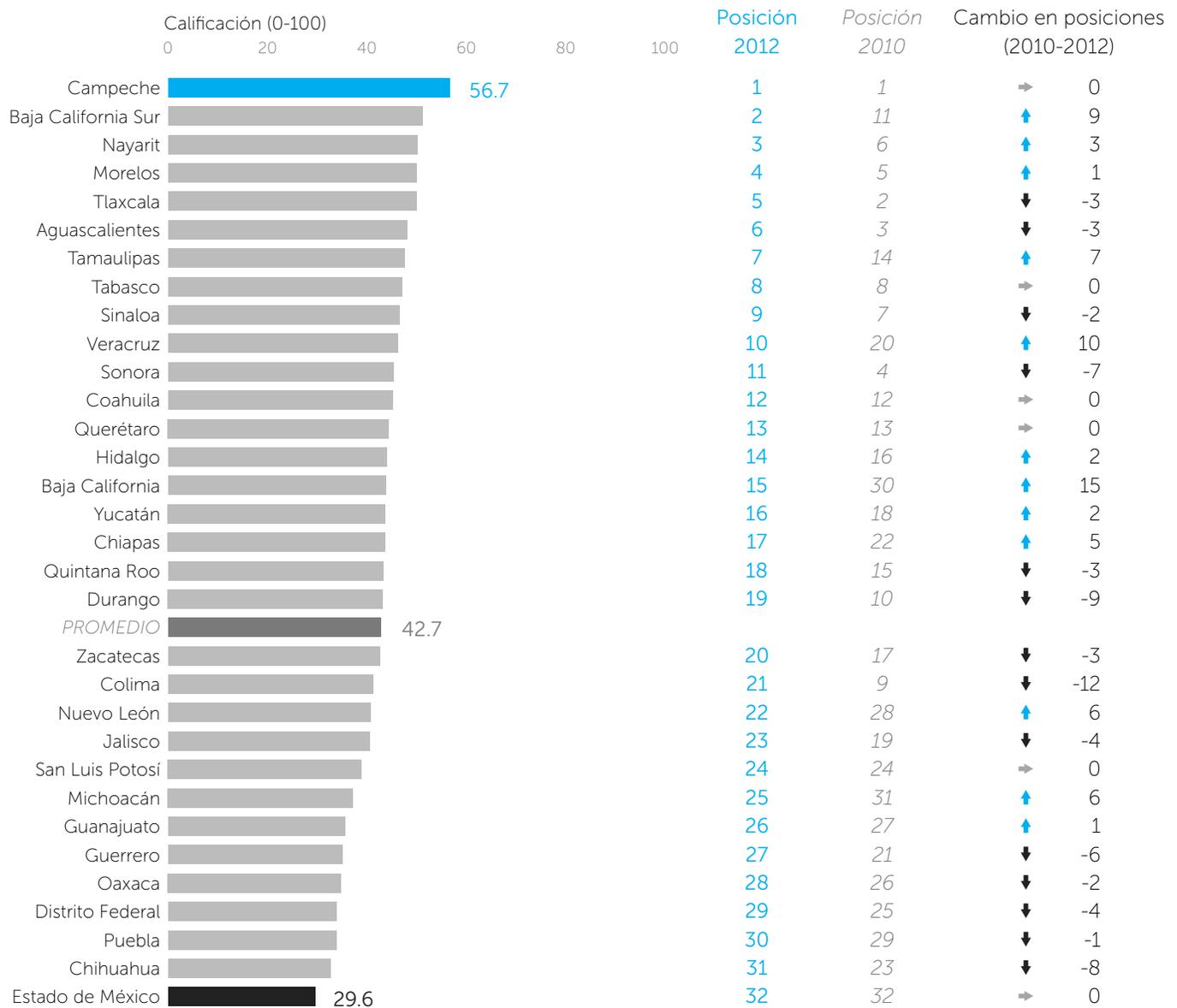
Adicionalmente, es necesario llevar a cabo, desde las entidades federativas, acciones de atención urgente para mejorar las condiciones del Estado de derecho:

- Asignar el carácter de **"agenda pública prioritaria"** a la **implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal (SJP)** con métricas claras y transparentes para evaluar sus avances.
- Se han realizado grandes esfuerzos para **armonizar el contenido de la reforma constitucional penal con las legislaciones locales**. Sin embargo, esto se debe hacer extensivo a todos los niveles de regulación local vinculados al funcionamiento del SJP, ya sea en el área judicial o administrativa. Esto permitirá evitar lagunas en su proceso de implementación.
- Analizar de manera integral las condiciones en las que se desempeñan todos los servidores públicos involucrados en la implementación del nuevo SJP. La reforma en la norma no es lo único que se requiere, ya que cuando, por ejemplo, hay una carga excesiva de trabajo o remuneraciones que no corresponden al perfil del servidor público (policía, fiscal o ministerio público, entre otros), se abren espacios a actos de corrupción e impunidad.
- La rendición de cuentas es, por excelencia, un elemento legitimador del quehacer gubernamental y, en apego estricto a los criterios de reserva y confidencialidad, **los estados y el Distrito Federal deben informar a la ciudadanía, de manera proactiva y con base en información verificable, un antes y un después de la implementación del nuevo SJP**. Esto contribuye a la construcción de confianza y prestigio de las autoridades involucradas en la impartición de justicia.
- Elaborar los **mecanismos de control eficaces** para todos los actores públicos y privados que están involucrados **en el desarrollo del proceso judicial**. No se trata de condenas elevadas, sino de incentivos correctos y claros que impidan conductas delictivas.
- **Incentivar mayor interacción e involucramiento de la sociedad civil con las autoridades** para sensibilizar un sentido de corresponsabilidad y Estado de derecho. Esto contribuye a la implementación del SJP al generar mecanismos de prevención del delito desde la ciudadanía.
- **Aprovechar iniciativas federales como la Alianza para el Gobierno Abierto** en la que uno de sus principios es utilizar el desarrollo de las tecnologías de la información. Esto con la finalidad de generar mecanismos eficientes y claros que brinden certeza y objetividad a las víctimas que acudan ante la autoridad a hacer valer sus derechos.
- **Promover un verdadero sistema de profesionalización** de la policía con modelos semejantes a la Fuerza Civil de Nuevo León que ha dado resultados tangibles en esta entidad.
- **Debatir la regulación de mercados de drogas y sustancias** hasta hoy ilegales, **para descargar responsabilidades a la policía y los sistemas judicial y penal**. La legalización de las drogas no resolverá los problemas de violencia e inseguridad en México, pero su criminalización sí contribuye a agravarlos.
- Gastar mejor los recursos disponibles asignados en materia de modernización policial y seguridad pública.
- Crear métricas viables y transparentes para evaluar avances y retos del proceso de modernización policial.
- Desarrollar esquemas de atención a la población delincuencial recluida en los centros de readaptación social locales.
- **Incorporar el esquema de juicios orales en materia mercantil** para agilizar el desarrollo de los procesos judiciales.
- **Ampliar las posibilidades de acceso a servicios de fe pública** con mejores condiciones de costo en tiempo y dinero para ampliar los niveles de certeza jurídica en el régimen de propiedad privada y en las actividades empresariales.

II. Manejo sustentable del medio ambiente

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica II.1 Resultados en el subíndice de Manejo sustentable del medio ambiente.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Manejo sustentable del medio ambiente mide la capacidad de las entidades federativas para aprovechar el potencial de los recursos naturales, sin poner en riesgo su sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Éste provee información sobre la disponibilidad y administración de los recursos naturales. Asimismo, describe algunos riesgos en los que podrían incurrir las empresas que quieran invertir en la entidad. Además, los factores que tienen que ver con la disponibilidad del agua, calidad del aire y el manejo de residuos inciden directamente sobre la calidad de vida de los habitantes. Por ende, el buen manejo de los recursos naturales y su sustentabilidad podrían incidir considerablemente en la inversión y la atracción de talento en las entidades federativas.

Indicadores evaluados

Tabla II.1 Indicadores evaluados por el subíndice de Manejo sustentable del medio ambiente.

1	Áreas naturales protegidas	<p>Qué mide: Superficie de la entidad federativa que se considera área natural protegida.</p> <p>Unidades: Áreas naturales protegidas como porcentaje de la superficie estatal total. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).</p>
2	Tasa de reforestación anual	<p>Qué mide: Superficie de bosques y selvas que ha sido reforestada.</p> <p>Unidades: Superficie reforestada como porcentaje de la superficie de bosques y selvas de la entidad federativa. Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</p>
3	Índice de Competitividad Forestal Estatal	<p>Qué mide: La competitividad forestal, entendiendo ésta como la capacidad que tienen los bosques y sus habitantes para atraer y retener inversión y talento e incrementar su riqueza económica social y ambiental en el tiempo.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)s en los últimos 5 años.</p>
4	Desastres naturales	<p>Qué mide: Los recursos recibidos por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) por eventos naturales que superaron las capacidades financieras de respuesta de las dependencias responsables estatales y municipales.</p> <p>Unidades: Pesos por persona. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
5	Sobreexplotación de acuíferos	<p>Qué mide: Los hectómetros cúbicos anuales extraídos como proporción de los hectómetros cúbicos anuales recargados. Entre más grande sea esta relación, mayor es el nivel de explotación.</p> <p>Unidades: Hectómetros cúbicos anuales. Fuente: Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
6	Volumen tratado de aguas residuales	<p>Qué mide: Los litros de agua tratada relativos a la población.</p> <p>Unidades: Litros por segundo por cada mil personas. Fuente: Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
7	Valor agregado agrícola por agua utilizada	<p>Qué mide: El valor de la producción agrícola por hectómetro cúbico de agua utilizado.</p> <p>Unidades: Miles de pesos por hectómetro cúbico. Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
8	Intensidad energética	<p>Qué mide: Los giga watts hora que requiere una entidad federativa para generar mil pesos del PIB.</p> <p>Unidades: Giga watts hora por millar de PIB. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
9	Empresas certificadas como "limpias"	<p>Qué mide: El número de empresas que cuentan con la certificación de "Empresa Limpia" emitido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) relativo a las unidades económicas.</p> <p>Unidades: Número Certificados de industria limpia emitidos por cada 10 mil unidades económicas. Fuente: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).</p>

<p>10</p> <p>Volumen de residuos sólidos generados</p>	<p>Qué mide: La generación de basura relativa a la población.</p> <p>Unidades: Kilogramos por persona.</p> <p>Fuente: Fuente citada en el Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</p>
<p>11</p> <p>Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias</p>	<p>Qué mide: Los niños que han muerto por enfermedades respiratorias relativo a la población total de niños.</p> <p>Unidades: Muertes de menores de 5 años por cada 100 mil menores de 5 años.</p> <p>Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>

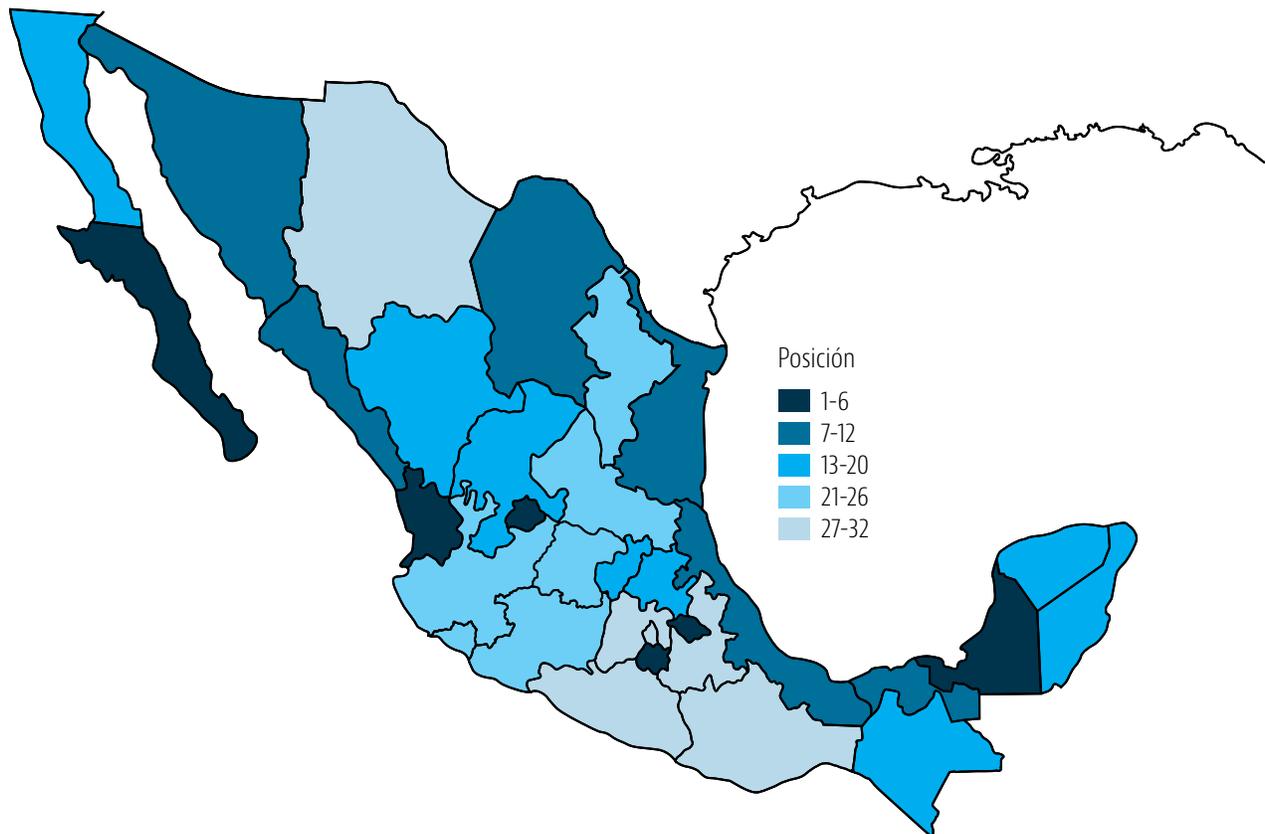
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

El principal problema sobre la información disponible para los indicadores de este subíndice es la periodicidad. En el caso de Áreas naturales protegidas y Sobreexplotación de acuíferos únicamente hay cifras disponibles para un año mientras que para Tasa de reforestación anual, Volumen tratado de aguas residuales y Volumen de residuos sólidos generados sólo hay para dos años. Un indicador que habría fortalecido el subíndice es el de Tasa de deforestación, sin embargo, no fue posible conseguir datos a este respecto.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa II.1 Resultados del subíndice Manejo sustentable del medio ambiente por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

II. Manejo sustentable del medio ambiente

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el centro (Morelos y Tlaxcala) como en el centro-occidente (Aguascalientes y Nayarit), noroeste (Baja California Sur) y sur-sureste (Campeche) los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*. En general se observa una concentración de los peores resultados en las regiones colindantes sur-sureste y centro. La región centro-occidente tiene un desempeño medio, en tanto que, en el resto del país no se presenta un patrón identificable.

Resultados por indicador.

Tabla II.2 Resultados generales por indicador

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Áreas naturales protegidas (Áreas naturales como % de la superficie estatal total)	Sí	NA	12.0	NA	44.7	Morelos 59.7
Tasa de reforestación anual (Superficie reforestada como % de la superficie de bosques y selvas)	Sí	NA	1.5	NA	5.9	Tlaxcala 6.5
Índice de Competitividad Forestal Estatal ¹ (Índice 0-100)	Sí	NA	18.0	NA	23.6	Sinaloa 24.6
Desastres naturales (Pesos autorizados al FONDEN por habitante)	No	110	162	X	0.0	BC, DF, Mich, Nay, Tlax, Yuc. 0.0
Sobreexplotación de acuíferos ² (Hectómetros cúbicos anuales)	No	0.7	0.7	X	0.02	Campeche 0.0
Volumen tratado de aguas residuales (Litros por segundo por cada 1,000 habitantes)	Sí	0.6	0.7	✓	4.2	Baja California Sur 7.1
Valor agregado agrícola por agua utilizada (Miles de pesos por hectómetro cúbico)	Sí	18,586	18,444	X	158,993	Distrito Federal 447,650
Intensidad energética (Gigawatts hora por millar de PIB)	No	17.0	15.9	✓	4.5	Campeche 1.6

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Empresas certificadas como "limpias"						Campeche
(Número certificados de industria limpia emitidos por cada 10,000 unidades económicas)	Sí	4.5	2.9	X	10.3	19.2
Volumen de residuos sólidos generados (Kilogramos por persona)	No	NA	337	NA	258	Oaxaca 234
Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias						Nuevo León
(Muertes de menores de 5 años por cada 100,000 menores de 5 años)	No	17.03	17.05	X	4.6	3.9

Fuente: IMCO

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador. †La cifra de 2012 es la observada en 2014. ‡La cifra de 2012 es la observada en 2010.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, únicamente dos de los once indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012, cuatro empeoraron y sobre cinco de ellos (Áreas naturales protegidas, Tasa de reforestación anual, Índice de Competitividad Forestal Estatal, Sobreexplotación de acuíferos y Volumen de residuos sólidos generados) no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque doce de las entidades mejoran y seis permanecen sin cambio, catorce empeoran. Finalmente, es importante resaltar que se presenta convergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró mejor desempeño y la que presentó el peor disminuyó de 50% en 2010 a 48% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que mostró mayores avances fue Volumen tratado de aguas residuales, ya que el promedio creció 18%. La entidad que presentó el incremento más significativo fue Baja California Sur, el cual pasó de 0.02 litros tratados a 7.1. El segundo indicador que presentó mejoras fue Intensidad energética cuyo promedio se redujo de 17 gigawatts hora por millar del PIB a 15.9. Lo anterior implica que, para generar mil pesos del PIB, es necesario 6.8% menos energía eléctrica. En este caso, las entidades que redujeron más su consumo fueron Coahuila (-11%), Durango (-14%) y Puebla (-14%)

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra mayores retrocesos es Desastres naturales, ya que la cifra se incrementó 47%. Las entidades que presentaron los principales aumentos fueron Tabasco, Campeche y Colima con 1,076, 366 y 341 pesos por persona adicionales, respectivamente. El segundo indicador que presenta cifras negativas es el de Empresas certificadas como "limpias", que se contrajo 35%. En este caso, los estados con el desempeño menos favorable fueron Colima (-77%), Quintana Roo (-73%) y Durango (-68%).

II. Manejo sustentable del medio ambiente

Las mejores entidades

Campeche

Campeche es la mejor entidad federativa porque en cuatro de los once indicadores se encontró dentro de las primeras tres posiciones. En particular sobresale el primer lugar obtenido en Sobreexplotación de acuíferos donde presentó una cifra cercana a cero, mientras que el promedio nacional fue de 0.7. Asimismo, para producir mil pesos de PIB sólo requiere 1.6 gigawatts hora, cuando el resto de las entidades alcanzó una media de 15.9 y, por cada 10 mil unidades económicas, tiene 19.2 certificados de industria limpia, en vez de 2.9 como el promedio nacional.

Baja California Sur

Baja California Sur se encuentra en segundo lugar debido a que en seis de los once indicadores se encuentra dentro de los diez primeros lugares. Tiene el primer lugar en Volumen tratado de aguas residuales (7.1 litros por cada mil personas contra 0.7 del promedio de las entidades), el segundo en Áreas naturales protegidas (33% mientras que el promedio de la muestra es de 12%) y el cuarto en el Índice de Competitividad Forestal Estatal al obtener 22.3 puntos sobre 100 en vez de 18 como el promedio nacional.

Nayarit

Aunque el estado de Nayarit no alcanza a estar en los primeros tres lugares más que en Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias (segundo lugar), su desempeño general le permite obtener la tercera mejor posición. En cinco de los once indicadores considerados se encuentra dentro de los primeros diez lugares. En Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias presentó una tasa de 4.4 muertes por cada 100 mil menores de cinco años, mientras que el resto de las entidades promedió 17. Además, fue una de las seis entidades que no requirió recursos del FONDEN.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Áreas naturales protegidas

- 38% de las entidades federativas tiene áreas protegidas que representan menos de 5% de su territorio.

Tasa de reforestación anual

- Sólo cinco estados han reforestado más de 3% de su superficie de bosques y selvas: Tlaxcala (6.5%), Tabasco (6.1%), Aguascalientes (5.0%), Coahuila (3.8%) y San Luis Potosí (3.7%).

Desastres naturales

- Cinco entidades (Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz) gastaron 66% del total del dinero que se destinó a este rubro.

Volumen tratado de aguas residuales

- Baja California Sur (7.1), Sonora (3.2), Tamaulipas (2.2), Chiapas (1.3), Morelos (1.2), y Veracruz (1.1) son los únicos estados que tratan más de un litro por segundo por cada mil personas.

Intensidad energética

- Mientras que Chihuahua requiere 26 gigawatts hora para producir mil pesos de PIB, Campeche requiere sólo 1.6.
- Las tres entidades que requieren mayor consumo eléctrico para producir mil pesos de PIB promedian 25.5 gigawatts hora, en tanto que las tres entidades que requieren menor consumo promedian 4.5 gigawatts hora.

IMCO propone

La agenda pendiente de políticas públicas en materia ambiental es muy amplia. Por ello nos enfocamos en un conjunto de acciones que recaen en el campo de los gobiernos estatales para mejorar el manejo de los recursos forestales e hídricos, así como para reducir las emisiones de contaminantes, prevenir y prepararse para desastres, y hacer un manejo responsable de los residuos.

Recursos forestales

- **Mejorar los programas de capacitación** para que, además de enseñar técnicas de protección, aprovechamiento y manejo forestal sustentable, se apoye a los productores a desarrollar habilidades empresariales que les permitan crear modelos de negocio exitosos. Esto podría aplicarse en los programas de capacitación técnica y empresarial de la CONAFOR, mediante convenios con las universidades, así como en los programas de los Centros de Educación y Capacitación Empresarial (CECFORs) a través de inversiones público-privadas entre empresas forestales y gobierno federal y estatal.
- **Ampliar la oferta de productos financieros para el sector forestal.** Deben crearse unidades estatales de inteligencia financiera forestal que estudien modelos de negocio y promuevan líneas de financiamiento intermediadas con la banca comercial, acompañadas de sistemas de entrenamiento, asistencia técnica, y garantías colaterales del crédito. Actualmente esto se podría implementar con apoyos de FONAFOR y el FOSEFOR, dos fondos de garantía líquida de la CONAFOR que comparten el riesgo crediticio con entidades financieras para que los productores forestales tengan acceso a créditos de avío, refaccionarios y para plantaciones forestales comerciales. El estado tiene tanto la oportunidad de ser clave en la generación de información como en la aportación de fondos.
- **Mejorar e incentivar la legalidad forestal a través de:**
 - **Flexibilizar el trámite de autorización de aprovechamiento forestal** ofreciendo la posibilidad de obtenerla por periodos mayores a un año, a través del pago de una prima de seguro (reembolsable al cabo del periodo de autorización) que garantice el restablecimiento del bosque en caso de mal manejo.
 - Hacer más eficiente el proceso de autorización de aprovechamiento forestal para reducir los tiempos de espera de los productores forestales, a través de la ejecución del mecanismo de autorización automática de solicitudes de aprovechamiento forestal establecido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).
 - **Reducir impuestos estatales anuales a aquellos productores registrados** y actualizados en el Registro Forestal Nacional. Un ejemplo de este tipo de acciones se encuentran en

la Ley Forestal del Perú¹ que reduce las tarifas anuales impositivas a los productores forestales certificados. Trabajar en proyectos que permitan aprovechar mejor los bosques de forma sustentable con el uso de energía generada a partir de biomasa u otras fuentes renovables como la solar.

- **Coordinar acciones de inspección y vigilancia forestal** de la PROFEPA con autoridades locales en Centros de Almacenamiento, Transformación y Comercialización ubicados dentro o cerca de los grandes centros urbanos.
- Incrementar la certeza jurídica al sector a través de la **evaluación de la eficiencia de cada ley forestal estatal**, buscando que ésta sea clara, concisa y promueva la inversión tanto en papel como en los tribunales. Las leyes forestales estatales no deben limitarse a estar alineadas con la Ley General de Desarrollo Forestal. Asimismo, se deben establecer plazos máximos de juicios en materia agraria e incorporar opiniones técnicas de expertos en la materia.
- **Fomentar las plantaciones dendroenergéticas**, es decir, las plantaciones cuyo fin no es producir celulosa ni madera y sus derivados, sino biomasa para producir bioenergía. A partir de este año, las convocatorias para apoyos de plantaciones dendroenergéticas son estatales. Sin embargo, se deben elevar los apoyos y la relevancia a CONAFOR ya que el fomento de dichas plantaciones podría reducir potencialmente el consumo de leña proveniente de bosques naturales.
- **Crear guías de infraestructura de aprovechamiento forestal** para mejorar su calidad y con ello reducir el impacto ambiental de las nuevas construcciones. Estas guías deben aclarar y justificar el rol de los propietarios, del estado y de las instituciones en la construcción de infraestructura forestal. Por ejemplo, el Código de infraestructura forestal de Nueva Gales del Sur en Australia² explica los pasos a seguir en el diseño, construcción y mantenimiento de carreteras, control de sedimentos y erosión, cruces sobre agua y puentes, caminos peatonales, sitios de carga y descarga.

Agua potable y saneamiento

- **Profesionalizar a los organismos encargados de la gestión del agua** a través de una estructura interna de gobierno corporativo con autonomía de gestión, autosuficiencia financiera y orientación a resultados. Dichos organismos pueden ser públicos o privados y deben prestar el servicio de manera coordinada a un número suficiente de usuarios (ej. una zona metropolitana) para aprovechar las economías de escala. A pesar de que dichos servicios generalmente recaen en el ámbito municipal, es posible que los gobiernos estatales puedan asumir dicha responsabilidad para

1 Forest Stewardship Council (2012) "Forest and our Future. Promoting Forest Certification as part of Rio+20 Framework of Action"

2 of Rio+20 Framework of Action" Disponible en: <<http://www.environment.nsw.gov.au/resources/pnf/09761Chap5PNFFldGdNthNSW.pdf>>

II. Manejo sustentable del medio ambiente

lograr mejores resultados debido a que suelen contar con mayores recursos humanos y financieros, además de que los periodos de gobierno más largos pueden ayudar a su estabilidad operativa. Para más información sobre cómo transitar a este esquema ver nuestra "Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua y saneamiento," publicada en marzo de 2014.

- **Transferir a los organismos operadores la facultad para determinar las tarifas de agua**, que actualmente es prerrogativa de los congresos locales. Lo anterior permitirá una mejor planeación basada en criterios técnicos y no políticos. Las tarifas deben seguir los lineamientos establecidos por la CONAGUA.
- **Establecer reguladores sectoriales fuertes a nivel estatal** que establezcan estándares mínimos de calidad en el servicio, así como la obligación de los organismos operadores de rendir cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos. Dichos reportes deben incluir un sistema de indicadores (de proceso y resultado) que sean comparables con otros organismos operadores y que se actualicen de manera periódica.
- **Eliminar los subsidios a las tarifas del agua y establecer una estructura de precios en bloque** en función del volumen consumido, de tal forma que al ubicarse en niveles más altos de consumo se pagarían tarifas cada vez más altas. De esta forma, se incentivaría la reducción del desperdicio. Para ello, es necesario establecer el mandato de que las tarifas cubran los costos de operación, inversión, mantenimiento y escasez, así como introducir micro-medidores en las tomas de todos los usuarios finales.

Prevención de desastres naturales

- **Integrar en un solo instrumento los distintos programas de ordenamiento territorial y ecológico**, con el fin de alinear y simplificar su contenido y, con ello, reducir el margen para las prácticas de corrupción. Los estados de Aguascalientes, México y Guanajuato ya dieron los primeros pasos al integrar bajo un solo Código toda la normatividad de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, ordenamiento ecológico, transporte y movilidad, y vivienda. Incluso el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG) ha propuesto la creación de un "Programa de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico, Territorial y de Vivienda". Suena muy largo, pero parece más conveniente tener un solo instrumento con este nombre, que cuatro instrumentos con nombres más cortos y desarticulados entre sí.
- **Adoptar una política de cero tolerancia a las violaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial**, particularmente las construcciones que se realicen en zonas de alto valor ecológico y riesgo de inundación o deslave.

Contaminación atmosférica

- **Instrumentar un sistema de monitoreo atmosférico en todas las ciudades que tengan una población mayor a 500 mil habitantes** o en aquellas que cuenten con industrias contaminantes establecidas cerca de la zona urbana. El monitoreo debe hacerse para partículas suspendidas, ozono, dióxidos de azufre y nitrógeno y monóxido de carbono.
- **Colaborar con el Gobierno Federal para desarrollar programas de gestión de la calidad del aire** (PROAIRE) que incorporen medidas para el control de las emisiones de contaminantes. Los criterios de activación deben estar totalmente alineados con lo que establecen las normas federales (NOMs) de calidad del aire.
- **Invertir en transporte público masivo de calidad y bajo en emisiones** para ofrecer una alternativa a los ciudadanos para reducir el uso del automóvil. El sector transporte es el que contribuye en mayor medida a la contaminación de las ciudades. Se puede encontrar más detalle respecto a esta propuesta en el subíndice de Precursores.
- **Desincentivar el uso del automóvil** a través de cobros por estacionamiento, congestión y por contaminación. Para esto se pueden diseñar e implementar instrumentos como la tenencia verde, impuestos especiales por uso de estacionamientos, parquímetros y cuotas por ingreso a vialidades y zonas conflictivas.
- **Establecer directrices para el desarrollo de infraestructura educativa, hospitalaria y de transporte público alineados con los objetivos de contención de las manchas urbanas**, evitando así que se continúen construyendo estas grandes infraestructuras alejadas de las manchas urbanas.
- Quitarle al Congreso Federal el monopolio tributario para imponer impuestos sobre las gasolinas.

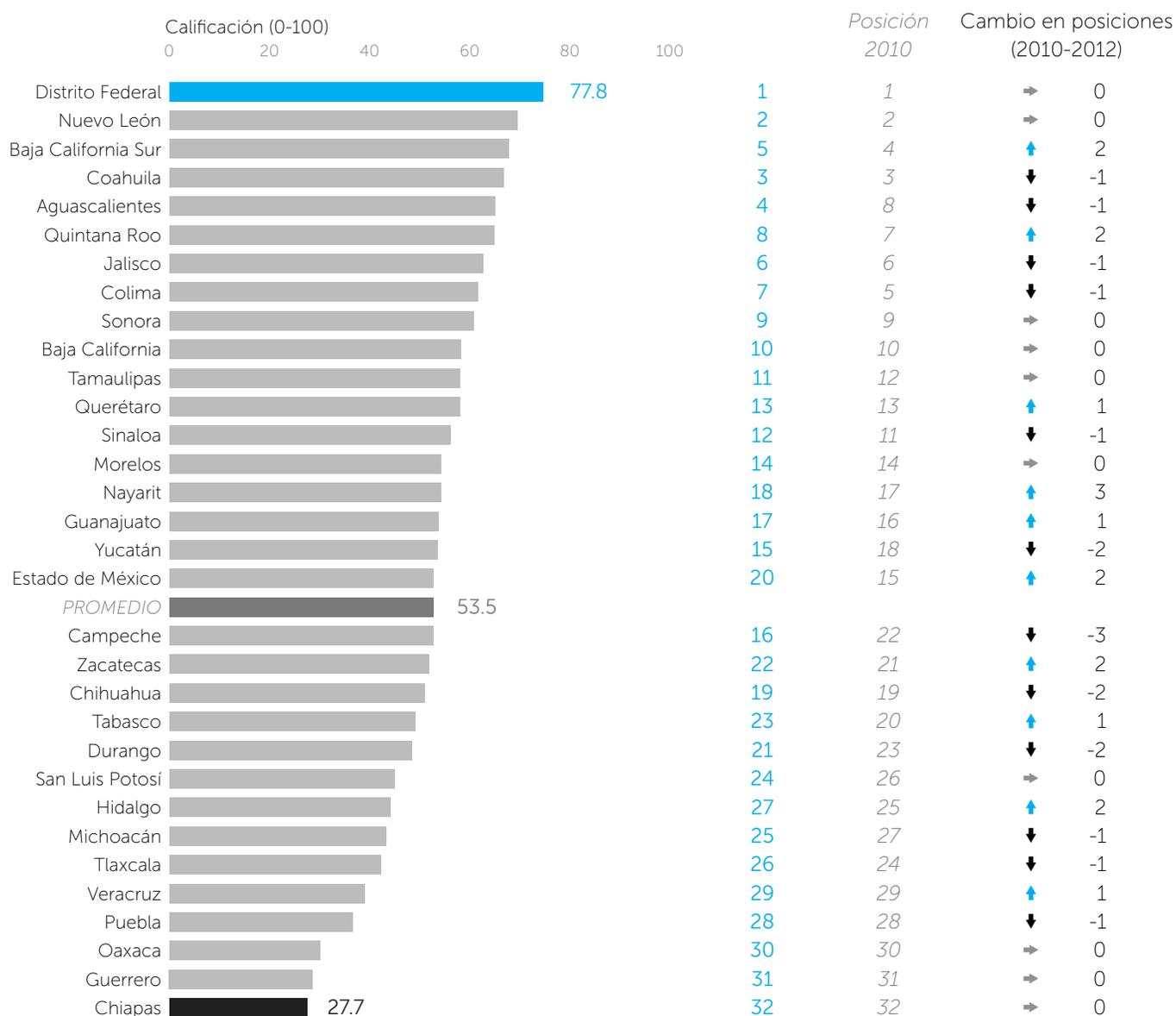
Manejo de residuos

- **Instrumentar programas de aprovechamiento de energía**, tanto de captura de biogás como plantas incineradoras de los residuos urbanos en las ciudades de mayor tamaño, a través de esquemas de asociación público - privado.
- **Generar programas de apoyo para el reciclaje** con instituciones privadas que estén basadas en la planeación a mediano plazo de la disposición de basura en rellenos sanitarios controlados.

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica III.1 Resultados en el subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana mide la calidad de vida de los habitantes a través de tres áreas principales: salud, educación e inclusión. Éstas dan un claro indicio de las oportunidades que existen para forjar y atraer capital humano a la entidad. Incluye indicadores relativos a la oferta médica y de servicios de salud, condiciones socio-económicas, pobreza y desigualdad. Una entidad federativa que ofrece altos niveles de calidad de vida es mucho más atractiva para el talento y la inversión.

Indicadores evaluados

Tabla III.1 Indicadores evaluados por el subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana.

1	Acceso a alcantarillado	<p>Qué mide: Los hogares que cuentan con un desagüe conectado a la red pública de alcantarillado o a una fosa séptica.</p> <p>Unidades: Hogares con acceso a alcantarillado como porcentaje de los hogares totales. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
2	Cobertura de servicios de agua potable	<p>Qué mide: Los hogares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno de ésta.</p> <p>Unidades: Hogares con servicios de agua potable como porcentaje del total de los hogares. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
3	Población sin acceso a instituciones de salud	<p>Qué mide: La población que no cuenta con seguridad social.</p> <p>Unidades: Personas sin acceso a instituciones de salud como porcentaje de la población total. Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Secretaría de Salud (SS).</p>
4	Médicos	<p>Qué mide: La disponibilidad de médicos relativo a la población.</p> <p>Unidades: Médicos por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
5	Consultas especializadas	<p>Qué mide: La disponibilidad de consultas especializadas relativas a la población.</p> <p>Unidades: Consultas especializadas por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
6	Camas de hospital	<p>Qué mide: El número de camas censables relativo a la población. Este indicador es una aproximación de la infraestructura médica con la que cuenta el sector público de salud.</p> <p>Unidades: Camas por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
7	Esperanza de vida al nacer	<p>Qué mide: El número de años que, en promedio, se espera que viva una persona.</p> <p>Unidades: Años. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
8	Mortalidad infantil	<p>Qué mide: El número de decesos de menores de un año. Este es un indicador del nivel de desarrollo de la entidad. Un menor número de muertes infantiles se asocia con mejores niveles de nutrición, atención de salud y calidad de vida.</p> <p>Unidades: Defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
9	Prevalencia de diabetes	<p>Qué mide: El número de personas que padecen diabetes.</p> <p>Unidades: Personas mayores de 20 años diagnosticadas con diabetes como porcentaje de la población mayor de 20 años. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012.</p>

10	Embarazos adolescentes	<p>Qué mide: El número de hijos que tienen las mujeres adolescentes. La maternidad temprana puede reducir la probabilidad de educación de la mujer y sus hijos.</p> <p>Unidades: Nacimientos observados por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
11	Analfabetismo	<p>Qué mide: El nivel de analfabetismo en la población.</p> <p>Unidades: Personas de 15 años o más que no saben leer ni escribir como porcentaje del total de las personas mayores de 14 años. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP)</p>
12	Escolaridad	<p>Qué mide: El nivel de educación de la población.</p> <p>Unidades: Número promedio de grados escolares aprobados por la población entre 25 y 64 años. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
13	Coefficiente de desigualdad de los ingresos	<p>Qué mide: El nivel de desigualdad de los ingresos de los trabajadores con base en el salario mínimo.</p> <p>Unidades: Personas que ganan menos de dos salarios mínimos como proporción del número de personas que ganan más de dos salarios mínimos. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
14	Mujeres en la fuerza laboral	<p>Qué mide: La proporción del mercado laboral conformada por mujeres.</p> <p>Unidades: Mujeres económicamente activas como porcentaje del total de las personas económicamente activas. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
15	Ingreso promedio de la mujer	<p>Qué mide: El nivel de desigualdad del ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres.</p> <p>Unidades: Ingresos de las mujeres como proporción del ingreso de los hombres. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
16	Pobreza	<p>Qué mide: Las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema o moderada. La pobreza multidimensional implica la carencia de recursos para adquirir bienes y servicios para cubrir sus necesidades básicas así como de acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de vivienda.</p> <p>Unidades: Personas en pobreza multidimensional como porcentaje de la población total. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
17	Migración neta	<p>Qué mide: Las personas que cambiaron su lugar de residencia. Valores superiores a cero implican que la entidad federativa es receptora de personas mientras que valores inferiores implican que es expulsora. Se considera migración neta interestatal e internacional.</p> <p>Unidades: Migrantes netos como porcentaje de la población total. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
18	Muertes de peatones por accidentes de tránsito	<p>Qué mide: Las muertes de peatones en accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas.</p> <p>Unidades: Muertes por cada 100 mil personas. Fuente: Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

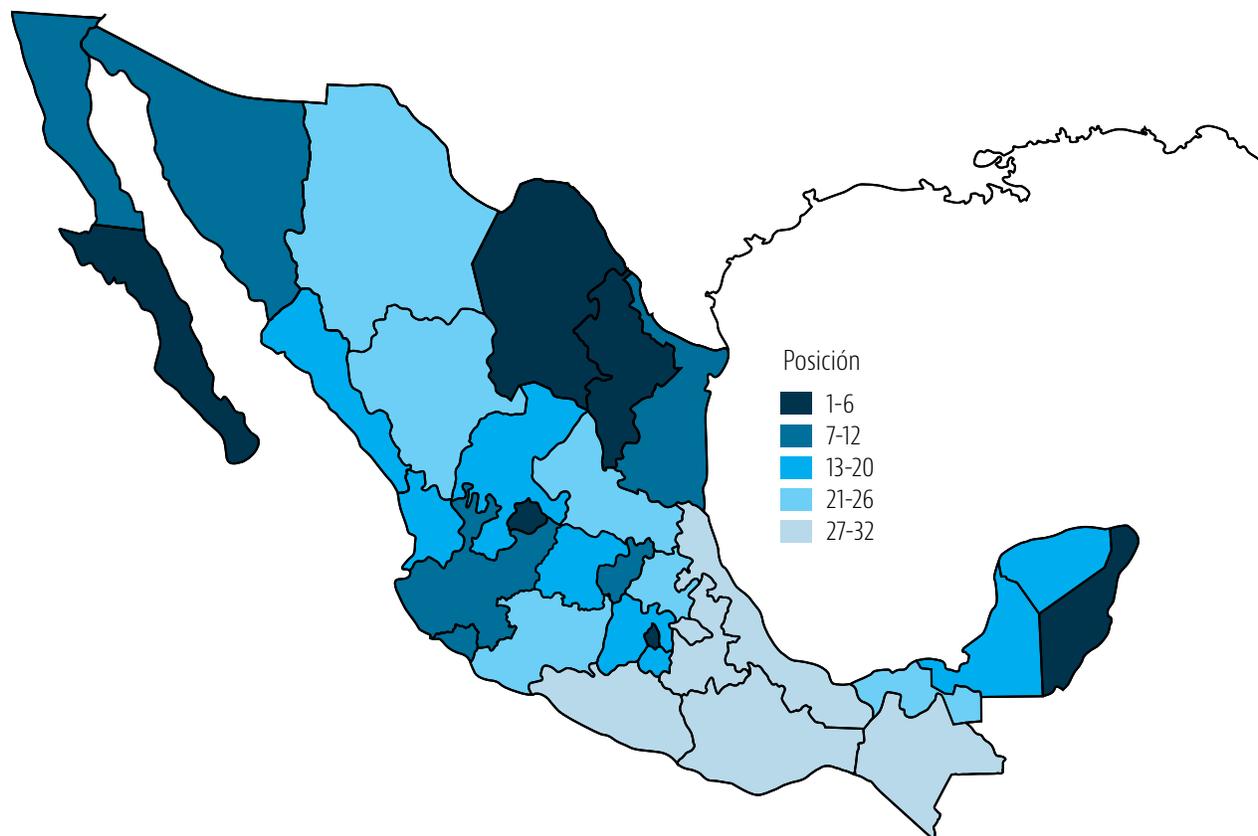
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones sobre Prevalencia de diabetes. En primer lugar, el indicador se obtiene a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) cuya periodicidad es sexenal. En segundo lugar, las cifras sólo consideran a personas con diagnóstico previo, ya que las estimaciones de casos no diagnosticados no son públicas.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa III.1 Resultados del subíndice Sociedad incluyente, preparada y sana por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el centro (Distrito Federal) como en el centro-occidente (Aguascalientes), noreste (Coahuila y Nuevo León), noroeste (Baja California Sur) y sur-sureste (Quintana Roo), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o clusters. En general se observa una concentración de los resultados más bajos en la región sur-sureste donde cuatro de los ocho estados se encuentran en las últimas seis posiciones. Las regiones del norte destacan porque ninguno de los estados se encuentra entre los peores doce.

Resultados por indicador

Tabla III.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Acceso a alcantarillado (Hogares con acceso a alcantarillado como porcentaje de los hogares totales)	Sí	89.4	90.0	✓	98.5	Distrito Federal 99.5
Cobertura de servicios de agua potable (Hogares con servicios de agua potable como porcentaje del total de los hogares)	Sí	67.8	70.1	✓	95.1	Nuevo León 96.1
Población sin acceso a instituciones de salud (Personas sin acceso a instituciones de salud como porcentaje de la población total)	No	55.3	55.7	✗	33.4	Coahuila 30.8
Médicos (Médicos por cada mil personas)	Sí	2.2	2.4	✓	4.0	Distrito Federal 4.6
Consultas especializadas (Consultas especializadas por cada mil personas)	Sí	435	465	✓	802	Distrito Federal 1,157
Camas de hospital (Camas por cada mil personas)	Sí	1.0	1.0	✓	1.6	Distrito Federal 2.3
Esperanza de vida al nacer (Años)	Sí	74.0	74.3	✓	75.6	Baja California Sur 75.7
Mortalidad infantil (Defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos)	No	13.4	12.6	✓	9.6	Nuevo León 9.3
Prevalencia de diabetes (Personas mayores de 20 años diagnosticadas con diabetes como porcentaje de la población mayor de 20 años)	No	NA	8.7	NA	6.0	Chiapas 5.6

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Embarazos adolescentes (Nacimientos observados por cada mil mujeres entre 15 y 19 años)	No	69.0	68.4	✓	54.7	Distrito Federal 49.2
Analfabetismo (Personas de 15 años o más que no saben leer ni escribir un recado como porcentaje del total de las personas mayores de 14 años)	No	6.9	6.3	✓	2.1	Distrito Federal 1.9
Escolaridad (Número promedio de grados escolares aprobados por la población entre 25 y 64 años)	Sí	8.7	9.0	✓	10.5	Distrito Federal 11.2
Coefficiente de desigualdad de los ingresos (Proporción)	No	0.86	0.92	✗	0.39	Baja California 0.35
Mujeres en la fuerza laboral (Porcentaje)	Sí	37.3	37.9	✓	41.9	Distrito Federal 43.9
Ingreso promedio de la mujer (Proporción)	Sí	0.77	0.78	✓	0.90	Chiapas 0.98
Pobreza (Personas en pobreza multidimensional como porcentaje de la población total)	No	46.0	44.9	✓	26.7	Nuevo León 23.2
Migración neta (Migrantes netos como porcentaje de la población total)	Sí	0.0	0.0	=	1.5	Baja California Sur 2.0
Muertes de peatones por accidentes de tránsito (Muertes por cada 100 mil personas)	No	1.3	1.2	✓	0.3	México 0.2

Fuente: IMCO.

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, 14 de los 17 indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012, dos empeoraron, uno no tuvo movimientos y sobre uno (Prevalencia de diabetes) no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque diez de las entidades mejoran y diez permanecen sin cambios, doce empeoran. Los indicadores Cobertura de servicios de agua potable, Ingreso promedio de la mujer, Pobreza y Muertes de peatones por accidentes de tránsito son los que explican esta volatilidad y provocan que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posiciones oscilen entre -3 y +3 lugares.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

Los indicadores que mostraron mayores avances fueron los relacionados con salud: Médicos, Consultas especializadas y Mortalidad infantil presentaron tasas de 6.0%, 7.1% y -6.3%, respectivamente. En el caso del primer indicador, las entidades que tuvieron los incrementos más significativos fueron San Luis Potosí (25%), Nuevo León (22%) y Tlaxcala (20%). Por su parte, Chiapas (24%), Baja California Sur (20%), Jalisco (19%), México (19%) y Querétaro (19%) fueron los que más avanzaron en términos de Consultas especializadas. Finalmente, en Mortalidad infantil se observa una disminución generalizada con tasas que van desde -8.9% hasta -4.4%.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra mayores retrocesos es Coeficiente de desigualdad de los ingresos, ya que la cifra se incrementó 6.5%. Las entidades que presentaron los principales aumentos en dicho coeficiente fueron Durango, Nuevo León y Aguascalientes con 25% las dos primeras y 23% la última. El segundo indicador que presenta cifras negativas es Personas sin acceso a instituciones de salud, que aumentó 0.8%.

Las mejores entidades

Distrito Federal

El Distrito Federal es la mejor entidad federativa porque en 15 de los 17 indicadores se colocó dentro de las diez primeras posiciones. En particular resaltan los primeros lugares obtenidos en ocho indicadores: Acceso a alcantarillado, Médicos, Consultas especializadas, Camas de hospital, Embarazos adolescentes, Analfabetismo, Escolaridad y Mujeres en la fuerza laboral. En particular resalta que, por cada mil personas, cuenta con 4.6 médicos, 1,157 consultas especializadas y 2.3 camas de hospital mientras que los promedios nacionales fueron de 2.4 médicos, 464 consultas y una cama. Asimismo, sólo se observaron 49.2 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes,

cuando la media de la muestra fue de 68.4. El 44% de su PEA está compuesta por mujeres en vez de 38%, como ocurre en el promedio de las entidades federativas.

Nuevo León

Nuevo León se encuentra en la segunda mejor posición porque en trece de los indicadores se encontró dentro de los diez primeros lugares. Está en primer lugar en Cobertura de agua potable porque 96% de sus hogares cuentan con servicio de agua potable. Adicionalmente, obtiene el primer lugar en Mortalidad infantil, ya que únicamente ocurrieron 9.3 defunciones por cada mil nacimientos en vez de 12.6 como el promedio de las entidades así como en Pobreza, pues exhibe una cifra inferior a la media nacional en casi 22 puntos porcentuales (23% contra 45%). Por último, obtiene el segundo lugar en Población sin acceso a instituciones de salud, Médicos, Analfabetismo, Escolaridad y Coeficiente de desigualdad de los ingresos.

Baja California Sur

Baja California Sur se encuentra en tercer lugar debido a que en doce de los indicadores se encontró dentro de las primeras diez posiciones. En particular resaltan los primeros lugares obtenidos en Esperanza de vida al nacer (75.7 años mientras que el promedio de la muestra fue de 74.3) y Migración neta (2.0%) así como el segundo lugar en Consultas especializadas y el tercero en Coeficiente de desigualdad de los ingresos.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Acceso a alcantarillado

- Cinco de los seis estados con cobertura de alcantarillado inferior a 85% (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Yucatán) se encuentran en la región sur- sureste del país.

Consultas especializadas

- Por cada consulta que se dio en el estado de Chiapas (último lugar), se dieron 5.4 en el Distrito Federal (primer lugar).
- Únicamente el Distrito Federal, Baja California Sur y Jalisco presentaron cifras superiores a 600 consultas por cada mil personas.

Prevalencia de diabetes

- 22% de las entidades federativas presentó tasas superiores a 10% de la población mayor de 20 años.

Embarazos adolescentes:

- En promedio, se observan 68 nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. El máximo se presenta en Coahuila, con una cifra de 86 embarazos por mujer adolescente.

Pobreza

- En once estados más de la mitad de su población se encuentra en pobreza multidimensional y en cuatro de ellos la tasa es de más de 60%.

Muertes de peatones por accidentes de tránsito

- Por cada peatón que murió en algún accidente de tránsito en Hidalgo, murieron poco más de diez en Chihuahua.

IMCO propone

Los gobiernos estatales comparten con el gobierno federal buena parte de la responsabilidad de mejorar los indicadores de salud, educación y acceso a servicios básicos. Sin embargo, al ser los gestores y ejecutores de las aportaciones federales en estos rubros, los estados tienen un amplio margen de acción para el logro de una sociedad más incluyente, preparada y sana.

Agua potable y saneamiento

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico de calidad depende en gran medida de la eficiencia en su provisión. Es por esto que presentamos las siguientes recomendaciones, encaminadas a mejorar la operación de los organismos gestores del agua en áreas metropolitanas con el apoyo de los gobiernos estatales.

- **Profesionalizar a los organismos encargados de la gestión del agua a través de su rediseño institucional.** La base de este rediseño en zonas metropolitanas, es la consolidación de múltiples organismos operadores de agua y saneamiento en un solo organismo, que opere con la participación de los gobiernos municipales y el gobierno estatal. Con este fin, es necesario replantear la estructura interna de gobierno corporativo con autonomía de gestión, autosuficiencia financiera y orientación a resultados de dichos organismos. Éstos podrán ser públicos o privados y deben prestar el servicio de manera coordinada a todos los municipios que componen la zona metropolitana.¹
- **Establecer reguladores sectoriales fuertes a nivel estatal,** que definan estándares mínimos de calidad en el servicio así como la obligación de los organismos operadores de rendir cuentas a través de informes de gestión auditados y públicos. Dichos reportes deben incluir un sistema de indicadores (de proceso y resultado) que sean comparables con otros organismos operadores y que se actualicen de manera periódica.
- **Transferir a los organismos operadores la facultad para determinar las tarifas de agua,** que actualmente es prerrogativa de los congresos locales. Lo anterior permitirá una mejor planeación basada en criterios técnicos y no políticos. Las tarifas deben seguir los lineamientos establecidos por la CONAGUA y deben cubrir los costos de operación, inversión, mantenimiento y escasez.

¹ Para más información sobre cómo transitar a este esquema ver nuestra Guía para la creación de organismos metropolitanos de agua y saneamiento, publicada en marzo de 2014.

Salud

Con el objetivo de reducir la disparidad estatal en los servicios de salud y reconociendo que no es una tarea sencilla, IMCO propone las siguientes medidas.

- **Agilizar las actividades de identificación e incorporación de beneficiarios a los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud.** En esta edición del Índice de Competitividad Estatal, el indicador Población sin acceso a instituciones de salud mejoró, sin embargo, la proporción de la población que aún no cuenta con acceso a servicios de salud es alta. Por esto es necesario que las autoridades estatales desarrollen campañas de promoción y que fortalezcan sus procesos de integración, administración y actualización de beneficiarios.
- **Incrementar la transparencia presupuestal, particularmente, las aportaciones y gasto de las entidades federativas referentes al Seguro Popular.** De acuerdo con el Índice de Información Presupuestal Estatal 2014, siete entidades no desglosan su gasto en este rubro en los presupuestos estatales correspondientes.² Para garantizar una rendición de cuentas efectiva, la ciudadanía debe contar con información relevante que le permita saber si los recursos asignados a salud efectivamente se destinan a atender sus necesidades y demandas.
- **Diseñar e implementar programas educativos para mejorar la salud de la población.** Dichos programas pueden enfocarse en prácticas para una alimentación saludable y activación física. Asimismo, estos programas se pueden complementar con módulos de chequeo y salud, en los que se tomen medidas antropométricas, niveles de glucosa, mamografía y papanicolaou, entre otros.
- **Restringir la presencia y publicidad de alimentos no saludables (procesados, botanas y bebidas azucaradas) en campos deportivos, escuelas públicas y oficinas de gobierno.** Para ello, se deben cumplir los "Lineamientos generales para el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del sistema educativo nacional" establecidos por la SEP.

2 Para mayor detalle ver las publicaciones relacionadas con el Índice de Información Presupuestal Estatal 2014.

Educación

El logro de una sociedad más incluyente y preparada pasa necesariamente por mejorar el acceso al sistema educativo, pero sobre todo, por elevar su calidad. Son muchos los retos que enfrenta el país en esta materia, sin embargo, los estados pueden mejorar el proceso de formación de capital humano a través de las siguientes acciones.

- **Garantizar la efectiva implementación de la Reforma Educativa a nivel estatal.** Sus objetivos van en la dirección correcta: fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia del sistema educativo, sujetar las plazas magisteriales a concurso, crear un Sistema de Información y Gestión Educativa, y vincular la paga y la permanencia de los maestros a su desempeño y conocimientos. La reforma ha enfrentado resistencia por parte de organizaciones sindicales docentes, sin embargo, las autoridades estatales deben poner el futuro de los niños mexicanos por encima de los intereses de ciertos grupos de poder.
- Para que sea posible **aplicar la reforma educativa** de manera equitativa a nivel nacional hay que **armonizar la ley federal con las leyes estatales**, incluyendo remuneraciones docentes, y crear sistemas de monitoreo que permitan que se aplique la reforma en cada centro escolar del país, por ejemplo, con el monitoreo del ausentismo magisterial.
- **Vincular la falta de transparencia en el sector educativo con consecuencias jurídicas y presupuestales** para los gobiernos estatales. Las inconsistencias y falta de cumplimiento en la rendición de cuentas del gasto educativo deben generar de manera automática una fiscalización especial de la Auditoría Superior de la Federación y del Congreso Federal. Otra manera de promover mayor transparencia en el sector es con la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa.
- **Utilizar la información del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Escolar para enfocar los esfuerzos de mejoramiento del equipamiento e infraestructura de las escuelas que más lo necesitan.** Los resultados de 2014 ponen en evidencia fallas graves en la infraestructura escolar: 49% de las escuelas no cuenta con drenaje, 31% con agua potable, 13% con sanitarios y 11% no tiene energía eléctrica.³ Adicionalmente, es fundamental transparentar los datos del censo que aún no están abiertos a la ciudadanía. Ante los retos de captura de información institucional, también se propone establecer un compromiso por realizar el Censo Educativo cada cinco años.

3 El Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos se puede consultar en: <http://cemabe.inegi.org.mx/>.

- **Integrar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sectores de salud y educación** para reducir los costos de cobertura e incrementar la calidad de los servicios. El uso de las TIC puede también ayudar a que los procesos sean más transparentes y eficientes, reduciendo focos de corrupción en procesos como las inscripciones escolares y el pago de la nómina magisterial.
- **Incrementar la cobertura de programas orientados a detectar jóvenes de educación media superior y superior en riesgo de abandonar sus estudios.** Más de 35% de los jóvenes deserta por la necesidad de un ingreso.⁴ Por ello, es deseable impulsar iniciativas como el programa Sistema de Alerta Temprana y canalizar programas de becas de manutención a los estudiantes que lo necesiten para que puedan continuar con sus estudios.⁵

Pobreza y equidad

- **Desarrollar mecanismos de cooperación y coordinación entre los programas federales y estatales orientados a la población en condiciones de vulnerabilidad.** Existen duplicidades, dispersión de esfuerzos y en consecuencia, ineficacia para brindar apoyos sociales a la población que más lo necesita. Es importante tener en cuenta que los alcances de los programas sociales para reducir la pobreza son limitados: mientras no haya un mayor crecimiento económico, un aumento de la productividad, más generación de empleos e incrementos en los salarios reales, no será posible disminuir la pobreza.
- **Coordinar con las autoridades federales y municipales el establecimiento y adecuada operación de guarderías y estancias infantiles.** Una mayor disponibilidad de alternativas para el cuidado de infantes facilita la participación laboral de las mujeres.
- **Conjuntar recursos estatales y de los demás órdenes de gobierno, para que todas las viviendas cuenten con servicios básicos.** Asimismo, definir una estrategia para aumentar los espacios públicos de calidad, instalaciones deportivas y recreativas que promuevan el uso del espacio público y la integración comunitaria en zonas marginadas.

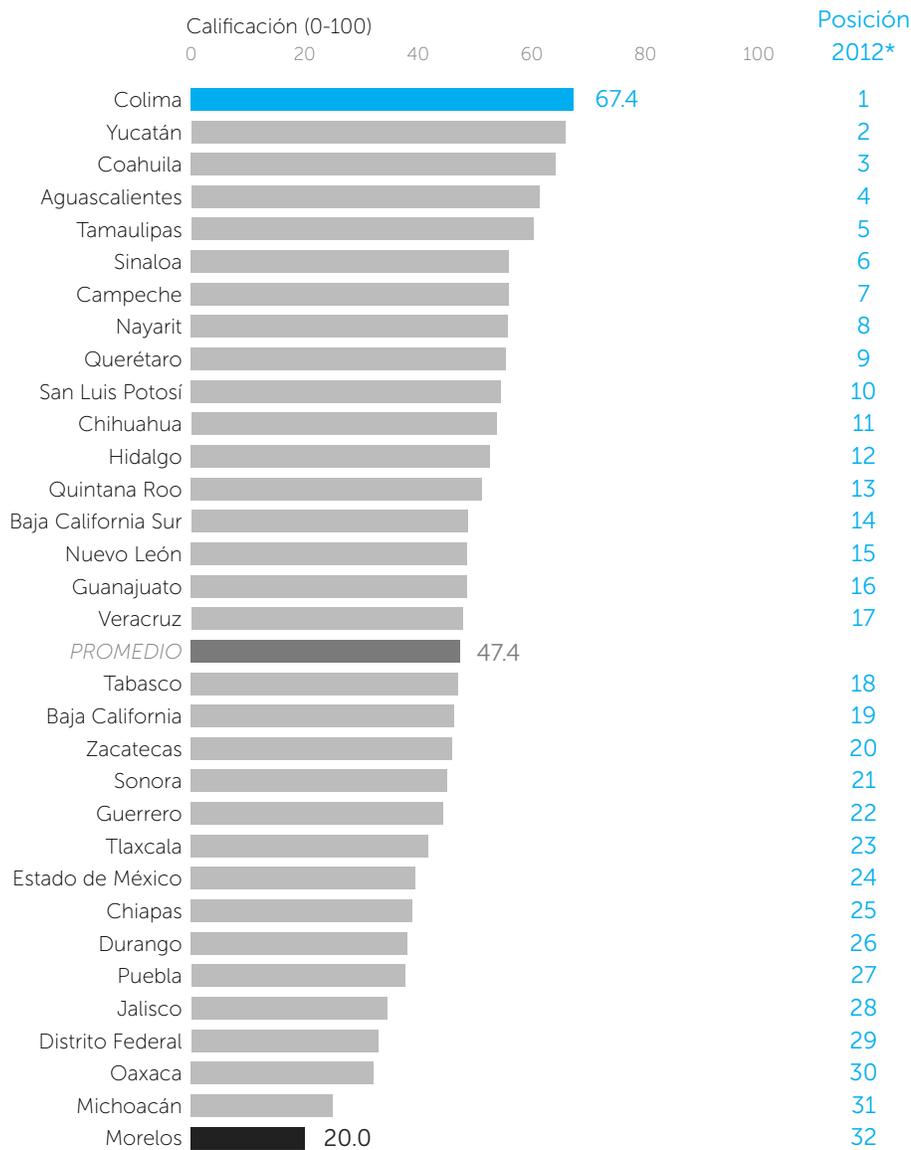
4 Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. SEP 2012. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf.

5 Para más información sobre el Sistema de Alerta Temprana, consultar: <http://siguele.sems.gob.mx/siat/>.

IV. Sistema político estable y funcional

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica IV.1 Resultados en el subíndice Sistema político estable y funcional.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado. *Dada la naturaleza de los indicadores evaluados, las cifras de éstos sólo se encuentran disponibles para un año y, por lo tanto, no es posible hablar de cambios de posición entre 2010 y 2012.

¿Qué mide?

El subíndice Sistema político estable y funcional mide la profundización de la democracia, así como la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones públicas. Los indicadores de participación ciudadana se relacionan con una entidad cuyo sistema político enfrenta un mayor escrutinio público. Por su parte, los indicadores de percepción de corrupción y acceso a la información son indicios de la confianza generada entre los ciudadanos hacia las instituciones. La buena calidad del sistema político puede incentivar la inversión mediante la creación de un entorno estable y una gestión pública acostumbrada a rendir cuentas.

Indicadores evaluados

Tabla IV.1 Indicadores evaluados por el subíndice de Sistema político estable y funcional.

1	Participación ciudadana	<p>Qué mide: La población que participó en las elecciones presidenciales de 2012.</p> <p>Unidades: Votos para elección presidencial como porcentaje del padrón electoral. Fuente: Elecciones en México, Instituto Nacional Electoral (INE).</p>
2	Participación de mujeres en el Congreso	<p>Qué mide: El número de mujeres presentes en el Congreso local.</p> <p>Unidades: Mujeres diputadas como porcentaje del total de diputados locales. Fuente: Páginas de los congresos locales.</p>
3	Percepción de corrupción en actos de gobierno	<p>Qué mide: El nivel de corrupción que percibe la población en actos relacionados con el gobierno de su entidad federativa.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en el gobierno de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
4	Percepción de corrupción en partidos políticos	<p>Qué mide: El nivel de corrupción que percibe la población en actos relacionados con partidos políticos.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en los partidos políticos de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
5	Percepción sobre disponibilidad de información pública	<p>Qué mide: La percepción que tiene la población acerca de la disposición de información pública que proporciona el gobierno.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que considera que el gobierno pone a disposición información. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

Fuente: IMCO.

Calidad de la información

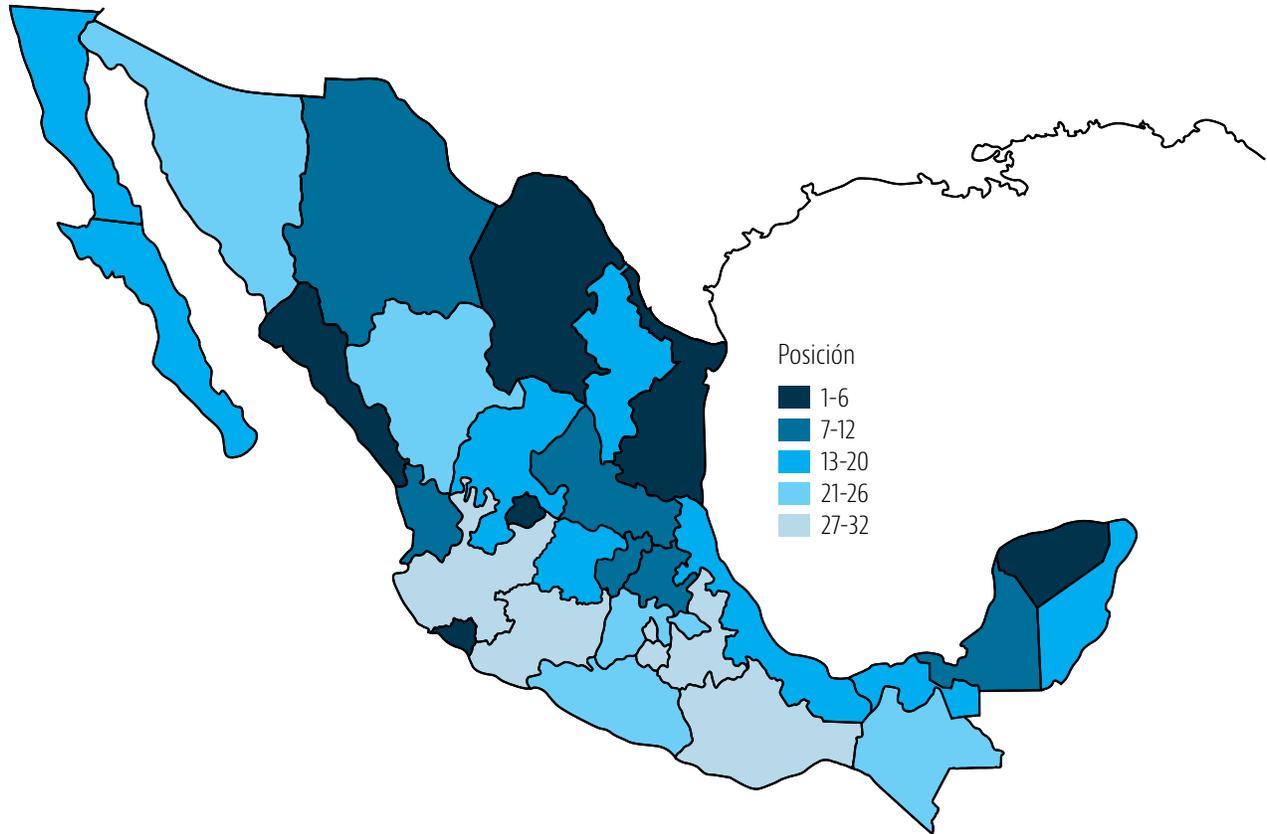
El principal problema sobre la información disponible para los indicadores de este subíndice es la periodicidad, ya que para la totalidad de ellos sólo se tienen cifras de un solo año.¹ En el caso de los indicadores de Percepción de corrupción, generados por la nueva Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), se espera que ésta se lleve a cabo anualmente y que su metodología y cuestionarios no se modifiquen de forma drástica para poder realizar comparativos intertemporales en futuros índices del IMCO.

Respecto a indicadores derivados de los congresos locales es necesario tener registros históricos consolidados sobre los diputados que han estado en las respectivas legislaturas, así como los años de escolaridad de cada uno de ellos. Actualmente, la información relativa a los congresos locales debe obtenerse visitando las páginas web de cada uno, pues no hay consolidados nacionales disponibles. Es preocupante el bajo nivel de información oficial sistematizada sobre los perfiles políticos y profesionales de los integrantes de los congresos estatales.

¹ Participación ciudadana, Percepción de corrupción en actos de gobierno, Percepción de corrupción en partidos políticos y Percepción sobre disposición de información pública sólo se tienen para 2012 y Participación de mujeres en el congreso sólo para 2014.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa IV.1 Resultados del subíndice Sistema político estable y funcional por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el noroeste (Sinaloa) como en el noreste (Coahuila y Tamaulipas), centro-occidente (Aguascalientes y Colima) y sur-sureste (Yucatán), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*. En general se observa una concentración de mejores resultados en el centro-occidente y en el noroeste que contrasta con una concentración de los resultados más bajos en el centro (a excepción de Hidalgo y Querétaro) donde ninguna de las entidades alcanza alguna de las primeras 20 posiciones.

Resultados por indicador

Tabla IV.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Participación ciudadana (Votos para elección presidencial como porcentaje del padrón electoral)	Sí	NA	62.6	NA	72.0	Yucatán 77.4
Participación de mujeres en el congreso ² (Mujeres diputadas como porcentaje del total de diputados locales)	Sí	NA	27.3	NA	40.6	Chihuahua 42.4
Percepción de corrupción en actos de gobierno (Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en el gobierno de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes)	No	NA	85.3	NA	71.8	Querétaro 65.0
Percepción de corrupción en partidos políticos (Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en los partidos políticos de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes)	No	NA	83.0	NA	72.7	Coahuila 72.0
Percepción sobre disponibilidad de información pública (Porcentaje de adultos urbanos que considera que el gobierno pone a disposición información)	Sí	NA	80.8	NA	92.8	Guanajuato 95.3

Fuente: IMCO.

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

² Para 2012 no hay cifras disponibles, por lo tanto, las utilizadas para este año son las observadas en 2014.

Resultados generales

El subíndice Político es un caso particular, ya que las variables utilizadas, por su naturaleza, no presentan variación en este período. Los estados que presentaron los mejores resultados fueron Colima (1), Yucatán (2) y Coahuila (2) mientras que los más bajos se observaron en Oaxaca (30), Michoacán (31) y Morelos (32). Finalmente, es importante resaltar que la brecha entre la entidad que mostró mejor desempeño y la que presentó el peor es de 70%.

Las mejores entidades

Colima

Colima es la mejor entidad federativa porque en tres de los cinco indicadores se posicionó dentro de las cinco mejores entidades. En Percepción corrupción en partidos políticos, donde ocupa el tercer lugar, presentó una cifra de 73% cuando el promedio nacional fue de 83%. Respecto a Percepción de disponibilidad de información pública obtiene el cuarto lugar, ya que 90% de los adultos urbanos considera que el gobierno pone a disposición información pública. Finalmente, se encuentra en quinto lugar en Percepción de corrupción en actos de gobierno pues alcanza el valor de 80% cuando el resto de las entidades obtuvo una media de 85%.

Yucatán

Yucatán se encuentra en segundo lugar debido a que en uno de los indicadores obtuvo el primer lugar y en otro el segundo. Es la entidad con mayor Participación ciudadana, ya que en las elecciones de 2012, 77% de los ciudadanos inscritos en el padrón sí votaron. Lo anterior contrasta con el resto del país cuya cifra promedió sólo 63%. Además, existe una percepción más baja de corrupción en actos de gobierno pues únicamente 72% de los adultos urbanos afirman que en su entidad los actos de corrupción son frecuentes, mientras que en el resto de las entidades 85% asegura lo mismo.

Coahuila

Coahuila obtiene la tercera posición puesto que en tres de los cinco indicadores se posicionó dentro de las diez mejores entidades. En esta entidad, sólo 72% de los adultos urbanos afirma que los actos de corrupción en los partidos políticos son frecuentes o muy frecuentes, en tanto que la media nacional es de 83%. En el caso de Percepción de actos de corrupción en actos de gobierno la cifra (82%) se encuentra tres puntos porcentuales por debajo de la media nacional (85%). Finalmente, existe una buena percepción de disponibilidad de información pública, pues 87% de los adultos urbanos considera que el gobierno la pone a disposición.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Participación ciudadana

- En la elección presidencial de 2012 poco más de 60% de los adultos registrados en el padrón electoral, en promedio, emitió su voto. El estado con mayor participación ciudadana fue Yucatán con 77%.
- La diferencia entre Yucatán (primer lugar) y Michoacán (último lugar) es de 25 puntos porcentuales.
- Sólo cinco estados (Baja California, Chihuahua y Michoacán) presentaron tasas inferiores a 55%.

Participación de mujeres en el Congreso

- En promedio, menos de una tercera parte de los congresos locales está compuesta por mujeres (27%)
- En Chiapas (40%) y Chihuahua (42%), los estados con mayor representación de mujeres, las cifras no alcanzan 50%.
- El estado con el indicador más bajo es Querétaro. En esta entidad sólo 8% del Congreso local está compuesto por mujeres.

Percepción de corrupción en actos de gobierno

- De 32 entidades federativas, 30 presentaron tasas superiores a 75%.
- La diferencia entre Querétaro (primer lugar) y el Distrito Federal (último lugar) es de 30 puntos porcentuales.

Percepción sobre disponibilidad de información pública

- El promedio de las tres entidades con mayor percepción es de 93% mientras que el promedio de las tres entidades con menor percepción es de 63%.

IMCO propone

La agenda pendiente en el sistema político mexicano es amplia y, por su naturaleza, abarca áreas de oportunidad en los tres órdenes de gobierno. En el presente subíndice se desarrolla un conjunto de propuestas que buscan impulsar la competitividad y efectividad de los gobiernos estatales, a partir de mecanismos que también inciden en el mejoramiento de la percepción ciudadana.

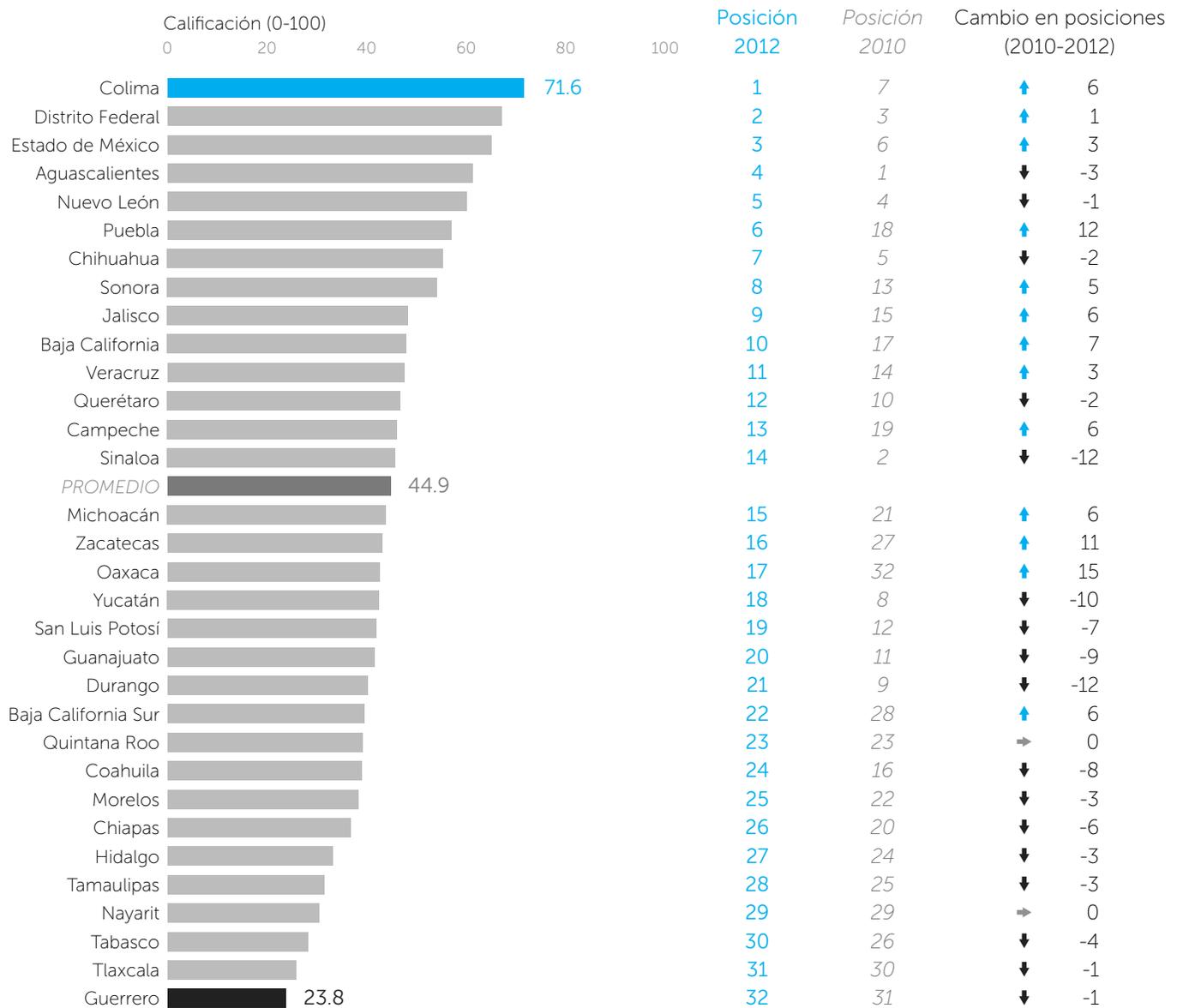
A continuación el catálogo de recomendaciones que deben ser atendidas, ya sea desde las curules de los representantes ante el Congreso de la Unión o bien, desde las entidades federativas:

- Elaborar un proyecto de **Ley del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)**. El tema ya ha sido discutido por legisladores y se sugiere tomar como referencia el contenido de la minuta de reforma constitucional publicada en la Gaceta del Senado de la República número 385 de fecha 26 de abril de 2012 (páginas 43 a 52). Ahí están contenidos los elementos mínimos que debe contener el SNF.
- Con el actual modelo de fiscalización, no es posible aprovechar toda la información que se genera durante la revisión de la cuenta pública. En ese sentido, en el **nuevo SNF** las entidades federativas deberán alinear los calendarios de elaboración de presupuestos y de fiscalización de la cuenta pública, para que todas las observaciones realizadas por los Órganos Superiores de Fiscalización (OSF) repercutan en la planeación del gasto público.
- **Los OSF deben ir más allá de lo que dictan los principios de anualidad y posterioridad.** Se deben ampliar las facultades de fiscalización y de solicitud de información en un esquema que permita a las entidades, por ejemplo, fiscalizar durante el año en que se ejerce el gasto y aprovechar los hallazgos para el siguiente periodo de presupuesto o para lograr mayor efectividad en las sanciones.
- La fiscalización de la cuenta pública varía de una entidad a otra en su forma y contenido. En ese sentido, los estados y el Distrito Federal deben homologar y **armonizar sus marcos normativos y operativos**, sus capacidades institucionales y de recursos humanos, la calidad de su información, así como los mecanismos de combate a la corrupción. Esto permitirá que todas las entidades fiscalicen en las mismas condiciones.
- **Las entidades federativas deben fortalecer la autonomía e independencia de sus OSF.** Esos órganos no deben estar subordinados a los congresos locales en aspectos que van desde la selección de auditorías, designación de servidores públicos o administración de recursos, hasta el contenido de los programas de auditorías, entre otros. De lo contrario se apartarán de los principios de transparencia, oportunidad, imparcialidad, rigor técnico, integralidad y confiabilidad que exige la fiscalización.
- **Crear órganos jurisdiccionales locales, autónomos e independientes**, que sean compatibles en sus facultades con todas las responsabilidades vinculadas a la revisión de cuenta pública. Esto permitirá el cumplimiento efectivo de sanciones.
- Para que las entidades federativas puedan contar con un sistema local anticorrupción profesionalizado y autónomo en el corto plazo, deben **partir del aprovechamiento de instituciones ya existentes** en las entidades federativas como los OSF, órganos garantes, autoridades de control, así como de una participación permanente y activa de representantes de la sociedad civil.
- Las entidades federativas deben **fortalecer el cumplimiento efectivo de sanciones** a partir de esquemas de colaboración entre las diversas autoridades vinculadas con la el sistema de responsabilidades, sin importar el orden de gobierno o función.
- La transparencia es un gran aliado para rendir cuentas y mejorar la percepción ciudadana. Por ello, entidades tienen que **mejorar la transparencia del proceso y resultados de fiscalización de los OSF**, obligando a hacer públicos sus informes de resultados inmediatamente después de su conclusión. Además, toda la información que se ponga a disposición de la ciudadanía en los portales electrónicos, debe estar en formato de datos abiertos con archivos manejables, reutilizables y amigables para el usuario.
- **Los cuerpos legislativos deben garantizar el derecho de acceso a la información** mediante mecanismos, que permitan su acceso de manera simple, sencilla y oportuna. Deben publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información parlamentaria, presupuestal y administrativa utilizando bases de datos con actualización periódica y formato abierto. Además de habilitar un archivo histórico, accesible y que esté disponible de forma permanente.
- Los cuerpos legislativos deben **legislar en favor de los gobiernos abiertos**, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorpore la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, se fomente la participación ciudadana y el uso de tecnologías e innovación.
- **La reforma constitucional en materia de transparencia** implica un cambio institucional a gran escala y la apertura total en la información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que integran el ámbito legislativo, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes. Asimismo, los cuerpos legislativos deben regular, ordenar y transparentar las acciones de cabildeo, establecer mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar una conducta ética de los representantes.

V. Gobiernos eficientes y eficaces

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica V.1 Resultados en el subíndice Gobiernos eficientes y eficaces.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Gobiernos eficientes y eficaces evalúa la forma en que los gobiernos de las entidades federativas son capaces de influir positivamente en la competitividad mediante políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo económico local.

Indicadores evaluados

Tabla V.1 Indicadores evaluados por el subíndice Gobiernos eficientes y eficaces.

1	Índice de información presupuestal estatal	<p>Qué mide: La calidad de la información presupuestal de las entidades federativas sobre la base de un catálogo de buenas prácticas y las normas de contabilidad gubernamental.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).</p>
2	Índice de presupuesto ejercido en comunicación social	<p>Qué mide: El uso y rendición de cuentas de los recursos destinados a comunicación social.</p> <p>Se creó una regla que privilegia el ejercicio de gasto igual o menor al presupuesto usando un cociente (Presupuesto/Gasto)*5. Las entidades que no proporcionan información para hacer el cálculo pero que disponen de alguna información sobre éste (presupuesto o gasto pero no ambos) reciben un puntaje de 1. Las entidades que no disponen de información al respecto recibieron un puntaje de 0.</p> <p>Unidades: Índice (0-5). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) mediante la revisión de la información del gasto en comunicación social reportado por las entidades federativas en las cuentas públicas.</p>
3	Índice de calidad de gobierno electrónico	<p>Qué mide: El nivel de funcionalidad que tienen los portales electrónicos de las entidades federativas.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).</p>
4	Registro de una propiedad	<p>Qué mide: La facilidad del registro de una propiedad basada en el número de trámites, el tiempo y el costo asociado al proceso.</p> <p>Unidades: Percentil medio del índice de agilidad del registro público (0-100). Fuente: Doing Business en México.</p>
5	Apertura de un negocio	<p>Qué mide: La facilidad de apertura de una empresa basada en el número de trámites, el tiempo, el capital mínimo y el costo asociado al proceso.</p> <p>Unidades: Percentil medio del índice de apertura de una empresa (0-100). Fuente: Doing Business en México.</p>
6	Ingresos propios	<p>Qué mide: El total de los ingresos propios de la entidad como porcentaje de los ingresos totales.</p> <p>Unidades: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras como porcentaje del total de ingresos. Fuente: Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Empleados en el sector informal	<p>Qué mide: Las personas que carecen de la protección de la seguridad social básica por parte de su trabajo.</p> <p>Unidades: Personas que trabajan pero carecen de seguridad social como porcentaje de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO). Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

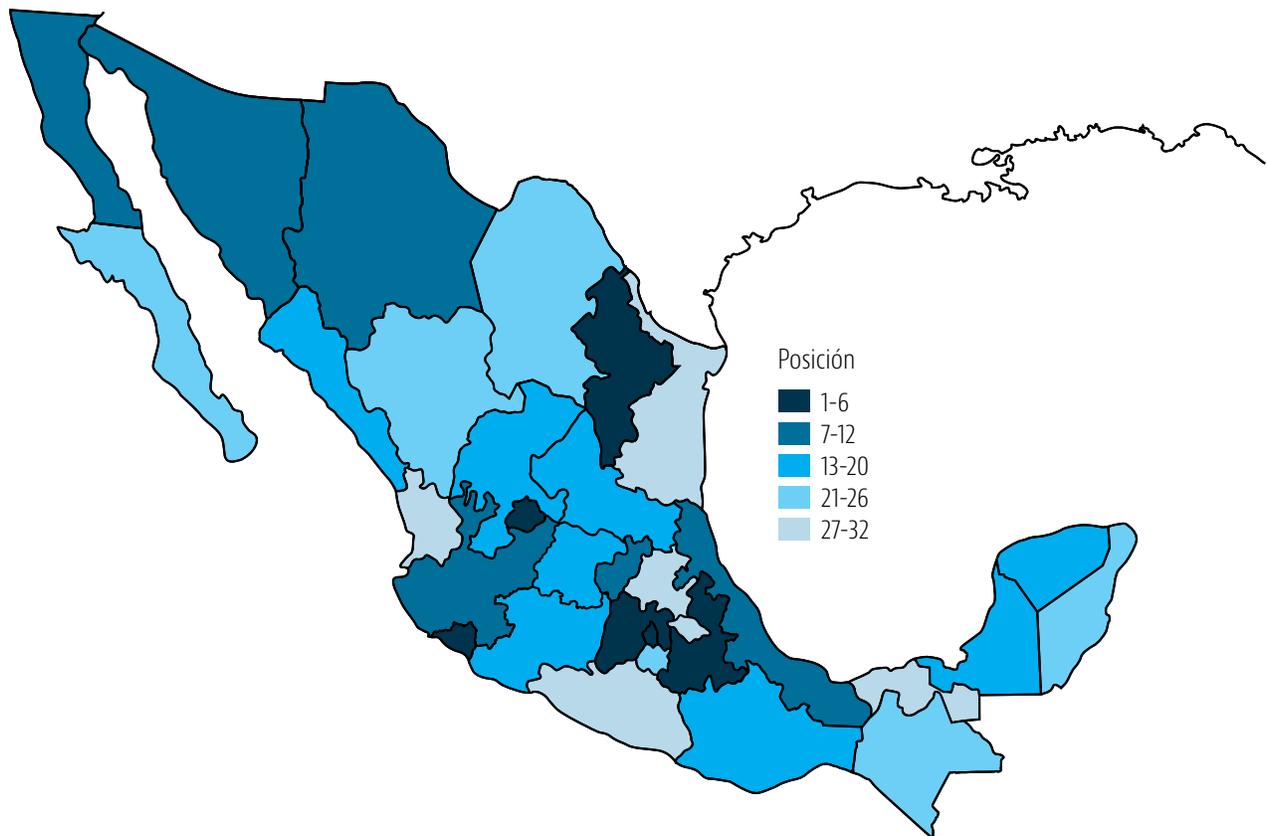
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice, sin embargo, se presentaron problemas con el Índice de presupuesto ejercido en comunicación social. Debido a que varias entidades no cumplen con los requisitos establecidos para rendición de cuentas y contabilidad gubernamental, la forma en que se presenta la información, si es que se presenta, no cuenta con el nivel de desagregación deseado y, por consiguiente, no es posible rastrear el ejercicio del gasto.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa V.1 Resultados del subíndice Gobiernos eficientes y eficaces por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

Aunque se observa una concentración de mejores resultados en centro y centro-occidente donde todos los estados (excepto Hidalgo, Morelos y Nayarit) se encuentran dentro de los primeros doce lugares, los resultados de este subíndice no permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o clusters.

Resultados por indicador

Tabla V.2 Resultados generales por indicador

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Índice de información presupuestal estatal (Índice 0-100)	Sí	52.5	55.6	✓	83.1	Colima 91.5
Índice de presupuesto ejercido en comunicación social (Índice 0-5)	Sí	1.38	2.13	✓	5.00	Colima, Estado de México, Puebla, Sonora 5.00
Índice de calidad de gobierno electrónico (Índice 0-100)	Sí	35.9	48.6	✓	68.2	Jalisco 71.7
Registro de una propiedad (Percentil medio del índice de agilidad del registro público)	No	NA	46.8	NA	11.8	Aguascalientes 7.5
Apertura de un negocio (Percentil medio del índice de apertura de una empresa)	No	NA	31.9	NA	9.9	Guanajuato 8.0
Ingresos propios (Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras como porcentaje del total de ingresos)	Sí	7.6	8.5	✓	22.2	Distrito Federal 41.2
Empleados en el sector informal (Personas que trabajan pero carecen de seguridad social como porcentaje de la Población Económicamente Activa Ocupada PEAO)	No	59.8	60.3	✗	42.8	Nuevo León 42.0

Fuente: IMCO.

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, cuatro de los siete indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012, uno empeoró y sobre dos de ellos (Registro de una propiedad y Apertura de un negocio) no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque trece de las entidades mejoran y dos permanecen sin cambio, 17 empeoran. El Índice de información presupuestal y el Índice de presupuesto ejercido en comunicación social son los indicadores que explican esta volatilidad y provocan que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posiciones oscilen entre -12 y +15 lugares. Finalmente, es importante resaltar que se presenta divergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró mejor desempeño y la que presentó el peor aumentó de 63% en 2010 a 67% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra el mayor cambio positivo (54%) es el Índice de presupuesto ejercido en comunicación social. Las entidades que presentaron mayores avances fueron Colima, México y Oaxaca con cuatro puntos adicionales las dos primeras y 3.8 la última. El segundo indicador con mayor dinamismo fue el Índice de calidad de gobierno electrónico, que creció 35%. En este caso, los estados con mejor desempeño fueron Chihuahua (153%), Oaxaca (70%) y Chiapas (65%). Finalmente, el tercer indicador con mayor crecimiento fue Ingresos propios, el cual creció 12%.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El único indicador que muestra retrocesos es Empleados en el sector informal, ya que éstos aumentaron 0.9%. Las entidades que presentaron los principales aumentos fueron Yucatán (6.6%), Veracruz (5.7%) y el Distrito Federal (5.5%). En general, 22 entidades retrocedieron en este indicador determinante para la productividad, el crecimiento y la formalización de las actividades económicas.

Las mejores entidades

Colima

Colima es la mejor entidad federativa porque en cuatro de los siete indicadores se encontró dentro de los primeros diez lugares. Obtuvo dos primeros lugares, en el Índice de información presupuestal estatal con 92 puntos de los 100 posibles cuando el promedio nacional fue de 56 y en el Índice de presupuesto ejercido en comunicación social donde consiguió la calificación máxima (5). Por su parte, el estado se posicionó en tercer lugar en Registro de una propiedad (percentil medio 15).

Distrito Federal

Distrito Federal obtuvo el segundo lugar debido a que en cuatro de los indicadores se encuentra dentro de las diez mejores entidades. En Ingresos propios, como consecuencia de la recaudación del impuesto predial,¹ tiene el primer lugar con 41% mientras que en otras entidades el promedio fue de 8.5%. Adicionalmente, ocupó el tercer lugar en el Índice de calidad de gobierno electrónico (66 puntos de 100).

Estado de México

México obtiene la tercera posición puesto que en cinco de los indicadores se encuentra dentro de las diez mejores entidades. En Índice de presupuesto ejercido en comunicación social su desempeño la coloca Registro de una propiedad su desempeño la coloca en primer lugar, en el Índice de calidad de gobierno electrónico quedó en segundo sitio y en Apertura de un negocio quedó en cuarto.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Índice de información presupuestal estatal:

- Únicamente cuatro estados (Chiapas, Sonora, Tamaulipas y Tabasco) obtuvieron menos de 40 puntos en este indicador.
- Sólo Colima y Puebla alcanzaron puntajes mayores a 80.

Índice de presupuesto ejercido en comunicación social

- 13% de las entidades obtuvo cero puntos de los cinco disponibles y sólo 34% consiguió uno.

Registro de una propiedad

- El promedio de las tres mejores entidades es de doce mientras que el de las tres peores es de 85.

Apertura de un negocio

- Los estados con los percentiles promedios más altos son: Guerrero (51), Tamaulipas (52), Zacatecas (52), Chihuahua (54), Quintana Roo (60) y Durango (64). Son los únicos estados que presentan valores superiores a 50.

¹ El impuesto predial en los estados es recaudado por los municipios mientras que en el Distrito Federal es recaudado por el gobierno capitalino.

Ingresos propios

- 41 pesos de cada 100 que tiene el Distrito Federal provienen de ingresos propios, mientras que en Tlaxcala sólo 3.5 pesos son resultado del esfuerzo tributario local.

Empleados en el sector informal

- La diferencia entre Nuevo León (primer lugar) y Oaxaca (último lugar) es de 40 puntos porcentuales.
- El promedio de las tres mejores entidades es de 43% mientras que el de las tres peores es de 79%.

IMCO propone

En términos generales, los resultados del subíndice Gobiernos eficientes y eficaces revelan una mejora en las calificaciones promedio de los indicadores que lo componen. Sin embargo, existen rezagos en cuanto a incrementar los ingresos propios de los estados, mejorar la calidad de su información presupuestal y eficiencia administrativa, así como establecer incentivos para mejorar el entorno de negocios. Para avanzar hacia gobiernos más eficientes y eficaces, el IMCO propone las siguientes acciones:

Calidad de la información presupuestal

- **Exigir el cumplimiento de los criterios de armonización contable para una adecuada calidad de la información presupuestal.** El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) vigila el cumplimiento de la armonización contable para todos los estados. Sin embargo, aún falta para que los estados homologuen su información y cumplan al 100% con los criterios establecidos por dicho Consejo. Se deberán buscar mecanismos que incentiven a los gobiernos estatales a adoptar estos criterios y evitar prórrogas para su cumplimiento. Sin armonización contable no puede haber calidad en el gasto público.
- **Desglosar la información presupuestal y establecer reglas claras.** Los estados deberán reportar su información sobre asignación y administración de recursos según los criterios de contabilidad gubernamental. Los conceptos que requieren mayor claridad en la mayoría de los estados son financiamiento a partidos políticos, deuda por tipo de garantía, financiamiento a partidos políticos y subsidios de gobiernos estatales.²
- **Adoptar e institucionalizar las mejores prácticas en la elaboración del presupuesto de egresos y leyes de ingresos.** El IMCO ha documentado desde 2008 la manera en que algunos estados han avanzado en la calidad de su información presupuestal y ha recopilado las buenas prácticas de algunos estados que pueden servir de referencia para este propósito.³
- **Adquirir deuda pública a través de procedimientos transparentes y competitivos.** Se recomienda instrumentar mecanismos de subasta inversa que incentiven a los bancos a competir por ofrecer las mejores condiciones de plazo, tasas, y comisiones más bajas y transparentes.
- **Generar una alianza estado-municipio para el cobro del predial.** Los gobiernos estatales pueden liderar este esfuerzo, poner a disposición de los municipios plataformas electrónicas, registros catastrales y convertirse en agentes recaudadores. En este esquema, se entregaría al municipio un monto igual o superior al promedio de recaudación de los últimos años.

² Al respecto, véase el más reciente "Índice de información presupuestal estatal 2014" del IMCO. Disponible en: <http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-2014/>

³ Ibidem.

- **Hacer más accesible el pago de impuestos, derechos y otros ingresos estatales.** Se puede ampliar el cobro de los mismos acercando los servicios al contribuyente estatal a través de plataformas de pago en línea, instalación de unidades móviles de recaudación o la posibilidad de realizar pagos en comercios.
- **Reducir la dependencia fiscal o cancelar el impuesto a la nómina.** Este impuesto es un desincentivo directo a la creación de empleo y la formalización de la economía.

Eficiencia administrativa, transparencia y rendición de cuentas

- **Adoptar un enfoque de competencia en las tareas de mejora regulatoria.** Las comisiones estatales de mejora regulatoria, o instituciones homólogas, deberán instrumentar evaluaciones ex ante de las políticas y regulaciones que se diseñen a nivel estatal. El objetivo es anticipar los efectos de la regulación en términos de competencia y evitar emitir ordenamientos que sean contrarios a las reformas más recientes en la materia.⁴
- **Implantar sistemas electrónicos para los procesos de compras y de obra pública a nivel estatal.** Al utilizar plataformas electrónicas, tipo CompraNet, los compradores (funcionarios estatales) pueden agilizar los procedimientos de licitación, difundir más ampliamente las convocatorias y reducir los costos de participación.
- **Impulsar la elaboración y el uso de evaluaciones de programas a nivel estatal.** Para ello, es necesario considerar desde el diseño de los programas estatales una partida presupuestal destinada a la evaluación así como componentes clave de información. Éstos podrían ser indicadores de gestión y de resultados que eventualmente sirvan como insumos para determinar cambios o mejoras en el programa.
- **Institucionalizar la coordinación metropolitana.** La vinculación de los gobiernos estatales con sus municipios en fases como la planeación del desarrollo urbano, hasta la provisión de los servicios públicos es crucial para que éstos operen eficientemente, se generen economías de escala y se optimicen recursos públicos.

Facilidad para invertir y hacer negocios en el entorno estatal

- **Reducir los costos de entrada al sector formal de la economía** a través de la simplificación de pago de impuestos, procesos de apertura rápida y monitoreo de negocios, así como otros trámites administrativos a nivel estatal.

- **Aprovechar el potencial de las herramientas electrónicas en los trámites a nivel estatal y municipal.** El uso de plataformas electrónicas transaccionales permite que más ciudadanos estén informados de sus obligaciones y reduce los costos para las actividades que deban realizar con el gobierno. Se recomienda que estas herramientas se basen en los principios de Gobierno Abierto.⁵
- **Incentivar a empresas constructoras a presentar proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP)** en términos de la legislación estatal correspondiente. A través de la presentación de "proyectos no solicitados", los gobiernos pueden aprovechar el conocimiento técnico y especializado de agentes privados que sirva para la planeación de proyectos de infraestructura de largo plazo.

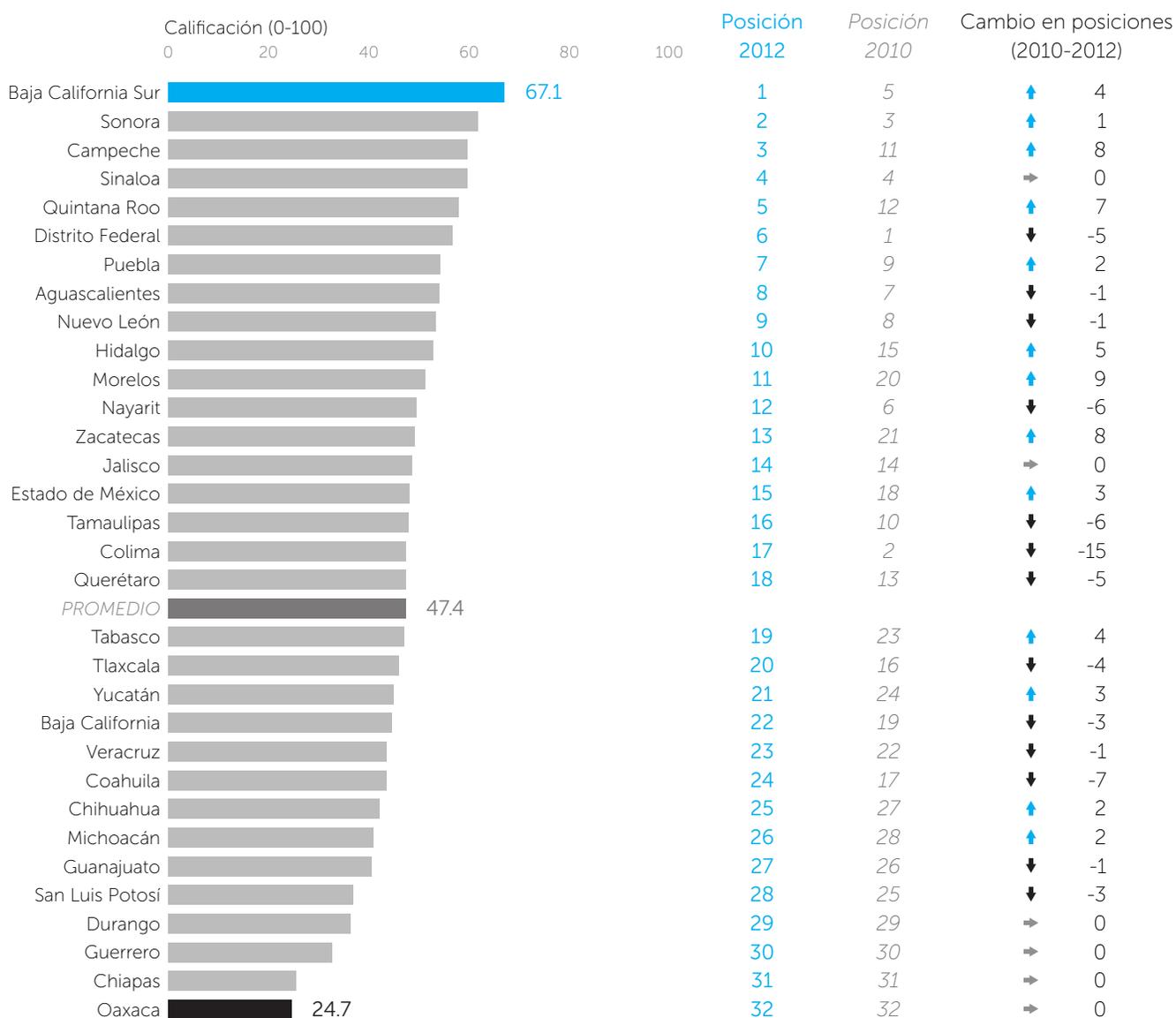
4 Al respecto véase el capítulo sobre competencia económica en este mismo reporte.

5 Los principios del Gobierno Abierto son: 1) Transparencia y acceso a la información, 2) Rendición de cuentas, 3) Participación ciudadana y 4) Tecnología e innovación. Para conocer más del tema véase la Declaración de Gobierno Abierto. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

VI. Mercado laboral

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica VI.1 Resultados en el subíndice de Mercado laboral.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice de Mercado laboral mide la productividad de los trabajadores y otras características esenciales de este sector, ya que representa el factor de producción más importante para la competitividad de cada entidad federativa. Aquellas entidades donde los trabajadores están más capacitados y los salarios son mayores se vuelven más atractivas para el talento, lo que a su vez atrae a la inversión.

Indicadores evaluados

Tabla VI.1 Indicadores evaluados por el subíndice de Mercado laboral.

1	Eficiencia terminal en secundaria	<p>Qué mide: El porcentaje de egreso de los alumnos a nivel secundaria.</p> <p>Unidades: Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
2	Eficiencia terminal en preparatoria	<p>Qué mide: El porcentaje de egreso de los alumnos a nivel preparatoria.</p> <p>Unidades: Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
3	Absorción en educación superior	<p>Qué mide: Los alumnos que ingresaron al primer grado de educación superior.</p> <p>Unidades: Alumnos que ingresaron al primer grado de educación superior como porcentaje de alumnos que egresaron de educación media superior en el ciclo escolar inmediato anterior.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
4	Rendimiento académico	<p>Qué mide: Alumnos de 3°, 4°, 5° y 6° grado de primaria con niveles de logro "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas.</p> <p>Unidades: Alumnos con nivel de logro "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas como porcentaje del total de los alumnos.</p> <p>Fuente: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
5	Atracción de talento	<p>Qué mide: El nivel de estudiantes extranjeros o provenientes de otras entidades federativas.</p> <p>Unidades: Estudiantes foráneos de nuevo ingreso como porcentaje del total de estudiantes de nuevo ingreso a nivel licenciatura en modalidad escolarizada.</p> <p>Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).</p>
6	Población Económicamente Activa que ha recibido capacitación	<p>Qué mide: Las personas económicamente activas que han recibido capacitación.</p> <p>Unidades: Población económicamente activa que ha recibido capacitación como porcentaje de la población económicamente activa total.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Ingreso laboral promedio	<p>Qué mide: El ingreso mensual promedio recibido por los trabajadores. La lógica del indicador es que mientras más alto es el ingreso promedio, mayor es la productividad laboral de la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Pesos al mes.</p> <p>Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

Fuente: IMCO.

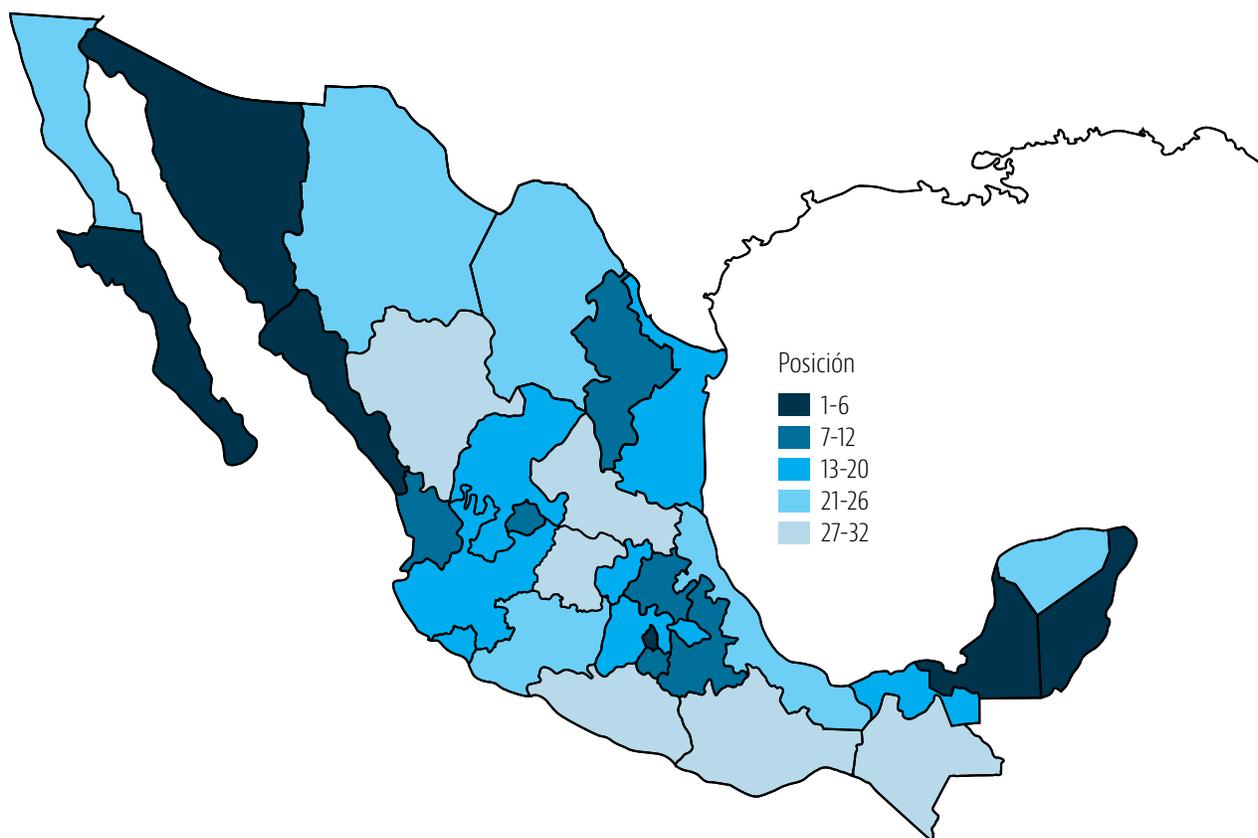
Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice, sin embargo, hay dos indicadores que presentan algunos problemas. En primer lugar, es notable que al desaparecer la prueba ENLACE para educación básica, y al carecer de una herramienta que la sustituya, no podrá darse seguimiento a la variable Rendimiento académico, un importante elemento de la evaluación educativa. Si bien es cierto que los resultados de la prueba no son consistentes con otros exámenes de este tipo, sí es importante considerar que es la única prueba censal que existe en el país y que, de eliminarse el vínculo entre los resultados de ésta y los incentivos económicos a los profesores, se reducirían los sesgos de desconfianza en su aplicación y resultados.

En segundo lugar, respecto al indicador Atracción de talento, no fue posible utilizar los datos de 2012 (ciclo escolar 2011-2012) debido a que las cifras disponibles presentaban inconsistencias para los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Colima. Lo anterior se suma al hecho de que la construcción de los datos es complicada porque la base no permite construir tablas en la que se vea, simultáneamente, el origen y el destino de los estudiantes para varias entidades federativas.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa VI.1 Resultados del subíndice Mercado laboral por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

Los resultados de este subíndice no permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*.

Resultados por indicador

Tabla VI.2 Resultados generales por indicador

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Eficiencia terminal en secundaria (Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente)	Sí	82.5	84.6	✓	93.4	Baja California Sur 97.6
Eficiencia terminal en preparatoria (Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente)	Sí	61.9	62.2	✓	70.7	Puebla 72.9
Absorción en educación superior ¹ (Alumnos que ingresaron al primer grado de educación superior como porcentaje de alumnos que egresaron de educación media superior en el ciclo escolar inmediato anterior)	Sí	85.2	87.5	✓	119.9	Distrito Federal 130
Rendimiento académico (Alumnos con nivel de logro "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas como porcentaje del total de los alumnos)	Sí	33.5	43.2	✓	54.6	Sonora 57.4
Atracción de talento ² (Estudiantes foráneos de nuevo ingreso como porcentaje del total de estudiantes de nuevo ingreso a nivel licenciatura en modalidad escolarizada)	Sí	NA	12.6	NA	22.1	Estado de México 23.8
Población Económicamente Activa que ha recibido capacitación (Población económicamente activa que ha recibido capacitación como porcentaje de la población económicamente activa total)	Sí	3.2	3.4	✓	8.0	Sinaloa 9.9

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores	La mejor entidad
		2010	2012	Cambio	(2012*)	(2012)
Ingreso mensual promedio. (Pesos)	Sí	5,213	5,633	✓	7,523	Baja California Sur 8,537

Fuente: IMCO

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador. ¹Cifras superiores a 100% pueden atribuirse a la probable migración de estudiantes internacionales o de otras partes del país hacia el estado. ²Debido a que las cifras disponibles para 2012 presentaban inconsistencias para los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Colima, las utilizadas para este año son las observadas en 2011.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, seis de los siete indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012. No puede decirse lo mismo sobre los cambios del séptimo indicador (Atracción de talento) porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque trece de las entidades mejoran y seis permanecen sin cambios, trece empeoran. El indicador Eficiencia terminal en preparatoria es el que explica en su mayoría la volatilidad existente y provoca que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posición oscilen entre -15 y +9 lugares. Finalmente, es importante resaltar que se presenta una ligera convergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró el mejor desempeño y la que presentó el peor se redujo de 65% en 2010 a 63% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra un mayor cambio positivo (29%) es Rendimiento académico. El segundo indicador con mayor dinamismo fue el Ingreso mensual promedio, que creció 8.1%. En este caso, los estados con mejor desempeño fueron Campeche (19%), Baja California Sur (18%), Aguascalientes (14%) y Tabasco (14%), sin embargo, la diferencia entre éstos y el resto no es significativa.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

A pesar de que ninguno de los indicadores presentó retrocesos, el incremento de algunos de ellos fue relativamente bajo. Tal es el caso de Eficiencia terminal en preparatoria y Eficiencia terminal en secundaria los cuales mejoraron sólo 0.5% y 2.5% respectivamente. En el primer caso las entidades que mostraron el peor desempeño fueron el Distrito Federal (-19%), Colima (-11%) y Aguascalientes (-6%) mientras que, en el segundo, fueron Tamaulipas (-6.0%), Coahuila (-4.6%) y Guanajuato (-2.6%).

Las mejores entidades

Baja California Sur

Baja California es la mejor entidad federativa porque en cuatro de los indicadores se encontró dentro de las diez mejores posiciones y en dos de ella en primer lugar. En Eficiencia terminal de secundaria presentó una cifra de 98% cuando el promedio nacional fue de 85%. Asimismo, el Ingreso mensual promedio de sus trabajadores se encontró 2,094 pesos por encima de la media de la muestra (5,633 pesos).

Sonora

Sonora se encuentra en segundo lugar debido a que en cuatro de los indicadores se encontró dentro de los diez primeros lugares. En particular resalta el primer lugar obtenido en Rendimiento académico (57% mientras que el promedio de la muestra es de 43%) y el segundo lugar en Eficiencia terminal de preparatoria (71% contra 62% del promedio de las entidades).

Campeche

Campeche ocupa la tercera posición porque en tres de los siete indicadores obtuvo el segundo lugar. En Absorción en educación superior presentó una cifra de 116% cuando el promedio nacional fue de 88%. Que dicha cifra sea superior al 100% puede atribuirse a la probable migración de estudiantes internacionales o de otras partes del país hacia el estado. Asimismo, más de la mitad de sus estudiantes de primaria (54%) alcanzó el nivel de "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas mientras que el resto de las entidades alcanzó una media de 43% y, 8.0% de su población económicamente activa recibió capacitación mientras que en otras entidades el promedio fue de 3.4%.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por entidad federativa se encuentran características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Eficiencia terminal en secundaria

- 84% de las entidades federativas presentó tasas superiores a 80%.
- Michoacán mostró el desempeño más bajo con una tasa de 75%.

Eficiencia terminal en preparatoria

- Sólo dos entidades federativas (Puebla y Sonora) tuvieron tasas superiores a 70%.
- Mientras que el promedio nacional fue de 62 de cada 100, en el Distrito Federal menos de la mitad de las personas que ingresaron a la preparatoria (49 de cada 100) lograron concluirla ya sea totalmente o en tiempo.

Absorción en educación superior

- 16 de las 32 entidades federativas presentaron tasas superiores a 90% y ocho de ellas superiores a 100%.
- Por cada persona que ingresó en alguna institución de educación superior en Chiapas, tres lo hicieron en el Distrito Federal y 2.7 en Campeche.

Población Económicamente Activa que ha recibido capacitación

- Con una cifra 2.9 veces superior a la media nacional, Sinaloa sobresale particularmente en este indicador. En segundo lugar se encuentra Campeche con un valor 2.4 veces mayor a dicha media.

- La diferencia entre Sinaloa (primer lugar) y Nayarit (último lugar) es de tal magnitud que, por cada persona de la población económicamente activa que capacita el segundo estado, el primero capacita nueve.
- En promedio, menos de 3.5 de la población económicamente activa recibe capacitación.

Ingreso mensual promedio

- La brecha de ingreso entre la entidad mejor pagada y la peor pagada es de 5,093 pesos mensuales.

IMCO propone

Es notorio que en todas las variables para las que se dispone de datos, los promedios de las 32 entidades muestran un avance. Aun así, la brecha entre los mejores estados y el promedio sigue siendo grande.

Algunas propuestas que pueden ayudar a reducir la distancia son:

Justicia laboral

- **Generar instancias de justicia laboral oral en todo el país.** Se puede seguir la experiencia de Chihuahua, que ya está siendo adoptada por el Estado de México.
- **Proponer una nueva reforma procesal a la ley federal del trabajo para que las juntas de conciliación y arbitraje salgan del ámbito del Poder Ejecutivo federal y estatal, y dependan del Poder Judicial.** Esto permitirá conectarlas a presupuestos más adecuados para sus cargas de trabajo.
- **Eliminar el carácter tripartito de las juntas de conciliación y arbitraje,** toda vez que los representantes patronales y sindicales, pertenecientes a gremios y sindicatos, no necesariamente representan los intereses ni de las empresas ni de los trabajadores.
- **Realizar análisis jurimétricos en todas las juntas de conciliación y arbitraje del país.** De esta manera se pueden generar mecanismos para que el procedimiento sea expedito y favorezca la conciliación en las etapas tempranas del conflicto, antes de la presentación de la demanda. Los arreglos privados siempre serán preferibles a los pleitos que generan juicios lentos, cuellos de botella en los tribunales, restan certidumbre y afectan los intereses de empresas y trabajadores.
- Con el objetivo de agilizar y transparentar los procesos se propone **instaurar el expediente electrónico,** copia fiel del expediente escrito, que eventualmente pueda sustituirlo.
- Uno de los principales problemas en la impartición de justicia son los espacios para la corrupción. Se propone **crear castigos económicos y penas no corporales para las malas conductas en las juntas de conciliación y arbitraje.** En lugar de castigar con cárcel puede ser mucho más efectivo publicar las listas de coyotes y litigantes tramposos, hacer un registro público de demandantes recurrentes, de patrones y empresas proclives al conflicto laboral, multas, inhabilitaciones temporales de servidores públicos y prohibiciones temporales de litigio.
- **Ayudar al trabajador informal a establecer un litigio laboral contra su patrón informal,** mediante procedimiento sumario, especialmente en lo referente al cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

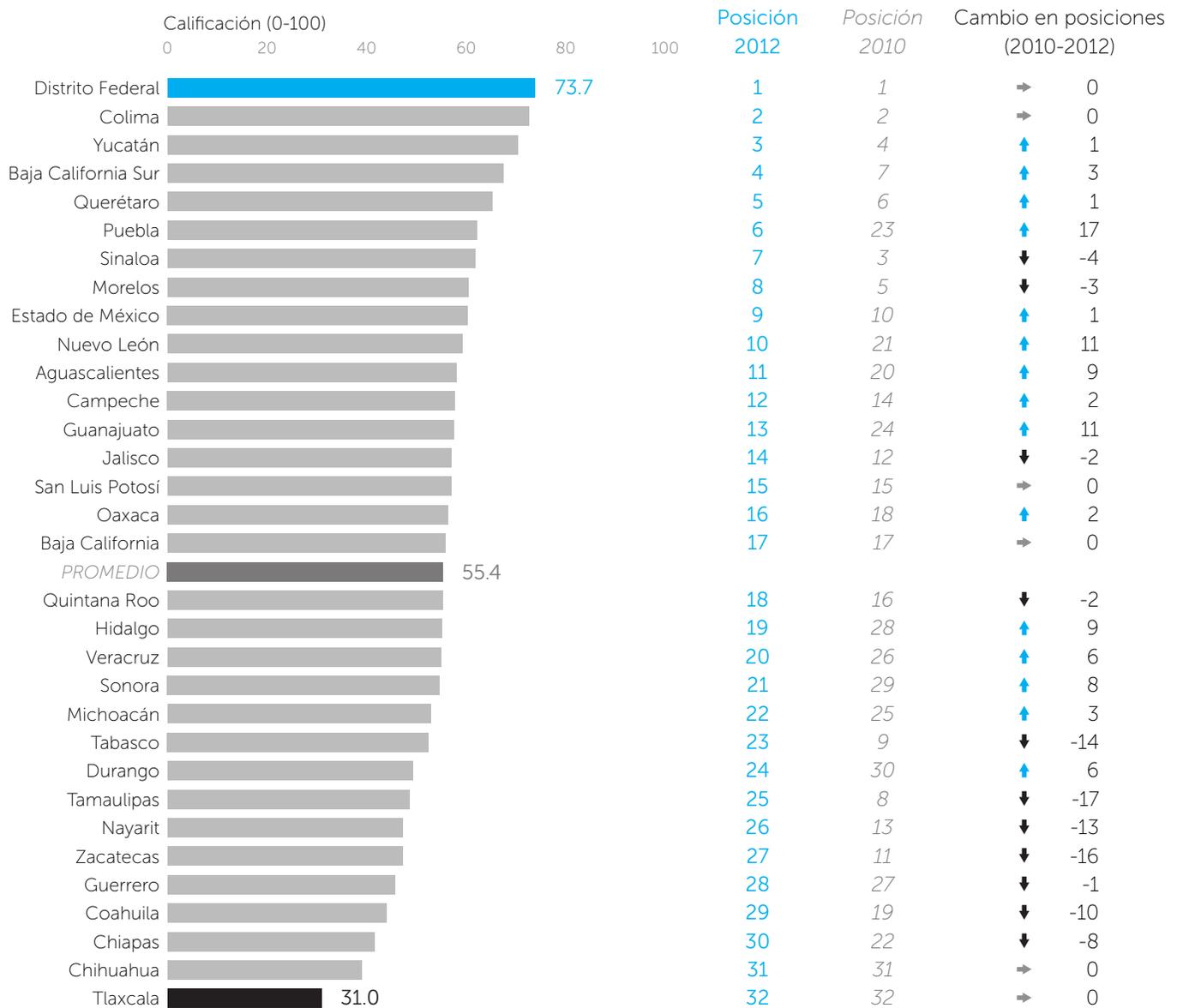
Participación laboral e informalidad

- **Generar políticas activas de incremento de la participación laboral formal de las mujeres.** Un incentivo fiscal que reduzca los costos de la afiliación al IMSS de segundos y terceros miembros de familia.
- También, los estados y la Federación deben hacer **cambios a las reglas de derechohabientes en el IMSS que limiten el número de miembros de familia que pueden usar los servicios** como beneficiarios de un solo trabajador.
- **Generar mayores incentivos, tanto en impuestos y deducciones como en el gasto público, para que continúe y se incremente la inversión en capital humano.** Esa es la herramienta más poderosa para aumentar la productividad de los trabajadores y en consecuencia, los salarios.
- **Generar políticas de salario mínimo solamente en aquellos casos en donde la remuneración es cero,** o donde el trabajador tiene que pagar por trabajar, como en el trabajo familiar, el servicio social o el trabajo informal.
- Crear mecanismos de transparencia para asegurarse que los contratos de alquiler del espacio público para actividades informales, generen ingresos fiscales, tanto para el estado como para el municipio.
- Asegurarse que la seguridad pública en los centros de trabajo informales como tianguis y mercados sobre ruedas, la otorgue el municipio y/o el estado, y haya un cobro por ella. La seguridad en estos centros de trabajo no puede quedar en manos de los líderes de informales.
- **Generar programas de subsidio para el primer empleo** tiene sentido. Si la fuente de fondeo es clara, podría subsidiarse la mayor parte del costo laboral de las personas en su primer trabajo dado que no hay demanda en el mercado por los trabajadores sin experiencia. Una vez que las personas ganan experiencia, el subsidio debe eliminarse.
- Los estados han eliminado gravámenes como la tenencia, mientras que han elevado los impuestos a la nómina. Hacer lo contrario (**reinstalar tenencias y eliminar los impuestos sobre nómina**) puede tener un efecto muy importante en crear más y mejores empleos formales. El impuesto a la nómina es un impuesto a la generación de empleos y la formalidad.

VII. Economía estable

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica VII.1 Resultados en el subíndice Economía estable.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Economía estable busca evaluar los principales determinantes del crecimiento, la deuda pública y el perfil de la Población Económicamente Activa. Las entidades que presentan una economía estable atraen más talento e inversión y son, por lo tanto, propensas a una mayor generación de empleo y riqueza.

Indicadores evaluados

Tabla VII.1 Indicadores evaluados por el subíndice Economía estable.

1	Crecimiento del PIB	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
2	PIB per cápita	<p>Qué mide: El nivel del PIB relativo a la población.</p> <p>Unidades: Pesos de 2008 por persona. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
3	Deuda pública per cápita	<p>Qué mide: El nivel de la deuda pública relativo a la población.</p> <p>Unidades: Pesos por persona. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
4	Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables	<p>Qué mide: La deuda pública contraída relativa a las Participaciones Federales. El indicador se utiliza como proxy de la capacidad de pago de las entidades federativas.</p> <p>Unidades: Deuda pública como porcentaje de las Participaciones Federales. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
5	Plazo promedio de vencimiento de la deuda	<p>Qué mide: El tiempo que, en promedio, tienen las entidades federativas para realizar el pago de la deuda contraída.</p> <p>Unidades: Años. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
6	Costo promedio de la deuda	<p>Qué mide: La tasa de interés nominal que en promedio pagan las entidades federativas por la deuda contratada.</p> <p>Unidades: Tasa de interés nominal. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
7	Dependencia económica	<p>Qué mide: El número de personas en edad no laboral que hay por cada persona en edad laboral.</p> <p>Unidades: Personas en edad no laboral como proporción del número de personas en edad laboral. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	Participación laboral	<p>Qué mide: Las personas económicamente activas y ocupadas que hay en la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Población económicamente activa ocupada como porcentaje de la población total. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

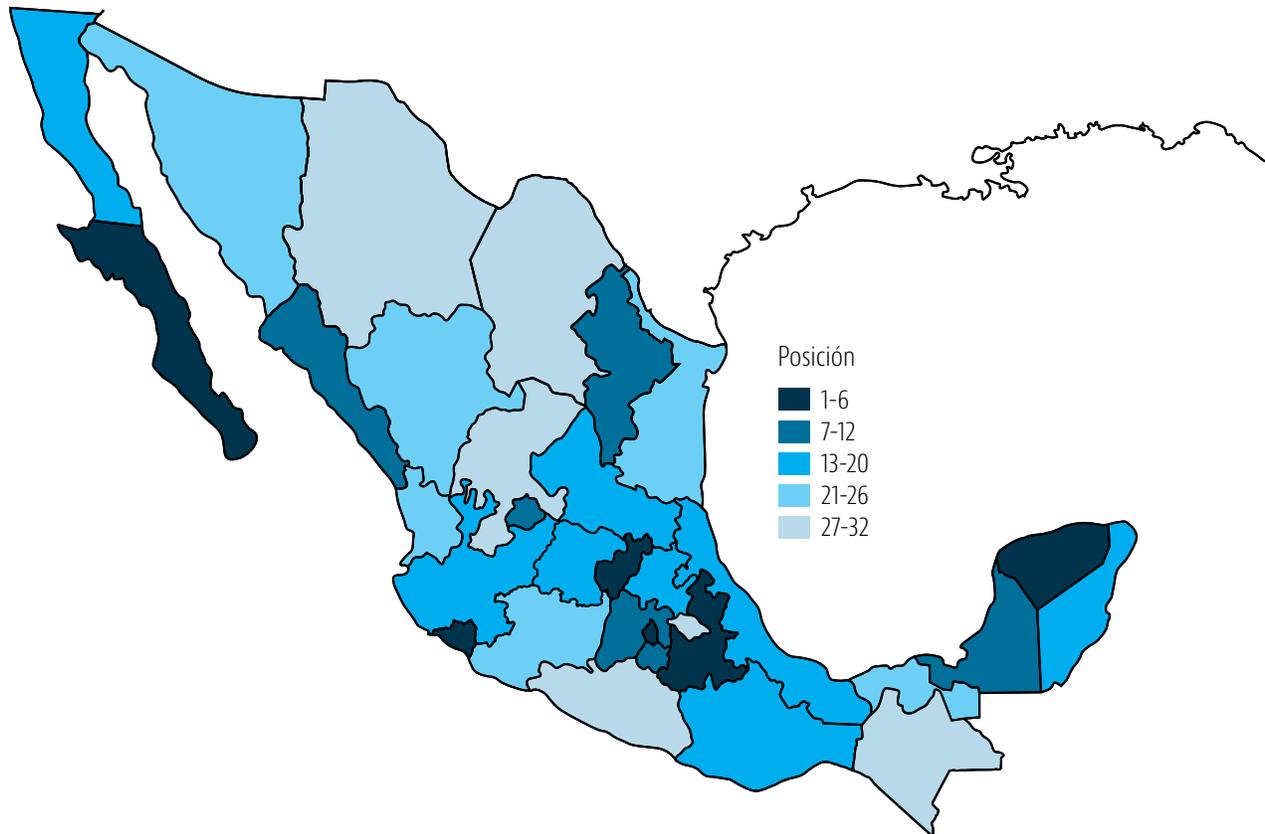
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice, sin embargo, es necesario hacer algunas precisiones. Los indicadores relacionados con deuda pública se obtuvieron de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por lo que las cifras presentadas corresponden únicamente a la deuda registrada ante ella. Los montos a que ascienden los créditos quirografarios y la deuda a proveedores se desconocen por lo que también se ignora cuál es la situación real de las entidades federativas a este respecto.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa VII.1 Resultados del subíndice Economía estable por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el centro (Distrito Federal, Puebla y Querétaro) como en el noroeste (Baja California Sur), centro-occidente (Colima) y sur-sureste (Yucatán), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*. En general se observa una concentración de mejores resultados en la región centro donde todas las entidades, excepto Hidalgo y Tlaxcala, se encuentran dentro de los primeros doce lugares. En la región centro-occidente también se observan altos desempeños pues sólo Nayarit y Zacatecas están entre los últimos doce lugares. Respecto al resto del país, no es posible identificar un patrón definido.

Resultados por indicador

Tabla VII.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Crecimiento del PIB (Crecimiento real promedio de los últimos 3 años)	Sí	1.1	4.5	✓	7.6	Coahuila 9.5
PIB per cápita (Pesos de 2008 por persona)	Sí	96,096	102,031	✓	197,565	Distrito Federal 247,845
Deuda pública per cápita (Pesos por persona)	No	2,098	3,115	✗	448.9	Tlaxcala 0.0
Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables (Deuda pública como porcentaje de las Participaciones Federales)	No	62.3	80.2	✗	13.2	Tlaxcala 0.8
Plazo promedio de vencimiento de la deuda ¹ (Años)	Sí	14.1	15.6	✓	21.2	Distrito Federal 22.0
Costo promedio de la deuda ² (Tasa de interés nominal)	No	6.28	6.33	✗	5.3	Veracruz 5.3
Dependencia económica (Proporción)	No	56.2	55.4	✓	49.1	Quintana Roo 47.9
Participación laboral (Población económicamente activa ocupada como porcentaje de la población total)	Sí	40.8	42.0	✓	47.7	Colima 48.3

Fuente: IMCO

Notas: *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador. 1,2Tlaxcala es una entidad que, generalmente, tiene un saldo de deuda igual a cero. Esto ocurrió en 2010 de forma que el promedio general de ese año se calculó para 31 entidades y no para 32.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, cinco de los ocho indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012 y tres empeoraron.

En general, aunque 15 de las entidades mejoran y seis permanecen sin cambio, once empeoran. Finalmente, es importante resaltar que se presenta divergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró mejor desempeño y la que presentó el peor aumentó de 51% en 2010 a 58% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador con mayor cambio fue el Crecimiento del PIB, ya que se incrementó de 1.1% a 4.5%. El segundo indicador que más avanzó fue Plazo promedio de vencimiento de la deuda el cual se amplió en 11%. Las entidades que presentaron los crecimientos más significativos en dicho indicador fueron Zacatecas, Campeche y Yucatán con 290%, 141% y 131%.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

Los indicadores que mostraron mayores retrocesos fueron Deuda pública per cápita y Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables, ya que las cifras se incrementaron 48% y 29%, respectivamente. En el caso del primer indicador, las entidades que presentaron los principales aumentos fueron Morelos (1,211%), Zacatecas (715%), Coahuila (363%) y Campeche (348%). Por su parte, en Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables nuevamente Zacatecas (573%), Coahuila (282%) y Campeche (199%) mostraron los incrementos más significativos.

Las mejores entidades

Distrito Federal

El Distrito Federal fue la mejor entidad porque en cuatro de los ocho indicadores se encontró dentro de las primeras tres posiciones. En PIB per cápita obtuvo el primer lugar, ya que alcanzó un valor superior a la media nacional por 145,814 pesos de 2008. Asimismo, en Plazo promedio de vencimiento de la deuda se colocó en primer lugar pues el plazo del que dispuso fue 5.8 años superior al observado, en promedio, en el resto de las entidades federativas. En Dependencia económica, donde la cifra obtenida fue de 49% y no de 55% como el promedio nacional, la entidad se posicionó en segundo lugar. Finalmente, en Participación laboral ocupa el tercer lugar, ya que 47% de su población es económicamente activa y está ocupada, en tanto que en el resto de los estados la cifra promedio fue de 42%.

Colima

Colima se encuentra en segundo lugar debido a que en tres de los ocho indicadores se colocó dentro de los primeros diez lugares. En particular sobresale el primer lugar obtenido en Participación laboral debido a 48% de su población es económicamente activa y está ocupada, en tanto que en el resto de los estados la cifra promedio fue de 42%. En Plazo promedio de vencimiento de la deuda alcanzó el segundo lugar al presentar una cifra 5.8 años superior al promedio del resto de las entidades (15.1 años).

Yucatán

Yucatán obtiene la tercera posición puesto que en cinco de los indicadores se colocó dentro de los primeros diez lugares. En participación laboral alcanzó la cuarta posición, en Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables la sexta y en dependencia económica la novena.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado es posible encontrar algunas características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

e promedio del PIB

- De 2010 a 2012, en seis entidades la tasa de crecimiento promedio fue superior a 6.0%: Coahuila (9.5%), Nuevo León (6.6%), Sonora (6.7%), Puebla (6.5%), Querétaro (6.4%) y San Luis Potosí (6.1%).
- Probablemente como consecuencia de la caída en la producción y precios del petróleo, sólo Campeche presentó una tasa promedio de crecimiento negativa: -2.8%.

PIB per cápita

- La brecha entre el PIB per cápita promedio de los tres primeros lugares (197,565 pesos) y los tres últimos (48,804 pesos) es de 148,761 pesos.

Deuda pública per cápita

- Cuatro entidades tuvieron una deuda menor a mil pesos per cápita: Guerrero, Morelos, Querétaro y Tlaxcala.

Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables

- Ocho entidades tienen cifras superiores a 100% y tres de ellas (Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo) superiores a 200%.

Plazo promedio de vencimiento de la deuda

- Las tres entidades con el plazo de vencimiento más largo promedian 21 años, mientras que las tres con el plazo más corto promedian 6.5.

Costo promedio de la deuda

- Únicamente cuatro entidades tienen tasas de interés nominal promedio inferiores a 5.5%: Hidalgo, Puebla, Querétaro y Veracruz.

Participación laboral

- En 31% de las entidades federativas menos de 40% del total de su población es económicamente activa y se encuentra ocupada.

IMCO propone

Tanto el PIB per cápita como el crecimiento económico promedio de los últimos tres años mejoraron si se comparan los datos de 2012 con los de 2010. Las entidades en promedio tuvieron casi tres veces más crecimiento, que se tradujo en un ingreso per cápita que en 2012 fue 6% superior que en 2010.

Sin embargo, **la deuda por habitante** creció 48% en el periodo. En 2010 representaba el 62% de los ingresos garantizables provenientes de participaciones federales. En 2012 la deuda estatal promedio ya era 80% de las participaciones. A este paso, los gobiernos estatales están muy cerca de tener una nula autonomía fiscal, lo cual implica una capacidad reducida de la hacienda pública para hacer gobierno y enfrentar crisis de índoles diversas, como el desafío de la seguridad pública.

Mientras este proceso ocurría, **el plazo de la deuda estatal** no cambió mayormente: de 14.1 años en 2010 a 15.6 años en 2012. Si bien el costo promedio de la deuda no cambió (6%), el endeudamiento estatal es más costoso que el costo del financiamiento federal vía CETES (entre 3 y 3.5%). Hay estados, los mejores, que lograron contratar deuda al 5%, pero sigue siendo un costo elevado que refleja el riesgo relativo y el castigo que el mercado financiero adjudica a los gobiernos estatales.

La tasa de dependencia económica, que se define como el cociente de los habitantes que no forman parte de la población económicamente activa como porcentaje del total, se redujo ligeramente. En Quintana Roo representó el 48% de la población, contra un promedio nacional de 55% en 2012. En general, todas las políticas que mejoren la participación laboral de las mujeres y jóvenes pueden ayudar a reducir este cociente, lo cual se traduce en mejores ingresos para las familias, un incremento en el PIB y, por consiguiente, un mayor bienestar.

También la tasa de participación laboral se elevó ligeramente en el promedio de 41% a 42%. En el caso de Colima, la tasa de participación laboral es de 48%. La tasa de participación laboral es un indicador mucho más certero de la robustez de la actividad económica que la tasa de desempleo, porque mide la decisión de las personas de salir y buscar una ocupación remunerada. El pequeño incremento, aunque marginal, es una noticia positiva.

Las propuestas del IMCO para que la economía de los estados son las siguientes:

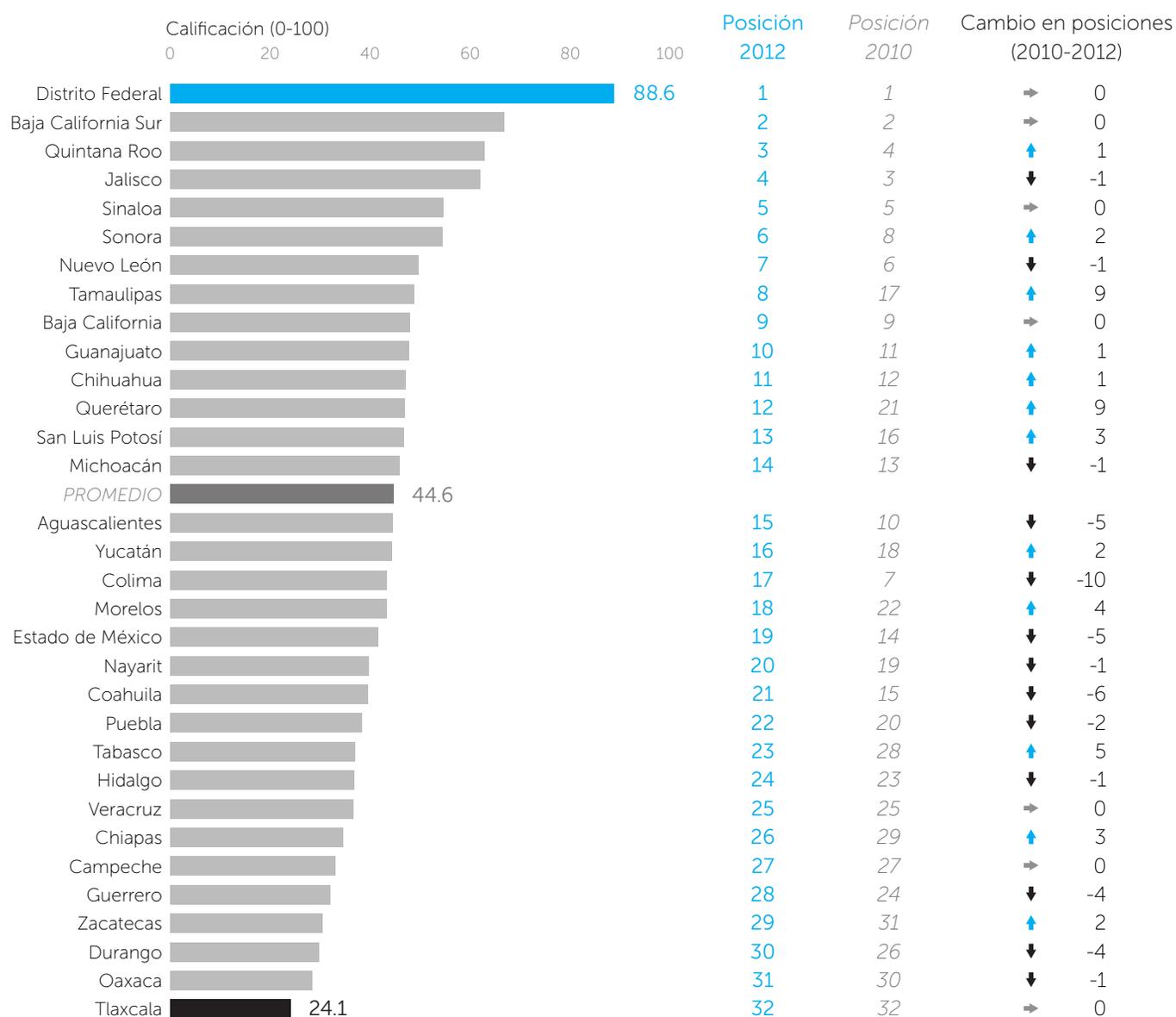
- **Propiciar la diversificación de las actividades productivas** mediante la creación de bienes y servicios públicos que sean útiles para la mayoría de las actividades económicas. Una economía diversificada es más resistente a las crisis y puede mantener tasas de crecimiento sostenidas en el tiempo.

-
- **Los estados tienen que ajustar su presupuesto para evitar el crecimiento en el tiempo de la deuda pública a su cargo.** La operación con déficit del gobierno es una hipoteca sobre el bienestar futuro de los habitantes de los estados. Una menor demanda de crédito debe reducir las tasas en el tiempo y permitir que el endeudamiento público estatal se acerque en costo al endeudamiento soberano de México.
 - Los estados tienen que **fortalecer el rubro de ingresos propios para mejorar su autonomía fiscal** y poder responder mejor a situaciones emergentes y crisis. Los impuestos sobre nómina tienen un efecto negativo en la formalidad económica y la creación de empleo, por lo cual impuestos que gravan las externalidades negativas, como los de tenencia vehicular, pueden ser una mejor opción de política pública.
 - **Los subsidios para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas pueden orientarse mejor a generar mayor información y visibilidad de las empresas,** transparentar su contabilidad y producir calificaciones de riesgo públicas que sean un buen mecanismo de información para que, a su vez, estas empresas puedan conseguir crédito y capital en el mercado.
 - **Los recursos para empresas nacientes,** capital semilla, *startups* y fondeo de ideas de negocio **deben concursarse y asignarse de manera transparente.** Montarlos en plataformas como *Kickstarter* (kickstarter.com) y proveer fondos de acompañamiento al *pari passu* hasta por el monto que recaude la idea en el mercado puede ser un mejor uso de los recursos públicos que otorgar apoyos generalizados y a fondo perdido.
 - La promoción de los estados para atraer industrias de alto valor agregado es un proceso de largo plazo que implica la construcción de la infraestructura necesaria de manera previa al proceso de promoción. Los casos exitosos en México, como en los estados del Bajío, implicaron un plan muy detallado que trascendió varios períodos de gobierno y que incluyó la adquisición de terrenos, creación de infraestructura básica y sobretodo la formación de capital humano.
 - Las industrias de mayor valor agregado no van a llegar de la noche a la mañana si antes no existen manufacturas y servicios de valor intermedio que sirvan como entrenamiento para las personas que están en ocupaciones rurales o extractivas. Los estados deben hacer una comparación detallada de los costos de operación en países muy exitosos en industrias intermedias, como China, India y países latinoamericanos y del Caribe, para encontrar aquellos nichos en donde pueden tener ventajas comparativas y áreas de oportunidad en la estructura de costos del Estado.

VIII. Sectores precursores

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica VIII.1 Resultados en el subíndice Sectores precursores.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Sectores precursores incluye al financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Dichos sectores son de gran importancia pues se les considera como condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico, la inversión y la generación de empleo. Al incidir en muchas áreas de la economía, los sectores precursores son fundamentales para mejorar la competitividad de las entidades federativas. Los indicadores evaluados están relacionados con el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs), las vías físicas de comunicación, ya sea aéreas o terrestres, así como el uso y acceso a los servicios financieros.

Indicadores evaluados

Tabla VIII.1 Indicadores evaluados por el subíndice Sectores precursores.

1	Índice de carreteras pavimentadas	<p>Qué mide: La disponibilidad de carreteras pavimentadas. Dichas carreteras se dividen en dos grupos: carreteras de 2 ó 3 carriles y carreteras de 4 o más carriles. Para la construcción de este índice se multiplican por dos los kilómetros de carreteras de 4 carriles o más y al resultado se suma el número de kilómetros de carreteras de 2 ó 3 carriles.</p> <p>Unidades: Índice (0-∞). Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
2	Accidentes por malas condiciones del camino	<p>Qué mide: El número de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas como consecuencia de malas condiciones en el camino.</p> <p>Unidades: Accidentes por cada 100 mil vehículos. Fuente: Estadística de Accidentes de Tránsito Terrestre en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
3	Tráfico aéreo	<p>Qué mide: El número de despegues y aterrizajes al año.</p> <p>Unidades: Despegues y aterrizajes al año por cada 10 mil personas. Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
4	Carga aérea	<p>Qué mide: Carga aérea relativa a la población.</p> <p>Unidades: Kilogramos por cada mil personas. Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
5	Cobertura de telefonía móvil	<p>Qué mide: El número de suscripciones de telefonía móvil relativo a la población.</p> <p>Unidades: Suscripciones a teléfonos celulares móviles por cada 100 personas. Fuente: Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).</p>
6	Viviendas con internet	<p>Qué mide: El número de hogares que cuentan con internet.</p> <p>Unidades: Hogares con internet como porcentaje del total de hogares. Fuente: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Penetración del seguro en la economía	<p>Qué mide: El valor de las primas de seguro de vida individual o familiar relativo al PIB.</p> <p>Unidades: Pesos por millar de PIB. Fuente: Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa 2013, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	Captación de ahorro	<p>Qué mide: El valor de la captación de la banca relativa al PIB.</p> <p>Unidades: Pesos por millar del PIB. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).</p>
9	Disponibilidad de cajeros automáticos	<p>Qué mide: La disponibilidad de cajeros automáticos relativa a la población.</p> <p>Unidades: Cajeros automáticos por cada 10 mil adultos. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).</p>

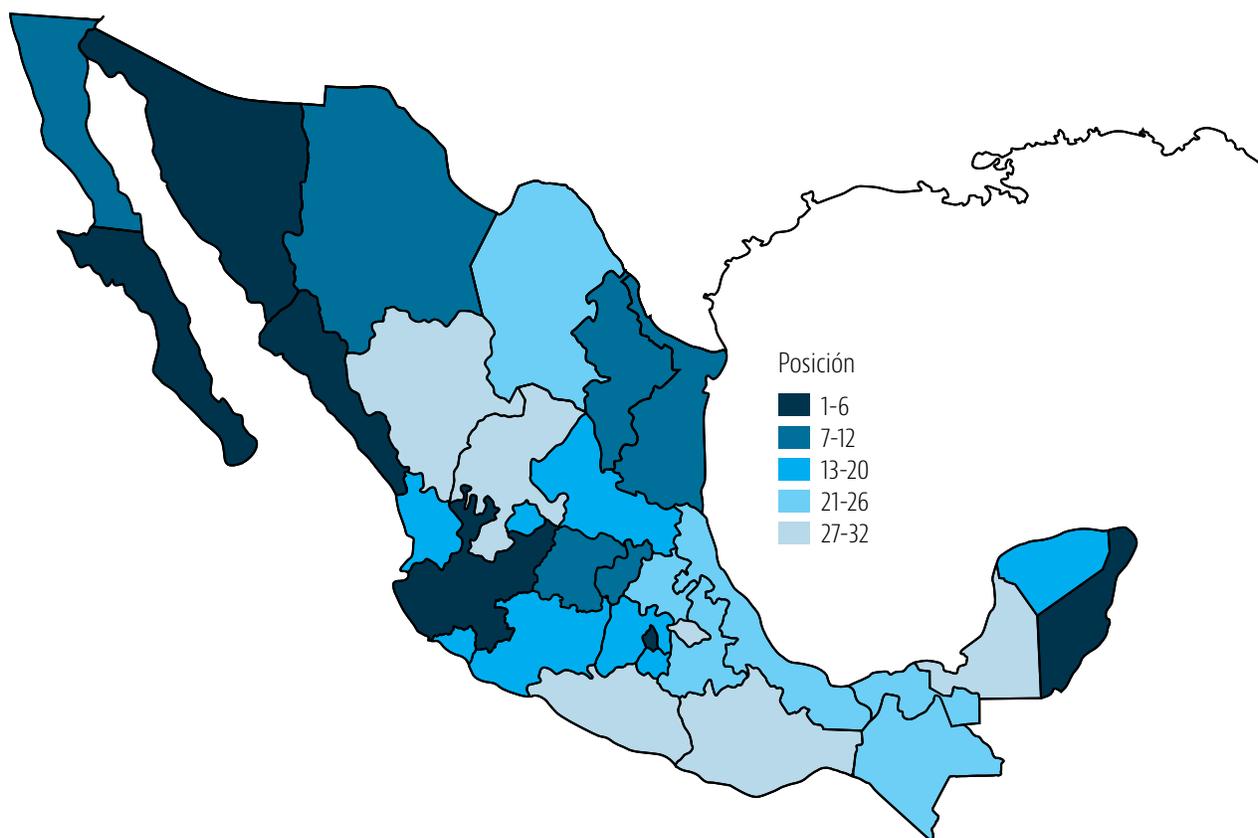
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice, sin embargo, en el indicador de Cobertura de internet, las cifras obtenidas a partir de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) sólo se encuentran a nivel de microdatos en lugar de tabulados de información procesada. Para extraer los datos de interés fue necesario revisar los documentos metodológicos. Adicionalmente, el hecho de que los archivos sólo se encuentren en formatos electrónicos poco comunes dificulta el acceso y análisis ciudadano.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa VIII.1 Resultados del subíndice Sectores precursores por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el centro (Distrito Federal) como en el centro-occidente (Jalisco), noroeste (Baja California Sur, Sinaloa y Sonora) y sur-sureste (Quintana Roo), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o clusters. En general se observa una concentración de los resultados más bajos en la región sur-sureste donde todos los estados (excepto Quintana Roo y Yucatán) se encuentran en los últimos doce lugares. Lo anterior contrasta con las regiones noreste y noroeste, donde todas las entidades, a excepción de Coahuila y Durango, se encuentran dentro de los primeros doce lugares.

Resultados por indicador

Tabla VIII.2 Resultados generales por indicador

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Índice de carreteras pavimentadas (Índice (0-∞))	Sí	NA	5,023	NA	8,128	Veracruz 8,232
Accidentes por malas condiciones del camino (Accidentes por cada 100 mil vehículos)	No	14.9	19.8	X	0.6	Hidalgo 0.2
Tráfico aéreo (Despegues y aterrizajes al año por cada 10 mil personas)	Sí	NA	66.1	NA	274.0	Quintana Roo 306.2
Carga aérea (Kilogramos por cada mil personas)	Sí	NA	3,184	NA	12,018	Distrito Federal 14,293
Cobertura de telefonía móvil (Suscripciones a teléfonos celulares móviles por cada 100 personas)	Sí	76.7	82.2	✓	109.3	Baja California Sur 111.0
Viviendas con internet (Hogares con internet como porcentaje del total de hogares)	Sí	25.3	28.5	✓	39.5	Baja California Sur 42.1
Penetración del seguro en la economía (Pesos por millar de PIB)	Sí	3.9	4.8	✓	7.7	Distrito Federal 8.6
Captación de ahorro (Pesos por millar del PIB)	Sí	NA	9.2	NA	31.0	Distrito Federal 37.3
Disponibilidad de cajeros automáticos (Cajeros automáticos por cada 10 mil adultos)	Sí	4.7	5.1	✓	9.9	Quintana Roo 11.1

Fuente: IMCO.

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, cuatro de los nueve indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012 mientras que uno, Accidentes por malas condiciones de camino, empeoró. Respecto al Índice de carreteras pavimentadas, Tráfico aéreo, Carga aérea y Captación de ahorro no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque 12 de las entidades mejoran y siete permanecen sin cambios, 13 empeoran. Los indicadores Cobertura de telefonía móvil y Disponibilidad de cajeros automáticos son los que explican esta volatilidad y provocan que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posición oscilen entre -10 y +9 lugares. Finalmente, es importante resaltar que se presenta una modesta convergencia entre las entidades federativas, ya que la brecha entre la que mostró el mejor desempeño y la que presentó el peor disminuyó de 75% en 2010 a 73% en 2012.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que mostró un mayor cambio positivo fue Penetración del seguro en la economía, ya que hubo un aumento del promedio de 22%. Las entidades que presentaron los mayores cambios fueron Guerrero, Chiapas y Morelos con 65%, 49% y 47%, respectivamente. El segundo indicador con mayor dinamismo fue Viviendas con internet, que creció 13%. En este caso, los estados que tuvieron el mayor avance fueron Tabasco (35%), Chiapas (27%) y Durango (22%).

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El único indicador que presentó un retroceso fue Accidentes por malas condiciones de camino. El promedio nacional pasó de 14.9 a 19.8 accidentes por cada 100 mil vehículos, lo que equivale a un incremento de 25%. Los mayores aumentos se observaron en el Distrito Federal y Quintana Roo que pasaron, respectivamente, de casi un accidente por cada 100 mil vehículos a 22.1 y de 2.2 a 35.

Las mejores entidades

Distrito Federal

El Distrito Federal obtiene el primer lugar, ya que en siete de los nueve indicadores se encuentra entre los primeros tres lugares. En el indicador de Carga aérea presenta una cifra de 14,293 kilogramos por cada mil personas cuando el promedio nacional es de 3,212. Por cada mil pesos de su PIB tiene 8.6 pesos de primas de seguro de vida mientras que el resto de las entidades tiene un promedio de 4.8 pesos y, también por cada mil pesos de su PIB, capta de ahorro 28 pesos más de lo que hace el resto del país (9.2 pesos).

Asimismo, en Cobertura de telefonía móvil tiene 108 suscripciones a teléfonos celulares por cada 100 personas, mientras que el promedio nacional es de 82.2, 38% de sus hogares tiene servicio de internet contrario al 29% del resto de las entidades y por cada 10 mil adultos, tiene 8.9 cajeros automáticos en vez de cinco del promedio nacional.

Baja California Sur

Baja California Sur se encuentra en segundo lugar debido a que en dos de los nueve indicadores se encuentra en primer lugar y en otros dos en tercero. En Cobertura de telefonía móvil tiene 111 suscripciones a teléfonos celulares por cada 100 personas (29 más que el promedio nacional) y 42% de sus hogares disponen de internet mientras que en el resto del país la cifra promedio es 29%. Además, se encuentra entre las entidades con mayor tráfico aéreo al tener 226 despegues y aterrizajes anuales por cada 10 mil personas, en tanto que el promedio de las entidades federativas es de 66. Finalmente, en Carga aérea las cifras son de 9,350 kilogramos por cada mil personas, es decir, 6,138 kilogramos más que el promedio nacional.

Quintana Roo

Quintana Roo se ubicó en tercer lugar debido a que se encuentra entre las primeras posiciones en tres de los nueve indicadores evaluados. Se caracteriza por ser la entidad con mayor tráfico aéreo, ya que para 2012 se realizaron 306 despegues y aterrizajes por cada 10 mil personas, casi cinco veces más que el promedio nacional (66). En Disponibilidad de cajeros automáticos por cada 10 mil adultos la cifra fue más del doble que la promediada por los estados (5). Finalmente, en Carga aérea, se transportaron 12,413 kilogramos por cada mil personas, cuando la media nacional fue de 3,212.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado se encuentran características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Accidentes por malas condiciones del camino

- Nuevo León (191) y Baja California (120) fueron los únicos estados que tuvieron más de 100 accidentes por cada 100 mil vehículos.

Cobertura de telefonía móvil

- Por cada suscripción a teléfonos celulares en Durango hubo casi tres en Baja California Sur.
- Sólo cuatro estados tuvieron menos de 60 suscripciones por cada 100 personas: Durango (43.8), Oaxaca (54.4), Chiapas (56.4) y Guerrero (56.9).

Viviendas con internet

- La brecha entre la entidad con mayor cobertura de internet (Baja California Sur) y la entidad con menor (Tlaxcala) fue de 27.7 puntos porcentuales.
- Ninguna entidad del país alcanzó 50% de viviendas con servicio de internet. El máximo se observó en Baja California Sur y fue de 42%.

Penetración del seguro en la economía

- Por cada peso de primas de seguro de vida por millar de PIB que tiene Campeche, el Distrito Federal tiene 12.6.

Captación de ahorro

- La brecha entre la entidad que tiene mayor captación (Distrito Federal) y la que tiene menos (Campeche) es de 36.9 pesos por millar de PIB.

IMCO propone

En gran medida, el desarrollo de los sectores precursores depende de legislación de orden federal. Sin embargo, como lo sostiene el argumento principal de este estudio del IMCO, los estados inciden de manera decisiva en la correcta ejecución y aplicación de dichas normas. A este respecto, las propuestas del IMCO son las siguientes:

Acceso a servicios financieros y educación financiera

- Inclusión de educación financiera en los programas de estudio a nivel secundaria y preparatoria.
- **Generación de incentivos selectivos para el acceso a servicios financieros para la población típicamente no incluida**, programas de bancarización en comunidades alejadas y promoción del uso de terminales electrónicas en comunidades rurales para entrega de apoyos sociales.
- **Promoción de microcréditos a través de mecanismos con base en la reputación social**. Es decir, créditos condicionados al cumplimiento familiar o grupal en los pagos. Esquema de tasas preferenciales a personas dentro de un grupo con buena reputación.
- **Medición y reducción al mínimo del monto de los pagos que realiza el gobierno estatal con uso de efectivo**. Además de limitar la penetración bancaria, el pago en efectivo es vehículo facilitador de la corrupción.

Infraestructura

- **Eliminar el contacto con servidores públicos en las licitaciones de obra y transporte público** a través de un proceso abierto y transparente en un portal de internet de la entidad. Dicho portal deberá publicar futuras licitaciones, así como las fechas de apertura y cierre de las mismas. Todo el proceso deberá realizarse en línea, publicar bases, metodología y asignaciones.
- **Crear un formato único para licitaciones** de obra pública con precios tope por metro cuadrado de construcción para obras estándar (puentes peatonales, bajo puentes, topes, pavimentación básica, banquetas, alumbrado público, etc.).
- Implementar un esquema de incentivos que facilite la ejecución de recursos federales a las entidades que lo adopten.
- Impulsar concesiones carreteras sujetas al mantenimiento de cierto rango de accidentes graves por viaje.
- **Establecer mecanismos de Participaciones Federales que prioricen la inversión en infraestructura** que favorezca la disminución en tiempo de traslado.
- Generar sistemas de integración tarifaria a nivel metrópoli para establecer costos por trayecto completo y tiempo de uso de los servicios de transporte.

- Evaluar los costos de oportunidad de invertir en conectividad de carreteras en lugar en infraestructura de transporte público.

Establecimiento de negocios

- **Implementar medidas de mejora regulatoria** que simplifiquen los procesos relacionados con la **apertura y operación de las empresas**. Adoptar mejores prácticas a nivel nacional.
- Establecer verdaderas ventanillas únicas de trámites que consideren las regulaciones a nivel municipal.

Tecnologías de la información y comunicación (TIC's)

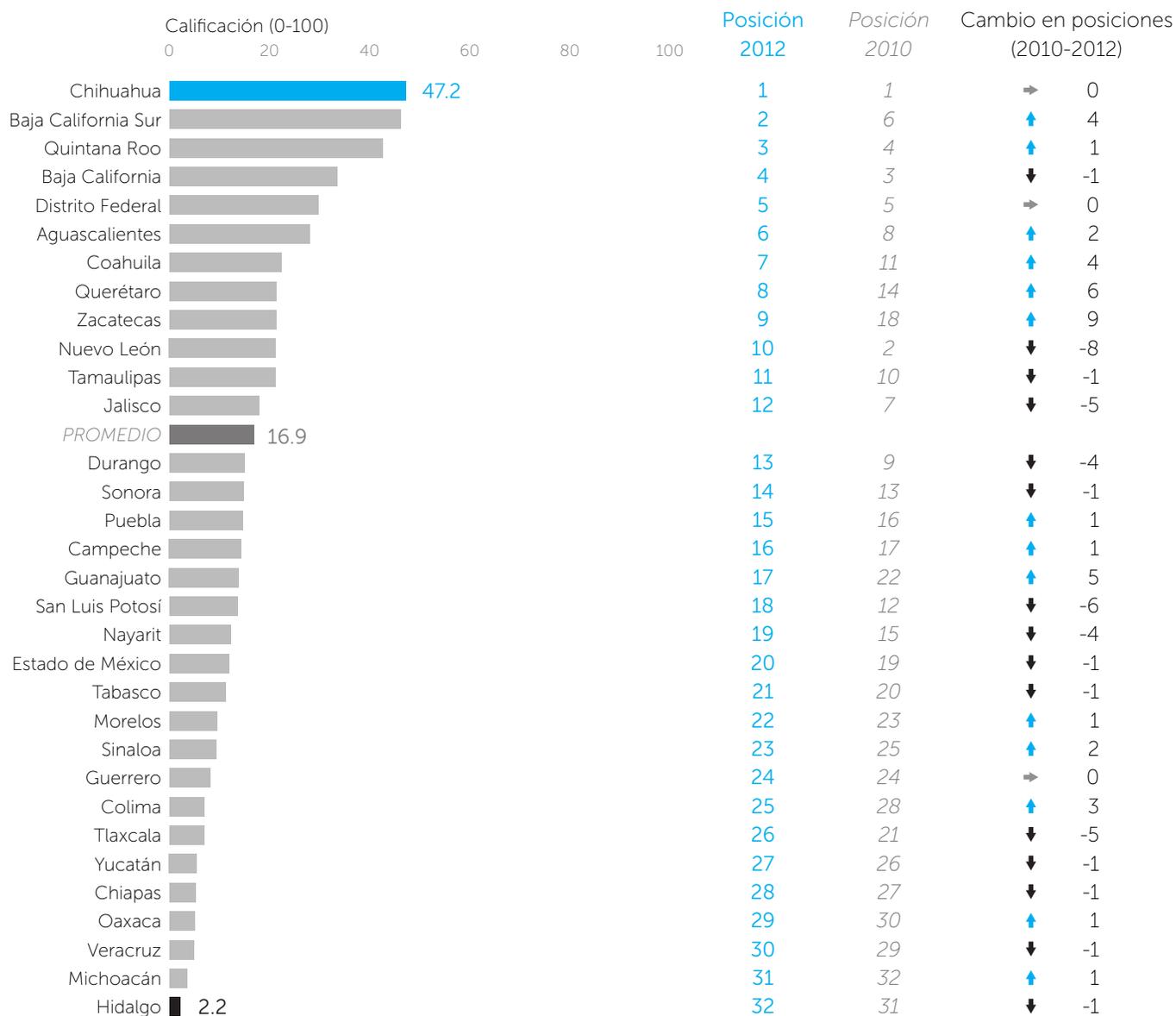
- **Facilitar el acceso a internet mediante la instalación de internet inalámbrico gratuito en espacios públicos**, el aprovechamiento de la infraestructura existente en edificios públicos y la creación de Centros Digitales en los que se promueva el uso de las TICs. Estas medidas han elevado el PIB local en distintas partes del mundo.
- **Generar mecanismos que incentiven la creación de aplicaciones (apps) orientadas a la solución de problemas de política pública** en materia de transporte, salud y educación. Para esto se requiere que los gobiernos municipales provean los insumos de información necesarios (Open Data) en formatos accesibles a terceros (ciudadanía, sociedad civil o emprendedores) para que éstos, de manera proactiva, generen soluciones a distintas problemáticas locales. Los gobiernos pueden también incentivar el desarrollo de estas aplicaciones premiando aquéllas que mejor respondan a las necesidades de la población. La entidad puede establecer los criterios básicos para recabar la información y establecer plataformas comunes para su acceso a través de las redes y portales web de esta.
- El aprovechamiento de las TICs no depende únicamente del acceso a infraestructura, sino también de la disponibilidad de contenidos de utilidad. Los gobiernos pueden hacer más atractivo para la ciudadanía el uso de las TIC's en la medida en que diversos servicios de gobierno como el pago de impuestos, derechos, multas o la realización y monitoreo de diversos trámites puedan realizarse de forma electrónica (e-government) vía sus respectivos sitios web.
- Promover el uso de TICs en la comunidad con la colaboración entre autoridades y expertos a fin de **generar herramientas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos**. En Brasil se crearon alertas vía mensajes de texto para identificar fugas de agua.
- **Promover la competencia entre proveedores de servicio de internet** y de telecomunicaciones a través de la inversión conjunta en infraestructura de fibra óptica para aquellas regiones donde no se disponga de ésta. El criterio puede ser en principio la densidad de los usuarios potenciales.

- Formalizar mecanismos para atender quejas y denuncias realizadas por redes sociales y mecanismos electrónicos. Crear un archivo de fácil acceso donde se dé seguimiento a las demandas ciudadanas realizadas por este medio.
- Aprovechar todos los proyectos estatales de agua, caminos, carreteras y energía para desplegar infraestructura compartida de redes de fibra óptica.

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica IX.1 Resultados en el subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

¿Qué mide?

El subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales califica el grado con el cual las entidades capitalizan su relación con el exterior para elevar su competitividad. Por ello, el subíndice considera indicadores relacionados con el turismo internacional y el flujo de capitales. En un entorno de globalización, la competitividad de las entidades de nuestro país depende cada vez más de su capacidad para explotar los vínculos que tienen con el exterior.

Indicadores evaluados

Tabla IX.1 Indicadores evaluados por el subíndice de Aprovechamiento de las relaciones internacionales.

1	Exportaciones	Qué mide: El valor de las exportaciones de la entidad federativa. Unidades: Exportaciones como porcentaje del PIB. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
2	Inversión Extranjera Directa neta	Qué mide: La Inversión Extranjera Directa neta que recibe una entidad federativa. Unidades: Dólares por millar de PIB. Fuente: Secretaría de Economía (SE).
3	Flujo de visitantes extranjeros	Qué mide: Los visitantes extranjeros que recibió la entidad federativa relativo a los visitantes extranjeros del país. Unidades: Visitantes extranjeros del estado como porcentaje del total de visitantes extranjeros del país. Fuente: Secretaría de Turismo (SECTUR).
4	Ingresos por turismo	Qué mide: El PIB de la entidad federativa que es generado por turismo. Unidades: PIB de turismo como porcentaje del PIB total. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
5	Hospitales con certificación internacional	Qué mide: Número de hospitales que cuentan con certificación internacional. Unidades: Hospitales certificados. Fuente: Visit México.

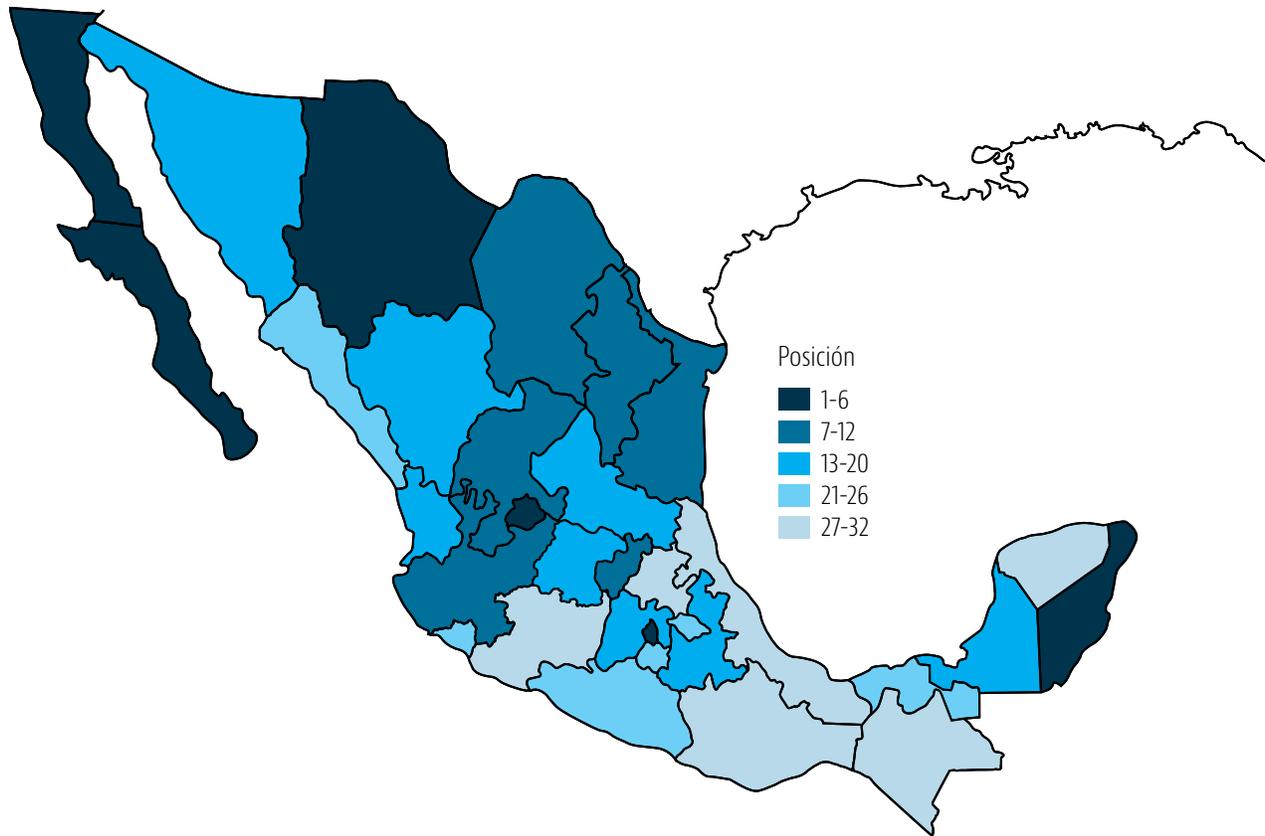
Fuente: IMCO.

Calidad de la información

La información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa IX.1 Resultados del subíndice Aprovechamiento de las relaciones internacionales por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

Como consecuencia de los diferentes fenómenos capturados por los indicadores del subíndice, la dispersión de los seis primeros lugares es amplia: se encuentran tanto en el noroeste (Baja California, Baja California Sur y Chihuahua), como en el centro (Distrito Federal), centro-occidente (Aguascalientes) y sur-sureste (Quintana Roo). Chihuahua y Baja California destacan por exportaciones, Quintana Roo y Baja California Sur lo hacen por turismo, y Aguascalientes y Distrito Federal por Inversión Extranjera Directa neta. No obstante lo anterior, los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o *clusters*. En general se observa una concentración de mejores resultados en el noreste y noroeste, donde todos los estados, a excepción de Sinaloa, se encuentran dentro de los primeros 20 lugares. Dicha situación contrasta la región sur- sureste donde todos los estados, a excepción de Guerrero y Quintana Roo, se colocan dentro de los doce desempeños más bajos.

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Resultados por indicador

Tabla IX.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Exportaciones (Exportaciones como porcentaje del PIB)	Sí	27.9	29.2	✓	107.3	Chihuahua 137.0
Inversión Extranjera Directa neta (Dólares por millar de PIB)	Sí	1.3	1.1	✗	3.7	Baja California Sur 5.7
Flujo de visitantes extranjeros (Visitantes extranjeros del estado como porcentaje del total de visitantes extranjeros del país)	Sí	3.1	3.1	=	20.9	Quintana Roo 41.3
Ingresos por turismo (PIB de turismo como porcentaje del PIB total)	Sí	3.1	3.0	✗	15.2	Quintana Roo 21.7
Hospitales con certificación internacional (Hospitales certificados)	Sí	0.25	0.34	✓	2.7	Distrito Federal, Nuevo León 3.0

Fuente: IMCO.

Notas: *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, solamente dos de los cinco indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012.

Respecto a las entidades se observa que 14 mejoran, 15 empeoran y tres permanecen sin cambios. La Inversión Extranjera Directa neta y, en menor cuantía, las exportaciones, son los indicadores que explican dichos cambios que oscilan entre -8 y +9 lugares.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra un mayor cambio positivo es Hospitales con certificación internacional, ya que el promedio aumentó de 0.25 a 0.34 lo que equivale a un incremento de 27%. Las entidades que provocaron dicho cambio son Chihuahua y Distrito Federal al contar, en conjunto, con dos nuevos hospitales certificados internacionalmente.

El segundo indicador que presentó avances fue Exportaciones, cuyo promedio se incrementó 4.5%. En este caso, los estados con mejor desempeño fueron Morelos (65%), Sinaloa (56%) y Nayarit (37%), debido a cambios inherentes a su situación anterior.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

El indicador que muestra mayor retroceso es Inversión Extranjera Directa neta, cuyo promedio se redujo de 1.3 en 2010 a 1.1 en 2012. Lo anterior equivale a un decremento de 16%. Las entidades que provocaron dicho cambio son Nuevo León, Chihuahua y Jalisco con contracciones de 84%, 67% y 60%, respectivamente.

El segundo indicador que presentó retrocesos fue Ingresos por turismo, que se redujo 3.7%. En este caso, las entidades con peor desempeño fueron Nayarit (-29%), Zacatecas (-18%) y Chihuahua (-17%).

Las mejores entidades

Chihuahua

Chihuahua es la mejor entidad federativa porque en cuatro de los cinco indicadores se encuentra dentro de las primeras diez posiciones. En Exportaciones presentó una cifra de 137%, cuando el promedio nacional fue de 29%, de forma que obtiene el primer lugar en este rubro. Después del DF y Nuevo León, Chihuahua es la entidad que tiene más Hospitales con certificación internacional (2), y en Inversión Extranjera Directa neta recibió, por cada mil pesos de su PIB, 0.7 dólares más de lo que recibió en promedio el resto de las entidades.

Baja California Sur

Baja California Sur obtiene el segundo lugar porque se encuentra dentro de las primeras tres posiciones en tres de los cinco indicadores. En particular resalta el primer lugar obtenido en Inversión Extranjera Directa neta 5.7 dólares por millar del PIB, mientras que el promedio de la muestra fue de uno, el segundo lugar en Ingresos por turismo, consecuencia de los 13 puntos porcentuales que se encuentra por encima de la media nacional y el tercer lugar en Flujo de visitantes extranjeros, 7.1% del total de los visitantes que recibe México tiene como destino Baja California Sur.

Quintana Roo

Aunque el estado de Quintana Roo sólo se encuentra entre las tres mejores entidades en dos de los indicadores, en éstos obtiene el primer lugar. Dichos rubros son Flujo de visitantes extranjeros (41% del total nacional) e Ingresos por turismo (22% del PIB estatal) en los cuales se encuentra por encima del promedio nacional en 38 y 19 puntos porcentuales respectivamente.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por entidad federativa se encuentran características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Exportaciones

- Chihuahua y Baja California son las únicas entidades federativas que tienen exportaciones con valor superior a su PIB total: 137% y 101% respectivamente.

Inversión Extranjera Directa neta

- Hidalgo fue la única entidad federativa que presentó un valor negativo: -0.2.
- 12 entidades federativas superan el valor promedio de un dólar por millar del PIB y sólo cuatro de ellas son superiores a 2.5 dólares.

Flujo de visitantes extranjeros

- Los tres estados menos visitados reciben 0.2% del total nacional mientras que los tres más visitados reciben 63%.

Ingresos por turismo

- Quintana Roo y Baja California Sur son las únicas entidades cuyo PIB depende en más de 15% del sector turismo.

IMCO propone

Turismo

- Transformar la política turística para que el eje de la planeación de los destinos actuales y futuros se centre en la conservación, mejora y socialización de los activos naturales y culturales de dichos destinos. Entre las principales acciones para lograrlo es necesario:
 - Adoptar estándares de desarrollo urbano que consideren criterios de crecimiento compacto y que privilegien los principales atractivos naturales y culturales del lugar como los del Green Building Council.
 - **Desarrollar una buena conectividad con otros centros turísticos** y hacer que los planes de movilidad urbana se incorporen en las estrategias de crecimiento de la ciudad.
 - **Priorizar la creación de espacios públicos en las ciudades turísticas** para hacer más accesibles sus activos naturales y culturales (ej. construir parques, ciclistas, malecones y andadores que permitan al visitante y a la ciudadanía disfrutar de estos activos y a la vez mejorar la convivencia).
 - **Promover la certificación turística, tanto de destinos como de lugares y proveedores de servicios**, con esquemas innovadores que permitan hacerlo de forma escalonada como lo ha hecho Costa Rica. Una alternativa es desarrollar nuevas certificaciones como las de turismo responsable (inexistentes en el país) o turismo médico. En este último tema se deberá trabajar para lograr certificaciones internacionales para hospitales y convenios con los gobiernos estatales para que MedicAid en Estados Unidos acepte a dichos hospitales como centros donde se pueda cubrir a los pensionados norteamericanos.
- **Lograr mayor competencia en el mercado aéreo.** Esta política es la causa del éxito turístico de Malasia en los últimos años. Una forma de hacerlo es permitir más libertades del aire, en particular la quinta y sexta libertad que le faltan a México. Lo anterior se puede hacer a través de convenios con países dispuestos a ser recíprocos, otorgando el derecho de embarcar y desembarcar entre países utilizando una aerolínea de un tercer país, con la ruta comenzando o finalizando en el país bandera.
- Cambiar la estrategia de publicidad para mejorar la percepción de México a través de:
 - Incentivos a los gobiernos locales para crear estrategias publicitarias y desarrollar marcas regionales, como lo hizo Lille, Francia.

- **Contratación de asesorías para mejorar los sitios de internet de los principales 20 destinos turísticos** al adoptar mejores prácticas como: diseñar los portales para vender experiencias, contar con mapas en línea descargables para celular que incluyan calendarios de eventos y sitios de interés georeferenciados, así como las principales rutas de transporte público para llegar de un lugar a otro. Asegurar que estos portales usen al menos tres idiomas y permitan reservaciones de lugares y eventos en línea. Hacer uso de redes sociales y aplicaciones para móviles para informar a los turistas y facilitar su estancia.
- Esto es más relevante de lo que parece. De acuerdo con el estudio comisionado por la Presidencia de la República en 2012 al experto Simon Anholt, México es considerado, erróneamente, un lugar con menos atractivos turísticos que Bélgica. Por dar un ejemplo, de acuerdo con la UNESCO, en México hay 32 sitios reconocidos como patrimonio de la humanidad cuando en Bélgica sólo hay nueve. Dado lo anterior, es urgente cambiar la forma en que comunicamos nuestros activos turísticos al exterior.

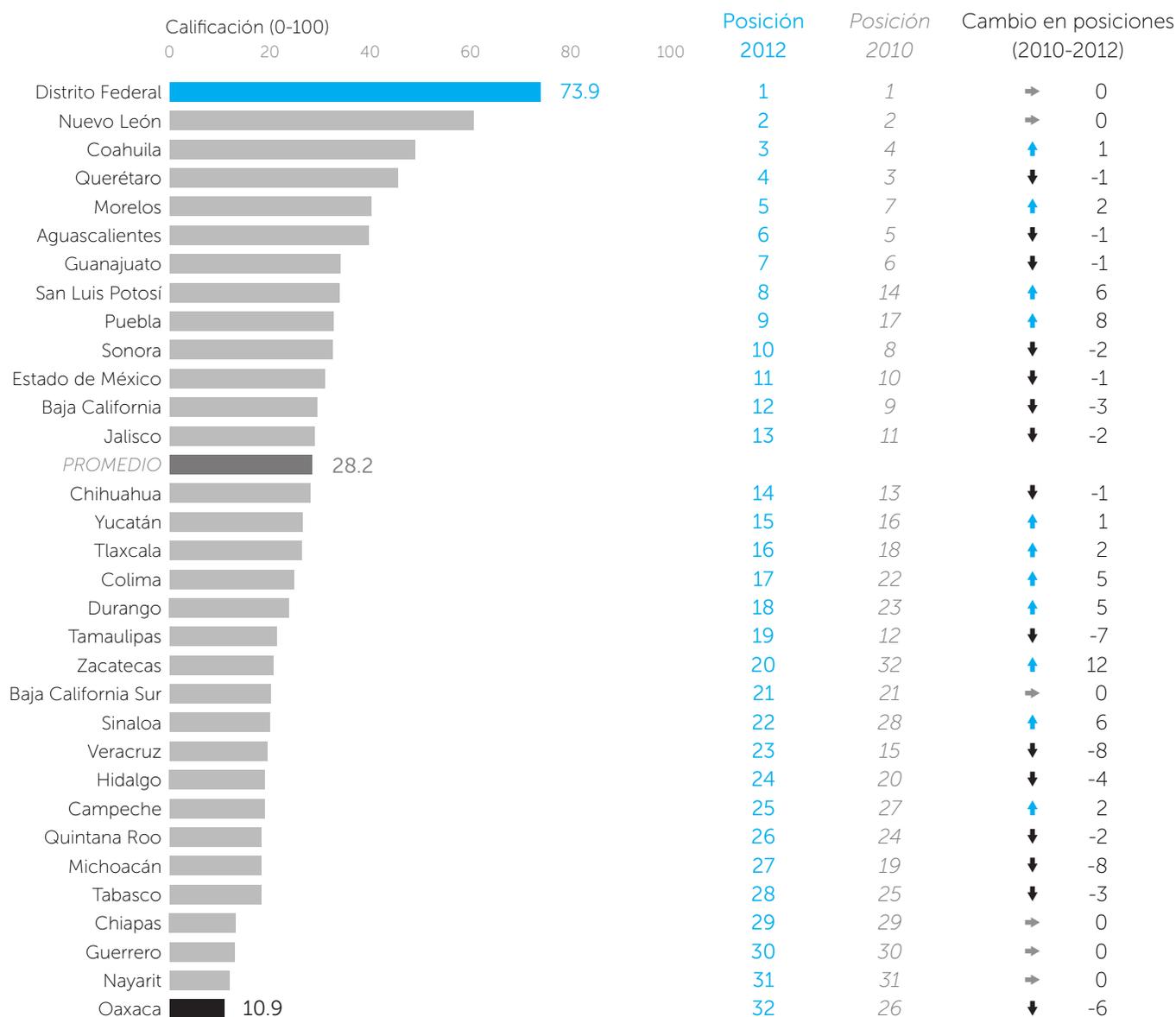
Comercio exterior

- **Detectar las barreras no arancelarias en distintos trámites que hacen costoso el comercio internacional** como autorizaciones y permisos previos a la importación y exportación, certificaciones, marcado del país de origen, cupos máximos, cuotas compensatorias y medidas de salvaguarda, entre otras regulaciones expedidas por dependencias y entidades del gobierno federal.
- Identificar grandes comunidades de ciudadanos ubicados en otras ciudades del extranjero, con el fin de reconocer oportunidades de negocio e intercambios tecnológicos, científicos y culturales. Por ejemplo, en California hay una gran comunidad de oaxaqueños conocidos como Oaxacalifornia.
- **Hacer más eficiente y accesible el cruce de fronteras.** Los procesos de importación y exportación se pueden agilizar mejorando las supervisiones del Estado mexicano, así como estableciendo ventanillas únicas para trámites y acceso al padrón de importadores y exportadores. Asimismo, los estados fronterizos podrían seguir el ejemplo de Tijuana, Baja California, donde recientemente se ratificó la construcción de un puente peatonal que permitirá el acceso desde Estados Unidos al aeropuerto del lado mexicano. Se espera que este proyecto concluya a finales de 2014.

X. Innovación de los sectores económicos

Ranking del subíndice y cambios en posiciones 2010-2012

Gráfica X.1 Resultados en el subíndice Innovación de los sectores económicos.



Fuente: IMCO.

Notas: El tamaño de la barra corresponde al puntaje en el subíndice analizado.

¿Qué mide?

El subíndice Innovación de los sectores económicos mide la capacidad que tienen las empresas mexicanas para competir con éxito en la economía mundial y estimular la economía de las entidades donde se ubican. Aquellas entidades donde los trabajadores están más capacitados y los salarios son mayores se vuelven más atractivas para el talento, lo que a su vez atrae la inversión. Una entidad que cuenta con sectores económicos más innovadores es capaz de atraer y retener nuevas inversiones y talento mejor preparado.

Indicadores evaluados

Tabla X.1 Indicadores evaluados por el subíndice Innovación de los sectores económicos.

1	Patentes	<p>Qué mide: El número de patentes solicitadas.</p> <p>Unidades: Patentes solicitadas por cada 100 mil de Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
2	Investigadores	<p>Qué mide: El número de investigadores.</p> <p>Unidades: Investigadores por cada 100 mil de la Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
3	Empresas e instituciones científicas y tecnológicas	<p>Qué mide: El número de empresas e instituciones científicas y tecnológicas.</p> <p>Unidades: Empresas e instituciones científicas y tecnológicas por cada 100 mil de la Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
4	Empresas certificadas con ISO 9000 y 14000	<p>Qué mide: Número de certificados ISO 9000 y 14000.</p> <p>Unidades: Certificados por cada mil unidades económicas. Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y Censo Económico 2009, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
5	Crecimiento del PIB industrial especializado	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad en los siguientes sectores: fabricación de productos derivados del petróleo y carbón, industria química, industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo, fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
6	Crecimiento del PIB de servicios especializados	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad en los siguientes sectores: servicios financieros y de seguros; corporativos; servicios profesionales, científicos y técnicos.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	PIB industrial especializado	<p>Qué mide: El PIB generado por los sectores de fabricación de productos derivados del petróleo y carbón, industria química, industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo, fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos, fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica.</p> <p>Unidades: Pesos por persona económicamente activa. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	PIB de servicios especializados	<p>Qué mide: El PIB generado por los siguientes sectores de servicios financieros y de seguros, corporativos, servicios profesionales, científicos y técnicos.</p> <p>Unidades: Pesos por persona económicamente activa. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

Qué mide: El número total de sectores que tienen presencia en la ciudad principal de la entidad federativa. El número de sectores se basa en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

Unidades: Sectores económicos presentes en la principal ciudad de la entidad.
 Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con cifras del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).

Fuente: IMCO.

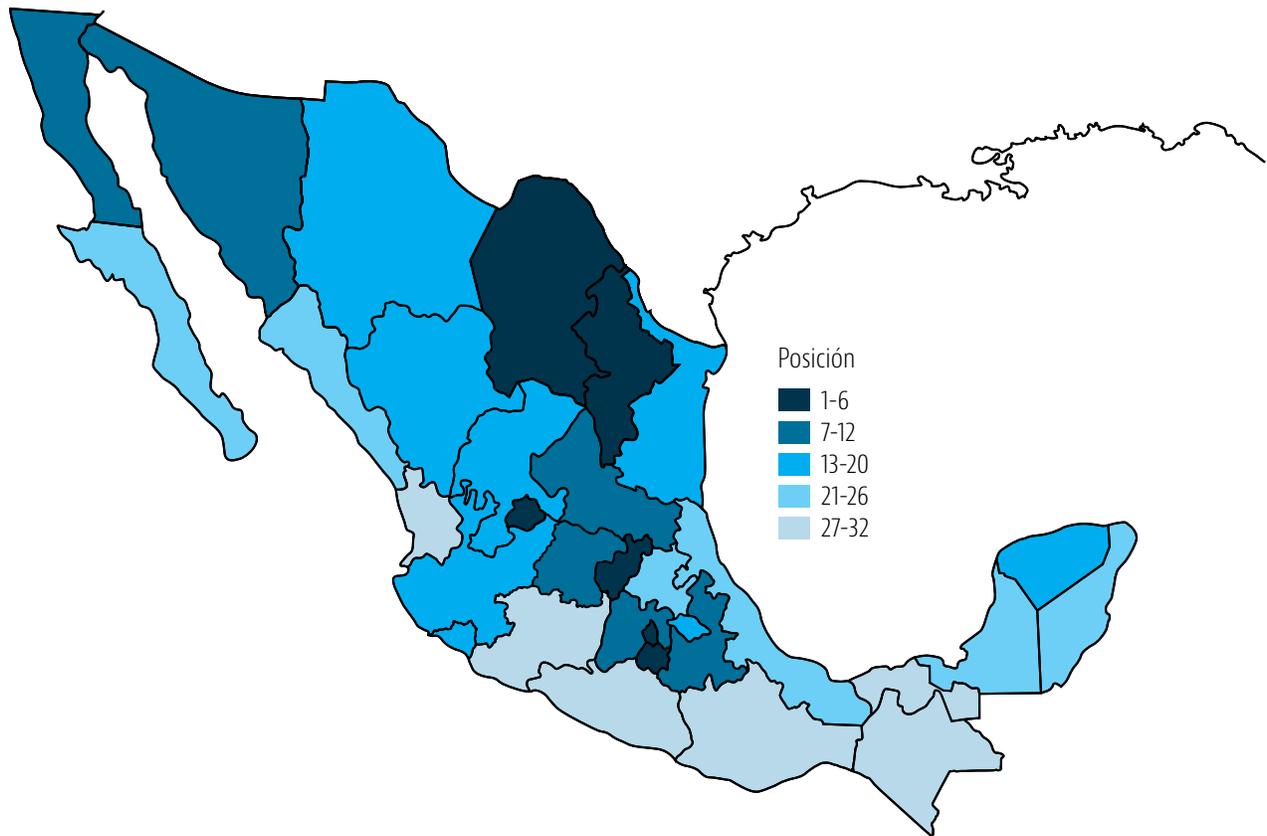
Calidad de la información

En términos generales, la información disponible es adecuada para los propósitos de este subíndice, sin embargo, obtener información sobre publicaciones científicas no fue posible en términos anuales. Contar con tales cifras habría dado mayor fortaleza al subíndice además de que permitiría observar si hay una tendencia a aumentar las publicaciones y disminuir las patentes o si existe un fenómeno de complementariedad entre ambos.

Por su parte, no hay información histórica relativa a la presencia de unidades económicas en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), por lo que no es posible revisar cuál es la evolución de este indicador y realizar los comparativos hacia el 2010. La segunda opción es utilizar las cifras de los Censos Económicos, sin embargo, tienen una periodicidad de cuatro años.

Resultados por ubicación geográfica

Mapa X.1 Resultados del subíndice Innovación de los sectores económicos por ubicación geográfica.



Fuente: IMCO.

X. Innovación de los sectores económicos

No obstante que la ubicación de los seis primeros lugares se encuentra tanto en el centro (Distrito Federal, Morelos y Querétaro) como en el centro-occidente (Aguascalientes y Zacatecas) y noreste (Coahuila y Nuevo León), los resultados de este subíndice permiten hablar acerca de desempeños similares por zona geográfica o clusters. En general se observa una concentración de los resultados más bajos en la región sur-sureste donde todas las entidades se encuentran dentro de los diez últimos lugares. Dicha situación contrasta con la región centro donde sólo Hidalgo no se encuentra dentro de los primeros doce lugares y con la centro-occidente donde Michoacán y Nayarit son los únicos estados que pertenecen al grupo de los seis desempeños más bajos. Es decir, hay un claro rezago de la región sur-sureste con respecto al resto del país.

Resultados por indicador

Tabla X.2 Resultados generales por indicador.

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores (2012*)	La mejor entidad (2012)
		2010	2012	Cambio		
Patentes (Patentes solicitadas por cada 100 mil de la población económicamente activa)	Sí	1.6	2.0	✓	6.8	Distrito Federal 9.6
Investigadores (Investigadores por cada 100 mil de la población económicamente activa)	Sí	28.9	31.4	✓	108	Distrito Federal 155
Empresas e instituciones científicas y tecnológicas (Empresas e instituciones científicas y tecnológicas por cada 100 mil de la población económicamente activa)	Sí	13.0	13.4	✓	28.1	Distrito Federal 32.6
Empresas certificadas con ISO 9000 y 14000 (Nuevos certificados por cada mil unidades económicas)	Sí	0.6	0.8	✓	1.9	Nuevo León 3.2
Crecimiento del PIB industrial especializado (Crecimiento real promedio de los últimos 3 años)	Sí	-2.0	11.0	✓	33.6	Zacatecas 41.6
Crecimiento del PIB de servicios especializados (Crecimiento real promedio de los últimos 3 años)	Sí	5.4	8.2	✓	12.8	Guerrero 13.2

Indicador (unidades)	¿Más es mejor?	Promedio de las 32 entidades			Promedio de los 3 mejores	La mejor entidad
		2010	2012	Cambio	(2012*)	(2012)
PIB industrial especializado (Pesos por persona económicamente activa)	Sí	13,913	17,112	✓	55,347	Coahuila 65,996
PIB de servicios especializados (Pesos por persona económicamente activa)	Sí	11,374	12,208	✓	52,076	Distrito Federal 98,091
Diversificación económica (Sectores económicos presentes en la entidad)	Sí	NA	707	NA	918	Distrito Federal 935

Fuente: IMCO

Notas: NA (No aplica) se utiliza cuando no hay cifras oficiales para 2010 por lo que las utilizadas corresponden a un año distinto. *El promedio de los tres mejores se calcula a partir de las entidades con los resultados más altos de cada indicador.

Resultados generales

De acuerdo con los promedios nacionales y respecto a los resultados obtenidos en 2010, ocho de los nueve indicadores que conforman este subíndice mejoraron en 2012, probablemente impulsados por un crecimiento de la economía a nivel nacional en el período. Respecto a Diversificación económica no puede hablarse de cambios porque las cifras de 2010 no están disponibles para realizar el comparativo.

En general, aunque once de las entidades mejoran y seis permanecen sin cambios, 15 empeoran. Los cambios más importantes se deben principalmente a los indicadores de Crecimiento del PIB industrial especializado y Crecimiento del PIB de servicios especializados los cuales explican esta volatilidad y provocan que, al realizarse el comparativo entre 2010 y 2012, las variaciones de posiciones oscilen varios lugares. Debe tomarse en consideración que, especialmente en economías pequeñas, la construcción de un parque industrial, de una armadora o de cualquier inversión fuerte puede representar un importante aumento relativo en estos sectores.

¿En qué avanzaron las entidades (2010-2012)?

Existe un aumento generalizado en los indicadores, el más relevante es el presentado por Crecimiento del PIB industrial especializado, ya que la tasa promedio de crecimiento aumentó de -2.0% en 2010 a 11% en 2012. Las entidades con los incrementos más significativos fueron Zacatecas, Coahuila y Campeche con 46, 33 y 32 puntos porcentuales, respectivamente.

Respecto a los avances de posición dentro del subíndice, los tres más importantes fueron de Zacatecas (+12), San Luis Potosí (+6) y Sinaloa (+6). El crecimiento de esta última fue impulsado por el aumento en Empresas e instituciones científicas y tecnológicas mientras que, el de las dos primeras, lo fue por Crecimiento del PIB industrial especializado y por Crecimiento del PIB de servicios especializados. El pequeño tamaño de estos sectores en Zacatecas, aunado a importantes inversiones en ellos, arrojó incrementos extraordinarios que impulsaron el lugar de la entidad en el subíndice. Si bien este tipo de efectos aumenta la volatilidad del mismo, tiene la virtud de reflejar la capacidad de atraer inversión, un elemento fundamental de la definición de competitividad del IMCO.

¿En qué retrocedieron las entidades (2010-2012)?

A pesar de que ninguno de los indicadores presentó retrocesos, el incremento de algunos de ellos fue relativamente bajo. Tal es el caso del PIB de servicios especializados e Investigadores los cuales mejoraron sólo 7.3% y 8.7% respectivamente. En el primer indicador las entidades que mostraron el peor desempeño fueron Campeche (-7.1%), Baja California (-3.1%) y Sonora (-2.6%) mientras que, en el segundo, fueron Jalisco (-6.9%), México (-3.4%) y Michoacán (-0.4%).

Las mejores entidades

Distrito Federal

El Distrito Federal es la mejor entidad federativa porque ocupó el primer lugar en cinco de los nueve indicadores analizados. En Patentes presentó una cifra de 9.6 patentes solicitadas por cada 100 mil de la PEA cuando el promedio nacional fue de dos. Tiene 154 investigadores por cada 100 mil de la PEA mientras que el resto de las entidades alcanzó una media de 31 y tiene 33 Empresas en instituciones científicas y tecnológicas por cada 100 mil de la PEA en tanto que otras entidades promedian 13.4. El PIB de servicios especializados se encontró 85,883 pesos por encima de lo observado en el resto del país (12,208 pesos por personas económicamente activa) y es una entidad con 935 sectores económicos y no 707 como el promedio nacional.

Nuevo León

Nuevo León se encuentra en segundo lugar debido a que en cinco de los indicadores se posiciona en los cuatro primeros lugares. En particular resalta el primer lugar obtenido en Empresas certificadas con ISO 9000 y 14000 (3.2 nuevos certificados por cada mil unidades económicas mientras que el promedio de la muestra es de 0.8) así como el segundo lugar en PIB de servicios especializados consecuencia de que genera 37,911 pesos por persona económicamente activa y no sólo 12,208 pesos como ocurrió, en promedio, en el resto del país. Finalmente, tiene el tercer lugar en Diversificación económica y el cuarto en PIB industrial especializado.

Coahuila

Coahuila obtiene el tercer lugar porque cuatro de los nueve indicadores se posiciona dentro de los cinco primeros lugares. En PIB industrial especializado se encuentra en primer lugar debido a que alcanzó los 65,996 pesos por persona económicamente activa mientras que el resto de las entidades promedió 17,112 pesos. Por su parte, en Crecimiento del PIB industrial especializado y en Crecimiento del PIB de servicios especializados obtiene el segundo lugar con tasas de 34% y 13% respectivamente. Finalmente, se coloca en quinto lugar en Patentes.

Tendencias y casos interesantes por indicador

Al analizar y comparar algunos indicadores específicos por estado se encuentran características valiosas para proponer y dar seguimiento a políticas públicas.

Patentes

- El promedio de las tres mejores entidades es de 6.8 patentes por cada 100 mil de la población económicamente activa.
- Hidalgo y Baja California Sur fueron los únicos estados que no presentaron patentes en 2012.

Investigadores

- El promedio de las tres entidades con mayor cantidad de investigadores por cada 100 mil de la población económicamente activa es de 108 mientras que el promedio de las tres entidades con menor cantidad es de 8.2.
- Por cada investigador que hay en Guerrero, en el Distrito Federal hay 36.

Empresas certificadas con ISO 9000 y 14000

- Menos de una cuarta parte de las entidades (22%) presenta cifras superiores a uno.
- Nuevo León es el único estado que tiene más de tres certificados nuevos por cada mil unidades (3.2).

PIB industrial especializado

- La diferencia entre Coahuila (primer lugar) y Nayarit (último lugar) es de 65,912 pesos por persona económicamente activa.

PIB de servicios especializados

- Únicamente Distrito Federal, Nuevo León y Campeche presentan cifras mayores a 20,000 pesos por persona económicamente activa.

IMCO propone

Para mejorar la innovación se requiere duplicar en los próximos cinco años el número de patentes, ingenieros e investigadores como porcentaje de la población económicamente activa. También se propone al menos duplicar en los próximos cinco años los ingresos generados por servicios y producción industrial especializada. Lo anterior permitirá mayor diversificación económica en los estados en el número de instituciones científicas y tecnológicas. En este sentido IMCO propone las siguientes acciones:

Investigación, desarrollo y adopción de ciencia y tecnología

- Cambiar los incentivos financieros para investigadores en universidad y centros de investigación estatales para que sus estímulos estén alineados (al menos en parte) con patentes registradas, empresas registradas o ambas.
- **Buscar que las universidades estatales se conviertan en centros de investigación tecnológica aplicada para las empresas** a través de:
 - Incentivos a investigadores que lleven prácticas con el sector productivo.
 - Cambios al plan de estudios para que los centros de investigación generen conocimiento aplicable e incluyan prácticas de estudiantes en empresas.
 - Promover la creación de empresas a través de vinculación de áreas de investigación tecnológica con áreas de negocios de universidades estatales.
- **Otorgar las regalías de nuevas tecnologías que se lleven a mercado a los investigadores y estudiantes involucrados** en la creación de dicha tecnología, en lugar de que la mayor parte de éstas se las quede la universidad.
- **Expandir las oficinas de transferencia tecnológica de las universidades** para que incluyan la protección de derechos de propiedad intelectual, la solicitud y trámite de patentes y la formulación de contratos de colaboración con industrias.
- Desarrollar programas de orientación profesional para canalizar a los jóvenes hacia las áreas de estudio de mayor demanda en el mercado laboral y mejores perspectivas salariales. Actualmente dos de cada diez profesionistas en México son administradores de empresas o contadores, lo cual quizá implica que la oferta no está en las áreas más productivas o no responden a las necesidades del sector productivo (ej. ingenieros o técnicos).

- **Dar incentivos a empresas que cuenten con programas de *Open Innovation*.** Algunas empresas con estos programas dan apoyos financieros y técnicos a emprendedores con ideas innovadoras con alto potencial de crecimiento.

- Abrir a la competencia parte de los recursos para investigación y desarrollo de las universidades y centros de investigación estatales para promover que cualquier centro de investigación en el mundo pueda participar en la provisión de soluciones para el estado.
- Todos los estados cuentan con algún tipo de política industrial, las cuales deberían promover el gasto aplicado en adopción de tecnología o investigación y desarrollo de nuevas tecnologías en las empresas en lugar de apoyar un sector económico específico a través de algún tipo de subsidio o protección.
- Crear un mecanismo que ayude a verificar la viabilidad comercial de patentes revisando que éstas no existan en otros países y que tengan el visto bueno de algún mentor experto en negocios y el sector.

Emprendimiento y empresas de alto valor

- **Transformar los esquemas de incubación actual** de las universidades estatales para que en lugar de recibir recursos conforme al número de estudiantes que pasan por el proceso de incubación, lo hagan de acuerdo con los resultados de las empresas que han detonado y que se hayan sostenido en un mínimo de tres años. Además, topar los apoyos por empresa incubada a un periodo máximo de 18 meses e incluir en sus programas mentorías de empresarios, auditorías contables y asesoría jurídica.
- Facilitar la instalación de empresas de alto valor agregado en la entidad a través de:
 - Capacitación de la fuerza laboral en aquellas habilidades que requieren dichas empresas (ej. Querétaro).
 - Dar incentivos fiscales a las empresas de este sector.
 - Garantizar la certeza jurídica sobre inversiones en el estado (acompañar a inversionistas).
 - Poner información útil a la mano del público inversionista sobre las ventajas de invertir en sectores innovadores en el estado a través de un programa especializado para atraer este tipo de empresas.
- **Crear políticas para atraer talento específico a industrias intensivas en conocimiento**, con el apoyo de becas, intercambios y estancias en universidades y centros de investigación aplicada en ingenierías, matemáticas y ciencias aplicadas.

- **Diseñar e implementar una política de datos abiertos** sobre información que recaban los distintos poderes del estado y dar incentivos para que las comunidades de los programadores desarrollen aplicaciones con base en dichos datos, como lo que se está haciendo en el Distrito Federal con el Laboratorio de la Ciudad de México.
- Apoyar a emprendedores a través de:
 - No cobrarles impuestos a nómina en sus primeros años de operaciones, así como otros impuestos locales.
 - Promover los casos de éxito del estado en innovación y emprendedurismo en medios, sitios web gubernamentales y redes sociales con el fin de detonar una mayor participación en el sector. Para ello, se pueden hacer concursos y eventos que integren al sector.
 - Otorgar becas a emprendedores de menores ingresos.
 - Fomentar la creación de espacios para que las empresas se involucren en mentorías y coaching para emprendedores.
 - Programas que busquen aprovechar la diáspora del estado en Estados Unidos para la inversión en empresas innovadoras en la entidad.

Capital Humano

- **Flexibilizar el sistema de educación superior** con un modelo educativo tipo anglosajón como lo ha empezado a hacer la Universidad Veracruzana. De esta forma se busca promover mayor interacción entre carreras para que la especialización se haga más adelante en el plan de estudios y todos los estudiantes compartan un tronco común.
- Crear un nuevo temario de estudios prácticos y útiles creado a partir del diálogo entre empleadores y formadores de talento que se base en promover la creatividad así como la promoción de competencias blandas como son el trabajo en equipo y la solución de problemas, entre otras, para que los estudiantes se adapten a las exigencias del mercado.
- Fomentar becas e incentivos para que mayor número de mujeres se interese en estudiar carreras vinculadas a la ingeniería.
- Priorizar programas de estudio en carreras con una fuerte formación técnica en matemáticas, ingenierías y biotecnología.

Anexo metodológico

Índice de Competitividad Estatal 2014

Transparencia
Laboral
Educativa
Telecomunicaciones
Energética
Competencia
Justicia

Fiscal
Financiera
Electoral

1. Modelo conceptual

Generales

El objetivo primordial del Índice de Competitividad Estatal 2014 del IMCO es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas que promuevan la competitividad de México y sus entidades federativas, a partir del seguimiento y calificación de la competitividad de nuestro país y su comparación con el mundo. Esto se realiza a través de la definición de un modelo analítico de tipo factorial, donde cada uno de sus subíndices busca explicar un aspecto específico de la competitividad, entendida como la capacidad para atraer y retener talento e inversión.

Para que la investigación sea comparable y objetiva, otorgamos una calificación a las entidades que resume su desempeño en los distintos ámbitos que influyen en la competitividad en los estados. El proceso comenzó con la justificación conceptual de los 10 factores de competitividad del IMCO. Estos se basan en aspectos generales que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico y con nuestra definición de competitividad.

A partir de ahí, se seleccionaron indicadores que tuvieran clara contribución para explicar cada factor de competitividad sin ser redundantes (esto se logró eliminando o disminuyendo el peso de variables altamente correlacionadas), y que a la vez provinieran de fuentes reconocidas nacional e internacionalmente. Es decir, aquellas de publicación regular para la mayoría de los municipios y entidades federativas, y de interpretación inmediata.

Una vez determinado el universo inicial de variables e indicadores, se recopilaron los datos correspondientes para todas las entidades federativas. El conjunto final de 89 indicadores para las 32 economías fue el resultado de un intenso proceso de revisión donde se emplearon herramientas de análisis estadístico y econométrico con el objetivo de corroborar: (i) Que cada variable contribuyera a la explicación de la inversión por integrante de la población económicamente activa (PEA), (ii) que se excluyeran o se ajustara el peso de variables conceptualmente correlacionadas y (iii) que los subíndices no sólo se correlacionaran significativamente con la inversión, sino también con el talento.

Homologación de indicadores 0-100

Las variables de cada entidad federativa se estandarizaron en una escala de 0 a 100 en función de los valores que presenten respecto al resto de la muestra. Así, el valor más bajo de la muestra toma el valor de 0, mientras que el más alto toma el valor de 100. Los demás valores toman una calificación entre 0 y 100 en proporción a la escala utilizada. De esta forma se consiguen cuatro aspectos importantes:

- Se comparan valores estandarizados y no números absolutos
- Se hacen homogéneas las unidades de todas las variables
- Se puede observar fácilmente la posición relativa de las entidades federativas
- El Índice de competitividad general está en la misma escala que todos los subíndices

¿Qué hace el modelo?

El diseño del modelo utilizado para crear los Índices de Competitividad le permite:

- Comparar transversal y temporalmente la posición relativa de las 32 entidades federativas en torno a 10 factores que tienen un impacto significativo en la competitividad
- Dar una calificación de 0 a 100 para cada entidad, tanto globalmente como para cada factor de competitividad
- Complementar la información que dan otros indicadores nacionales e internacionales
- Brindar una perspectiva más amplia y específica para de la competitividad de cada entidad federativa, como una herramienta que ayude a los gobiernos a determinar sus agendas prioritarias
- Permitir hacer conjeturas razonables en relación al efecto en inversión y talento resultante de los cambios en la posición competitiva de las entidades federativas
- Comparar cambios entre entidades federativas para calcular mejoras factibles en ellas, dado el nivel de cada variable

¿Qué no hace el modelo?

Como toda metodología, ésta tiene limitaciones que determinan las fronteras analíticas del modelo. El modelo:

- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial
- No permite realizar predicciones en relación con la inversión ni el talento en las entidades federativas
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados

Definición de competitividad

En el IMCO definimos la competitividad como la capacidad de atraer y retener talento e inversión.

Para lograr estos dos objetivos, es necesario que las entidades federativas de nuestro país maximicen mediante políticas públicas adecuadas el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas que en ellas radican.

Inversión

Los datos más confiables de inversión a nivel estatal se consignan en los censos económicos que se hacen cada 5 años. Ante esta situación, IMCO tuvo que hacer estimaciones propias para esta variable, que incorporaran información del crecimiento económico estatal y fueran consistentes con la contabilidad nacional y la proporción de la inversión con respecto al PIB. Para esto, se partió del desglose del INEGI para la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) del Banco de Información Económica (BIE) que se presenta a nivel nacional y se hizo una conciliación con el PIB municipal que surge del Censo Económico 2009. A continuación se describen los pasos que se siguieron para dicha estimación:

- 1) Del Censo Económico 2009 del INEGI se tomó la producción total bruta a nivel municipal y estatal, con lo cual se calculó la proporción que representó en 2008 la producción de cada municipio respecto de la producción total del estado del que forma parte.
- 2) Se calculó el PIB municipal para el periodo 2008-2012 al multiplicar la proporción mencionada en el inciso anterior por el PIB estatal del BIE de 2008 a 2012, suponiendo que dicha proporción se mantuvo constante a lo largo del periodo de estudio.
- 3) De los indicadores del Banco de Información Económica del INEGI se tomaron los datos del PIB y de la FBCF nacionales de 2008 a 2012. A partir de estos datos se calculó la proporción que la FBCF representa del PIB para dicho periodo.
- 4) Se calculó la FBCF municipal al multiplicar el PIB municipal por la proporción de la FBCF que le corresponde todos los municipios en función de la información a nivel nacional calculada en el inciso anterior.
- 5) Se descontó el efecto del sector minero en la FBCF municipal al multiplicarla por uno menos la proporción que representa dicho sector (actividad económica 21 según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte) en la producción bruta total municipal del Censo Económico 2009 del INEGI.
- 6) Se ajustó la FBCF para expresarla en pesos de 2012.
- 7) Finalmente, se sumó la FBCF de todos los municipios que integran cada una de los estados del índice y se dividió entre la suma de la población económicamente activa (PEA) de tales municipios.

Talento

La inclusión de esta variable se justifica por la creciente competencia mundial por los trabajadores más calificados. El talento se define como la proporción de la población mayor de 25 años con estudios superiores.¹ En índices pasados, el talento fue definido como el porcentaje de personas con educación superior dentro de la PEA, más el porcentaje de alumnos foráneos estudiando licenciatura o más en el estado. En esta edición, sin embargo, separamos este último componente y lo incluimos como un indicador del subíndice Mercado laboral.

Indicadores

Las 89 variables agrupadas en los 10 factores de competitividad cumplen con las siguientes condiciones:

- Son publicadas regularmente
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y accesibles
- No son redundantes, pues cada variable aporta información adicional (se eliminan aquellas variables estrechamente correlacionadas)

La integración de las variables para este informe no fue solamente una actualización de las mismas, sino que se mejoraron muchos aspectos con respecto a ellas. Este proceso implicó sustitución de variables, eliminación de algunas y cambios en métodos de estimación para otras. En general, se realizó una revisión de cada variable y, cuando así se requería, se depuraron fuentes de información (ver más adelante los cambios en indicadores). En algunos casos, las fuentes de información dejaron de actualizarse o surgió un dato que capturaba mejor el fenómeno buscado. Destacan la inclusión de instrumentos estadísticos novedosos como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), entre otros. Todo esto con el único fin de mejorar el Índice de Competitividad Estatal del IMCO. La base de datos utilizada, con la información completa de cada variable, puede consultarse en www.imco.org.mx

Todos estos indicadores (ver anexo 1) se construyeron a partir de los últimos datos disponibles, los cuales generalmente presentan un rezago de 18 a 24 meses respecto a la fecha de publicación del informe. Para la actualización del Índice de Competitividad Estatal 2014 se utilizaron datos al corte del 2012, por ser estos los últimos disponibles para la totalidad de las fuentes. Asimismo, se obtuvo la misma información al 2010 para tener así un punto de comparación en el tiempo y poder evaluar los avances y retrocesos de las entidades federativas.

¹ En la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), tomamos a las personas con licenciatura, maestría o doctorado.

Finalmente, es importante recordar que el impacto de los subíndices en el Índice de Competitividad Estatal 2014 fue realizado con base en un análisis de componentes principales (ver más adelante el modelo estadístico). La tabla 1 presenta esas asignaciones.

Tabla 1. Pesos de los subíndices de Competitividad

Subíndice	Peso
Sistema de derecho confiable y objetivo	10.1%
Manejo sustentable del medio ambiente	8.4%
Sociedad incluyente, preparada y sana	14.4%
Sistema político estable y funcional	5.4%
Gobiernos eficientes y eficaces	7.2%
Mercado laboral	8.9%
Economía estable	12.1%
Sectores precursores	12.6%
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	8.6%
Innovación de los sectores económicos	12.3%

Al igual que en índices pasados, los pesos de los indicadores se determinaron mediante el consenso de los expertos de IMCO en cada materia, utilizando el método de budget allocation. A cada indicador se le asignó un valor, en función de su nivel de relevancia para la competitividad de la entidad federativa.

Es decir, los pesos del índice se determinan a partir de una batería de reactivos que nos dan información sobre la forma en que cada variable afecta a la competitividad de las entidades. Los pesos de los subíndices se asignan mediante regresiones de componentes principales.

Cambios en las variables del Índice de Competitividad Estatal 2012

Se hicieron cambios importantes que conforman el Índice de Competitividad Estatal 2014 respecto a las que conformaron índice publicado en 2012, para:

- Eliminar variables que perdieran valor explicativo
- Incorporar nuevas variables que permitan un mejor análisis de cada uno de los subíndices de competitividad
- Depurar las fuentes de información por aquellas que actualizan de manera más oportuna los datos o cuentas con metodologías más robustas

- Actualizar datos que las propias fuentes cambian del pasado
- Corregir errores humanos

La información de años anteriores también fue sustituida para incorporar los cambios metodológicos y que los resultados permitieran monitorear la evolución de competitividad.

2. Modelo estadístico

Tras determinar las variables a utilizar en el modelo, se utilizan herramientas econométricas y estadísticas para construir un modelo robusto que permita comparar a las entidades en los diferentes factores de competitividad. Para asegurar la consistencia del modelo, se analizan las variables de tal manera que no sean redundantes entre sí y que aporten información relevante.

El Índice de Competitividad Estatal, parte de los principios básicos de los modelos anteriores usados para los índices tanto internacionales como estatales.

Establece una relación entre la Formación Bruta de Capital Fijo por PEA y talento de las entidades federativas con los diez subíndices de competitividad, así como con el índice de competitividad general.

Determina dicha relación a través de regresiones lineales donde se cumplan un mínimo de criterios estadísticos:

- Cada uno de los subíndices tiene una alta correlación estadística con la inversión y el talento.
- La distribución de los errores es aleatoria.
- Hay una alta correlación entre el índice general de competitividad y los subíndices.

Pruebas de robustez estadística

Una vez determinadas las variables finales, es necesario utilizar herramientas econométricas y estadísticas para construir un modelo robusto que cumpla con criterios básicos. Las pruebas que presentamos nos permiten decir que:

- **El Índice de Competitividad Estatal del IMCO es congruente y consistente desde un punto de vista estadístico.** Para sustentarlo, se utiliza un análisis PCA² combinado con pruebas Cronbach, para todos los datos. Posteriormente, se presentan los resultados para cada índice en particular.
- **Los pesos asignados a cada variable tienen poco efecto sobre los lugares finales de los estados.** En este caso se realizan 10,000 simulaciones de Montecarlo, utilizando pesos aleatorios.³

2 Principal components analysis, por sus siglas en inglés.

3 Las diversas pruebas se realizan, en este caso particular, para 2012.

PCA combinado con Cronbach

Siguiendo las recomendaciones de la OCDE para la construcción de índices, realizamos un análisis de PCA⁴ combinado con pruebas Cronbach.⁵ Idealmente se espera que cada subíndice tenga pocas dimensiones. En este caso, hay amplia variabilidad, pues existen subíndices cuya varianza es explicada ampliamente por los primeros dos componentes y otros que requieren tres o hasta cuatro dimensiones. Por ejemplo, el subíndice de Gobierno, a pesar de tener 7 variables, requiere de 4 componentes para explicar más del 70% de su varianza. Al contrario, el subíndice de Sociedad requiere 3 componentes, a pesar de tener 18 variables (Ver tabla 2).

Tabla 2. Coeficientes Alfa Cronbach para los subíndices del Índice de Competitividad Estatal del IMCO

Subíndice	Variables	PCA necesarios para explicar una varianza conjunta mayor al 70%	Alfa Cronbach con todos los indicadores
Sistema de derecho confiable y objetivo	10	4	0.6535**
Manejo sustentable del medio ambiente	11	5	0.5448**
Sociedad incluyente preparada y sana	18	3	0.9317***
Sistema político estable y funcional	5	3	0.3516*
Gobiernos eficientes y eficaces	7	4	0.4659*
Mercado laboral	7	4	0.5803**
Economía estable	8	3	0.7859***
Sectores precursores	9	3	0.8164***
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	5	3	0.5580**
Innovación de los sectores económicos	9	3	0.7971***
Índice general	89	9	0.9491***

***Coherencia interna alta, **Coherencia interna media, *Coherencia interna baja

4 La técnica de PCA fue desarrollada por Pearson (1901) y Hotelling (1933) para encontrar una combinación lineal de n variables X_1, X_2, \dots, X_n que produzca los componentes principales Z_1, Z_2, \dots, Z_n no correlacionados entre sí, de tal modo que cada Z es una combinación lineal tal que:

$$Z_n = \sum_{i=1}^n a_{ij} X_i, j = 1, 2, \dots, n$$

5 Éste es un indicador de consistencia interna para un grupo de variables. Se utiliza para identificar si un grupo de variables mide una sola dimensión. Este coeficiente se define por:

$$\alpha_c = \left(\frac{Q}{Q-1} \right) \frac{\sum_{i \neq j} cov(x_i, x_j)}{var(x_o)} \quad c = 1, \dots, E; i, j = 1, \dots, Q$$

Donde, E indica el número de observaciones, en este caso las entidades federativas, Q el número de indicadores y la suma de todos los indicadores individuales es:

$$x_o = \sum_{e=1}^E x_j$$

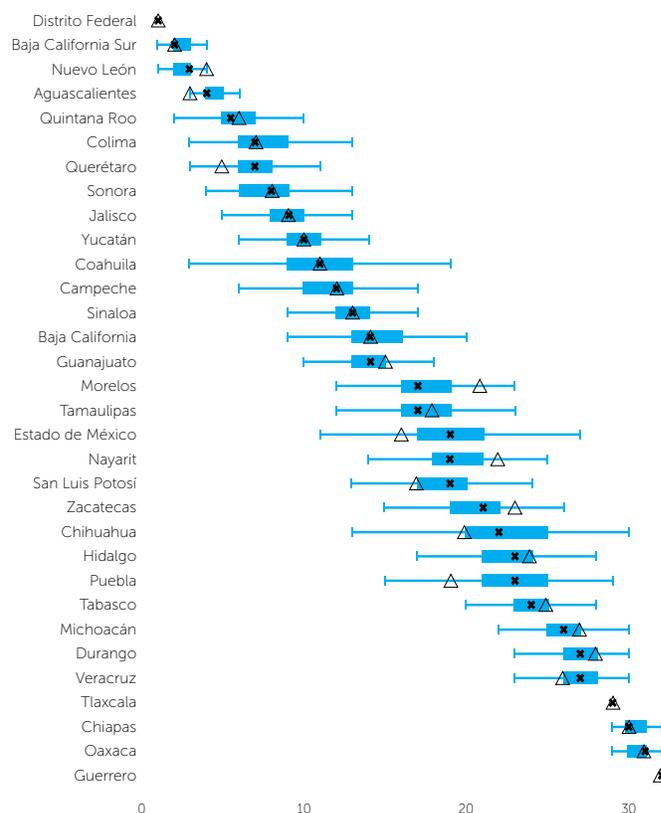
Para esta edición del Índice de Competitividad Estatal, los pesos de los subíndices son definidos por la prueba Alfa Cronbach.⁶ Aquí destaca que cuatro subíndices tienen un coeficiente mayor a 0.7, que es el valor que se considera comúnmente como evidencia de que los indicadores miden el mismo concepto (Nunnally, 1978).⁷ Otros cuatro muestran un alfa menor a ese valor pero mayor a 0.5. En cambio, dos subíndices muestran un coeficiente relativamente bajo y, por lo tanto, poca coherencia interna. A pesar de esto, el coeficiente para el Índice General es elevado (0.94). Es decir, existen indicios que los indicadores agrupados miden un fenómeno común, en este caso, competitividad.

A pesar de que existen problemas en algunos subíndices, en el agregado estos pueden verse compensados por los demás. Un ejemplo de esto es cuando un indicador está dentro de un subíndice que no le corresponde pero, aun así, aporta a la coherencia general de la información.

Simulaciones de Montecarlo

El método de Montecarlo implica la repetición de las estimaciones usando diferentes parámetros obtenidos a partir de una muestra aleatoria dentro de un rango específico. En este caso se realizaron 10,000 simulaciones de Montecarlo, permitiendo variaciones en los pesos de las variables entre las tres posibilidades definidas (1, 0.5, .1), con el fin de constatar que la posición asignada a cada entidad federativa sea producto de los valores que toman las variables y no inducidos por los pesos elegidos. El peso asignado a cada subíndice en el total se mantiene constante.⁸ Los resultados se presentan en la gráfica 1.

Gráfica 1. Simulaciones de Montecarlo sobre la posición competitiva de las entidades federativas



✖: La mediana en la distribución⁹

△: Posición final en el índice

La mayoría de las posiciones asignadas son cercanas a la media y la mediana de la distribución estadística de cada experimento para cada entidad federativa. Algunas entidades, particularmente las primeras y últimas de la lista, presentan menos dispersión que aquellos que están en las posiciones centrales. Ello es atribuible a que la distancia en la puntuación de muchos estados en el centro de la lista no es considerable.

Hay muchas posibles explicaciones sobre la varianza en las posiciones de las entidades federativas con elevada dispersión. La más plausible es que el modelo estadístico se enfrenta con entidades que tienen un grupo de indicadores con alta dispersión, es decir son altamente competitivos en, por ejemplo, Innovación pero tienen un mal resultado en Estado de Derecho. Esta característica, al asignar aleatoriamente pesos a los subíndices arroja una alta variación en sus posiciones.

6 La suma de los datos finales de Alfa Cronbach se igualan a 1, para obtener los pesos finales.

7 Nunnally, J. (1978). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.

8 Para este caso, se utilizan los pesos definidos en con las pruebas Cronbach.

9 Se acostumbra usar la mediana, para presentar distribuciones uniformes en los "brazos" de la gráfica.

La distancia en las posiciones a media tabla es menor. Podría decirse que su competitividad es similar a aquellas en los extremos. Esto quiere decir que existe una mayor certidumbre en las posiciones en los extremos de las tablas que en el centro.

Es importante destacar que todas las entidades se encuentran dentro del rango esperado a dos desviaciones estándar y la mayor parte de ellas a una desviación estándar o menos. Dada la muestra de 32 entidades esto es un resultado deseable. Si bien la posición mediana no siempre es la que corresponde a la posición otorgada en el índice, se encuentra en un rango similar.

Posición final en el índice

Un primer aspecto a considerar es que la correlación estadística del listado original (*ranking*) de entidades federativas es menor que la correlación de puntaje obtenido por cada entidad. El puntaje ocurre en una escala continua de 0 a 100 con dos decimales, mientras que el *ranking* se presenta en una escala de número naturales del 1 al 32.

Sin embargo, aunque la distancia entre estados en términos de puntaje obtenido no es grande, tampoco es tan cercana como para que sea necesario declarar empates.

Es importante notar que el índice no es una lista exhaustiva de todos los factores relacionados con la atracción y retención de inversión y talento en las entidades federativas. El conocimiento local de lo que funciona y lo que no, tiene un peso fundamental para lograr resultados.

Anexo 1

En el anexo se incluye la lista de variables, su fuente y medición que tras una serie de cambios, conforman el nuevo Índice de Competitividad Estatal 2014.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

1	Tasa de homicidios	<p>Qué mide: El número relativo de homicidios en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Homicidios por cada 100 mil personas. Fuente: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
2	Secuestros	<p>Qué mide: El número relativo de secuestros en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Secuestros por cada 100 mil personas. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno (SEGOB).</p>
3	Periodistas muertos o desaparecidos	<p>Qué mide: El número de periodistas muertos o desaparecidos en los últimos cinco años. Este indicador busca captar el grado de libertad de expresión que hay en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Periodistas muertos o desaparecidos en los últimos 5 años. Fuente: Artículo 19, "Disentir en silencio".</p>
4	Robo de vehículos	<p>Qué mide: El número relativo de robo de vehículos en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Vehículos robados por cada 100 mil personas. Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobierno (SEGOB).</p>

Más aún, los pesos asignados en el índice a las variables reflejan el criterio de los expertos, y no los efectos de causalidad estadística de las variables.¹⁰ Esto está alineado con las mejores prácticas para la construcción de indicadores compuestos de la OCDE,¹¹ y con enfoque más académicos como el de Mishra.¹² Siempre que se construye un índice compuesto se tiene un costo de oportunidad entre la robustez de los indicadores y su sensibilidad. Tanto Mishra como la OCDE abogan por que los pesos de las variables en un índice compuesto estén determinados de manera independiente a los cambios en las variables, con el fin de ganar robustez.

Es especialmente importante mencionar que los índices de competitividad que produce el IMCO miden principalmente los niveles de competitividad actual de las entidades. No están correlacionados con los cambios recientes en el índice de competitividad y el efecto de corto plazo que las políticas públicas tienen en los niveles de competitividad. El Índice de Competitividad Estatal del IMCO plantea una agenda de largo plazo a las entidades federativas.

10 Los pesos utilizados por IMCO tienen cierta endogeneidad, ya que la correlación estadística de cada variable con la inversión jugó un papel importante en la determinación del peso en las primeras ediciones del índice de competitividad.

11 OCDE, Handbook on Constructing Composite Indicators, Methodology and User Guide (en línea). <http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>

12 Sudhanshu Kumar Mishra, On the construction of robust composite indices by linear aggregation (en línea). North Eastern Hill University, Shillong, India, 2008. http://mpr.aub.uni-muenchen.de/9232/1/MPRA_paper_9232.pdf

5	Incidencia delictiva	<p>Qué mide: El número relativo de delitos en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Delitos del fuero común por cada mil personas. Fuente: Procuraduría General de la República (PGR).</p>
6	Delitos denunciados	<p>Qué mide: El número relativo de delitos denunciados en cada entidad federativa.</p> <p>Unidades: Delitos del fuero común denunciados como porcentaje de los delitos totales. Fuente: Procuraduría General de la República (PGR) y Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Pérdidas a consecuencia del delito	<p>Qué mide: Las pérdidas a consecuencia del delito, el gasto en medidas de protección contra la delincuencia y el gasto a consecuencia de daños en la salud que enfrentaron las personas mayores de 18 años.</p> <p>Unidades: Pesos por persona mayor de 18 años. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	Índice Percepción de Seguridad Pública	<p>Qué mide: La proporción de personas que se sienten inseguras dentro de su entidad federativa.</p> <p>Unidades: Población cuya percepción de seguridad en la entidad federativa aumentó como proporción de la población cuya percepción de seguridad en la entidad disminuyó. Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
9	Cumplimiento de contratos	<p>Qué mide: La facilidad de cumplimiento de contratos basada en el número de procedimientos, el tiempo y el costo asociado para resolver una disputa mercantil en los juzgados locales.</p> <p>Unidades: Percentil medio del índice de cumplimiento de contratos (0-100). Fuente: Doing Business en México.</p>
10	Competencia en servicios notariales	<p>Qué mide: El número de notarios que hay en la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Notarios por cada 100 mil personas. Fuente: Bancos Jurídicos Intergubernamentales, Secretaría de Gobernación (SEGOB).</p>

II. Manejo sustentable del medio ambiente

1	Áreas naturales protegidas	<p>Qué mide: Superficie de la entidad federativa que se considera área natural protegida.</p> <p>Unidades: Áreas naturales protegidas como porcentaje de la superficie estatal total. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).</p>
2	Tasa de reforestación anual	<p>Qué mide: Superficie de bosques y selvas que ha sido reforestada.</p> <p>Unidades: Superficie reforestada como porcentaje de la superficie de bosques y selvas de la entidad federativa. Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</p>
3	Índice de Competitividad Forestal Estatal	<p>Qué mide: La competitividad forestal, entendiendo ésta como la capacidad que tienen los bosques y sus habitantes para atraer y retener inversión y talento e incrementar su riqueza económica social y ambiental en el tiempo.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).</p>

4	Desastres naturales	<p>Qué mide: Los recursos recibidos por el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) por eventos naturales que superaron las capacidades financieras de respuesta de las dependencias responsables estatales y municipales.</p> <p>Unidades: Pesos por persona. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
5	Sobreexplotación de acuíferos	<p>Qué mide: Los hectómetros cúbicos anuales extraídos como proporción de los hectómetros cúbicos anuales recargados. Entre más grande sea esta relación, mayor es el nivel de explotación.</p> <p>Unidades: Hectómetros cúbicos anuales. Fuente: Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
6	Volumen tratado de aguas residuales	<p>Qué mide: Los litros de agua tratada relativos a la población.</p> <p>Unidades: Litros por segundo por cada mil personas. Fuente: Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
7	Valor agregado agrícola por agua utilizada	<p>Qué mide: El valor de la producción agrícola por hectómetro cúbico de agua utilizado.</p> <p>Unidades: Miles de pesos por hectómetro cúbico. Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).</p>
8	Intensidad energética	<p>Qué mide: Los giga watts hora que requiere una entidad federativa para generar mil pesos del PIB.</p> <p>Unidades: Giga watts hora por millar de PIB. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
9	Empresas certificadas como "limpias"	<p>Qué mide: El número de empresas que cuentan con la certificación de "Empresa Limpia" emitido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) relativo a las unidades económicas.</p> <p>Unidades: Número Certificados de industria limpia emitidos por cada 10 mil unidades económicas. Fuente: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).</p>
10	Volumen de residuos sólidos generados	<p>Qué mide: La generación de basura relativa a la población.</p> <p>Unidades: Kilogramos por persona. Fuente: Fuente citada en el Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa 2013 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).</p>
11	Mortalidad infantil por enfermedades respiratorias	<p>Qué mide: Los niños que han muerto por enfermedades respiratorias relativo a la población total de niños.</p> <p>Unidades: Muertes de menores de 5 años por cada 100 mil menores de 5 años. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

1	Acceso a alcantarillado	<p>Qué mide: Los hogares que cuentan con un desagüe conectado a la red pública de alcantarillado o a una fosa séptica.</p> <p>Unidades: Hogares con acceso a alcantarillado como porcentaje de los hogares totales. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
2	Cobertura de servicios de agua potable	<p>Qué mide: Los hogares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno de ésta.</p> <p>Unidades: Hogares con servicios de agua potable como porcentaje del total de los hogares. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>

3	Población sin acceso a instituciones de salud	<p>Qué mide: La población que no cuenta con seguridad social.</p> <p>Unidades: Personas sin acceso a instituciones de salud como porcentaje de la población total. Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), Secretaría de Salud (SS).</p>
4	Médicos	<p>Qué mide: La disponibilidad de médicos relativo a la población.</p> <p>Unidades: Médicos por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
5	Consultas especializadas	<p>Qué mide: La disponibilidad de consultas especializadas relativas a la población.</p> <p>Unidades: Consultas especializadas por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
6	Camas de hospital	<p>Qué mide: El número de camas censables relativo a la población. Este indicador es una aproximación de la infraestructura médica con la que cuenta el sector público de salud.</p> <p>Unidades: Camas por cada mil personas. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
7	Esperanza de vida al nacer	<p>Qué mide: El número de años que, en promedio, se espera que viva una persona.</p> <p>Unidades: Años. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
8	Mortalidad infantil	<p>Qué mide: El número de decesos de menores de un año. Este es un indicador del nivel de desarrollo de la entidad. Un menor número de muertes infantiles se asocia con mejores niveles de nutrición, atención de salud y calidad de vida.</p> <p>Unidades: Defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
9	Prevalencia de diabetes	<p>Qué mide: El número de personas que padecen diabetes.</p> <p>Unidades: Personas mayores de 20 años diagnosticadas con diabetes como porcentaje de la población mayor de 20 años. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012.</p>
10	Embarazos adolescentes	<p>Qué mide: El número de hijos que tienen las mujeres adolescentes. La maternidad temprana puede reducir la probabilidad de educación de la mujer y sus hijos.</p> <p>Unidades: Nacimientos observados por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
11	Analfabetismo	<p>Qué mide: El nivel de analfabetismo en la población.</p> <p>Unidades: Personas de 15 años o más que no saben leer ni escribir como porcentaje del total de las personas mayores de 14 años. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
12	Escolaridad	<p>Qué mide: El nivel de educación de la población.</p> <p>Unidades: Número promedio de grados escolares aprobados por la población entre 25 y 64 años. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>

13	Coefficiente de desigualdad de los ingresos	<p>Qué mide: El nivel de desigualdad de los ingresos de los trabajadores con base en el salario mínimo.</p> <p>Unidades: Personas que ganan menos de dos salarios mínimos como proporción del número de personas que ganan más de dos salarios mínimos. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
14	Mujeres en la fuerza laboral	<p>Qué mide: La proporción del mercado laboral conformada por mujeres.</p> <p>Unidades: Mujeres económicamente activas como porcentaje del total de las personas económicamente activas. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
15	Ingreso promedio de la mujer	<p>Qué mide: El nivel de desigualdad del ingreso de las mujeres con respecto al de los hombres.</p> <p>Unidades: Ingresos de las mujeres como proporción del ingreso de los hombres. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
16	Pobreza	<p>Qué mide: Las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema o moderada. La pobreza multidimensional implica la carencia de recursos para adquirir bienes y servicios para cubrir sus necesidades básicas así como de acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de vivienda.</p> <p>Unidades: Personas en pobreza multidimensional como porcentaje de la población total. Fuente: Anexo estadístico del Informe de Gobierno 2014.</p>
17	Migración neta	<p>Qué mide: Las personas que cambiaron su lugar de residencia. Valores superiores a cero implican que la entidad federativa es receptora de personas mientras que valores inferiores implican que es expulsora. Se considera migración neta interestatal e internacional.</p> <p>Unidades: Migrantes netos como porcentaje de la población total. Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>
18	Muertes de peatones por accidentes de tránsito	<p>Qué mide: Las muertes de peatones en accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas.</p> <p>Unidades: Muertes por cada 100 mil personas. Fuente: Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

IV. Sistema político estable y funcional

1	Participación ciudadana	<p>Qué mide: La población que participó en las elecciones presidenciales de 2012.</p> <p>Unidades: Votos para elección presidencial como porcentaje del padrón electoral. Fuente: Elecciones en México, Instituto Nacional Electoral (INE).</p>
2	Participación de mujeres en el Congreso	<p>Qué mide: El número de mujeres presentes en el Congreso local.</p> <p>Unidades: Mujeres diputadas como porcentaje del total de diputados locales. Fuente: Páginas de los congresos locales.</p>
3	Percepción de corrupción en actos de gobierno	<p>Qué mide: El nivel de corrupción que percibe la población en actos relacionados con el gobierno de su entidad federativa.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en el gobierno de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

4	Percepción de corrupción en partidos políticos	<p>Qué mide: El nivel de corrupción que percibe la población en actos relacionados con partidos políticos.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que afirman que los actos de corrupción en los partidos políticos de su entidad federativa son frecuentes o muy frecuentes. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
5	Percepción sobre disponibilidad de información pública	<p>Qué mide: La percepción que tiene la población acerca de la disposición de información pública que proporciona el gobierno.</p> <p>Unidades: Porcentaje de adultos urbanos que considera que el gobierno pone a disposición información. Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

V. Gobiernos eficientes y eficaces

1	Índice de información presupuestal estatal	<p>Qué mide: La calidad de la información presupuestal de las entidades federativas sobre la base de un catálogo de buenas prácticas y las normas de contabilidad gubernamental.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).</p>
2	Índice de presupuesto ejercido en comunicación social	<p>Qué mide: El uso y rendición de cuentas de los recursos destinados a comunicación social.</p> <p>Se creó una regla que privilegia el ejercicio de gasto igual o menor al presupuesto usando un cociente (Presupuesto/Gasto)*5. Las entidades que no proporcionan información para hacer el cálculo pero que disponen de alguna información sobre éste (presupuesto o gasto pero no ambos) reciben un puntaje de 1. Las entidades que no disponen de información al respecto recibieron un puntaje de 0.</p> <p>Unidades: Índice (0-5). Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) mediante la revisión de la información del gasto en comunicación social reportado por las entidades federativas en las cuentas públicas.</p>
3	Índice de calidad de gobierno electrónico	<p>Qué mide: El nivel de funcionalidad que tienen los portales electrónicos de las entidades federativas.</p> <p>Unidades: Índice (0-100). Fuente: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).</p>
4	Registro de una propiedad	<p>Qué mide: La facilidad del registro de una propiedad basada en el número de trámites, el tiempo y el costo asociado al proceso.</p> <p>Unidades: Percentil medio del índice de agilidad del registro público (0-100). Fuente: Doing Business en México.</p>
5	Apertura de un negocio	<p>Qué mide: La facilidad de apertura de una empresa basada en el número de trámites, el tiempo, el capital mínimo y el costo asociado al proceso.</p> <p>Unidades: Percentil medio del índice de apertura de una empresa (0-100). Fuente: Doing Business en México.</p>
6	Ingresos propios	<p>Qué mide: El total de los ingresos propios de la entidad como porcentaje de los ingresos totales.</p> <p>Unidades: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras como porcentaje del total de ingresos. Fuente: Registros Administrativos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

7	Empleados en el sector informal	<p>Qué mide: Las personas que carecen de la protección de la seguridad social básica por parte de su trabajo.</p> <p>Unidades: Personas que trabajan pero carecen de seguridad social como porcentaje de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO). Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
---	---------------------------------	--

VI. Mercado laboral

1	Eficiencia terminal en secundaria	<p>Qué mide: El porcentaje de egreso de los alumnos a nivel secundaria.</p> <p>Unidades: Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
2	Eficiencia terminal en preparatoria	<p>Qué mide: El porcentaje de egreso de los alumnos a nivel preparatoria.</p> <p>Unidades: Alumnos egresados como porcentaje de los alumnos que ingresaron en la generación correspondiente. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
3	Absorción en educación superior	<p>Qué mide: Los alumnos que ingresaron al primer grado de educación superior.</p> <p>Unidades: Alumnos que ingresaron al primer grado de educación superior como porcentaje de alumnos que egresaron de educación media superior en el ciclo escolar inmediato anterior. Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
4	Rendimiento académico	<p>Qué mide: Alumnos de 3°, 4°, 5° y 6° grado de primaria con niveles de logro "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas.</p> <p>Unidades: Alumnos con nivel de logro "Bueno" y "Excelente" en la prueba Enlace de matemáticas como porcentaje del total de los alumnos. Fuente: Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), Secretaría de Educación Pública (SEP).</p>
5	Atracción de talento	<p>Qué mide: El nivel de estudiantes extranjeros o provenientes de otras entidades federativas.</p> <p>Unidades: Estudiantes foráneos de nuevo ingreso como porcentaje del total de estudiantes de nuevo ingreso a nivel licenciatura en modalidad escolarizada. Fuente: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).</p>
6	Población Económicamente Activa que ha recibido capacitación	<p>Qué mide: Las personas económicamente activas que han recibido capacitación.</p> <p>Unidades: Población económicamente activa que ha recibido capacitación como porcentaje de la población económicamente activa total. Fuente: Sistema Nacional de Información Educativa, Secretaría de Educación Pública (SEP) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Ingreso laboral promedio	<p>Qué mide: El ingreso mensual promedio recibido por los trabajadores. La lógica del indicador es que mientras más alto es el ingreso promedio, mayor es la productividad laboral de la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Pesos al mes. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

VII. Economía estable

1	Crecimiento del PIB	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
2	PIB per cápita	<p>Qué mide: El nivel del PIB relativo a la población.</p> <p>Unidades: Pesos de 2008 por persona. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
3	Deuda pública per cápita	<p>Qué mide: El nivel de la deuda pública relativo a la población.</p> <p>Unidades: Pesos por persona. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
4	Deuda pública como porcentaje de ingresos garantizables	<p>Qué mide: La deuda pública contraída relativa a las Participaciones Federales. El indicador se utiliza como proxy de la capacidad de pago de las entidades federativas.</p> <p>Unidades: Deuda pública como porcentaje de las Participaciones Federales. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
5	Plazo promedio de vencimiento de la deuda	<p>Qué mide: El tiempo que, en promedio, tienen las entidades federativas para realizar el pago de la deuda contraída.</p> <p>Unidades: Años. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
6	Costo promedio de la deuda	<p>Qué mide: La tasa de interés nominal que en promedio pagan las entidades federativas por la deuda contratada.</p> <p>Unidades: Tasa de interés nominal. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).</p>
7	Dependencia económica	<p>Qué mide: El número de personas en edad no laboral que hay por cada persona en edad laboral.</p> <p>Unidades: Personas en edad no laboral como proporción del número de personas en edad laboral. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	Participación laboral	<p>Qué mide: Las personas económicamente activas y ocupadas que hay en la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Población económicamente activa ocupada como porcentaje de la población total. Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

VIII. Sectores precursores

1	Índice de carreteras pavimentadas	<p>Qué mide: La disponibilidad de carreteras pavimentadas. Dichas carreteras se dividen en dos grupos: carreteras de 2 ó 3 carriles y carreteras de 4 o más carriles. Para la construcción de este índice se multiplican por dos los kilómetros de carreteras de 4 carriles o más y al resultado se suma el número de kilómetros de carreteras de 2 ó 3 carriles.</p> <p>Unidades: Índice (0-∞). Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
2	Accidentes por malas condiciones del camino	<p>Qué mide: El número de accidentes de tránsito en zonas urbanas y suburbanas como consecuencia de malas condiciones en el camino.</p> <p>Unidades: Accidentes por cada 100 mil vehículos. Fuente: Estadística de Accidentes de Tránsito Terrestre en Zonas Urbanas y Suburbanas (ATUS), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
3	Tráfico aéreo	<p>Qué mide: El número de despegues y aterrizajes al año.</p> <p>Unidades: Despegues y aterrizajes al año por cada 10 mil personas. Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
4	Carga aérea	<p>Qué mide: Carga aérea relativa a la población.</p> <p>Unidades: Kilogramos por cada mil personas. Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).</p>
5	Cobertura de telefonía móvil	<p>Qué mide: El número de suscripciones de telefonía móvil relativo a la población.</p> <p>Unidades: Suscripciones a teléfonos celulares móviles por cada 100 personas. Fuente: Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL).</p>
6	Viviendas con internet	<p>Qué mide: El número de hogares que cuentan con internet.</p> <p>Unidades: Hogares con internet como porcentaje del total de hogares. Fuente: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
7	Penetración del seguro en la economía	<p>Qué mide: El valor de las primas de seguro de vida individual o familiar relativo al PIB.</p> <p>Unidades: Pesos por millar de PIB. Fuente: Anuario Estadístico y Geográfico por Entidad Federativa 2013, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
8	Captación de ahorro	<p>Qué mide: El valor de la captación de la banca relativa al PIB.</p> <p>Unidades: Pesos por millar del PIB. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).</p>
9	Disponibilidad de cajeros automáticos	<p>Qué mide: La disponibilidad de cajeros automáticos relativa a la población.</p> <p>Unidades: Cajeros automáticos por cada 10 mil adultos. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).</p>

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

1	Exportaciones	<p>Qué mide: El valor de las exportaciones de la entidad federativa.</p> <p>Unidades: Exportaciones como porcentaje del PIB. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
2	Inversión Extranjera Directa neta	<p>Qué mide: La inversión extranjera directa neta que recibe una entidad federativa.</p> <p>Unidades: Dólares por millar de PIB. Fuente: Secretaría de Economía (SE).</p>
3	Flujo de visitantes extranjeros	<p>Qué mide: Los visitantes extranjeros que recibió la entidad federativa relativo a los visitantes extranjeros del país.</p> <p>Unidades: Visitantes extranjeros del estado como porcentaje del total de visitantes extranjeros del país. Fuente: Secretaría de Turismo (SECTUR).</p>
4	Ingresos por turismo	<p>Qué mide: El PIB de la entidad federativa que es generado por turismo.</p> <p>Unidades: PIB de turismo como porcentaje del PIB total. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
5	Hospitales con certificación internacional	<p>Qué mide: Número de hospitales que cuentan con certificación internacional.</p> <p>Unidades: Hospitales certificados. Fuente: Visit México.</p>

X. Innovación en los sectores económicos

1	Patentes	<p>Qué mide: El número de patentes solicitadas.</p> <p>Unidades: Patentes solicitadas por cada 100 mil de Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
2	Investigadores	<p>Qué mide: El número de investigadores.</p> <p>Unidades: Investigadores por cada 100 mil de la Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
3	Empresas e instituciones científicas y tecnológicas	<p>Qué mide: El número de empresas e instituciones científicas y tecnológicas.</p> <p>Unidades: Empresas e instituciones científicas y tecnológicas por cada 100 mil de la Población Económicamente Activa (PEA). Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).</p>
4	Empresas certificadas con ISO 9000 y 14000	<p>Qué mide: Número de certificados ISO 9000 y 14000.</p> <p>Unidades: Certificados por cada mil unidades económicas. Fuente: Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (SIICYT), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y Censo Económico 2009, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>

<p>5</p> <p>Crecimiento del PIB industrial especializado</p>	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad en los siguientes sectores: fabricación de productos derivados del petróleo y carbón, industria química, industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo, fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos, fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
<p>6</p> <p>Crecimiento del PIB de servicios especializados</p>	<p>Qué mide: El cambio porcentual en el PIB de la entidad en los siguientes sectores: servicios financieros y de seguros; corporativos; servicios profesionales, científicos y técnicos.</p> <p>Unidades: Crecimiento real promedio de los últimos 3 años. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
<p>7</p> <p>PIB industrial especializado</p>	<p>Qué mide: El PIB generado por los siguientes sectores: fabricación de productos derivados del petróleo y carbón, industria química, industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo, fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos, fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica.</p> <p>Unidades: Pesos por persona económicamente activa. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
<p>8</p> <p>PIB de servicios especializados</p>	<p>Qué mide: El PIB generado por los siguientes sectores de servicios financieros y de seguros, corporativos, servicios profesionales, científicos y técnicos.</p> <p>Unidades: Pesos por persona económicamente activa. Fuente: Banco de Información Estadística (BIE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p>
<p>9</p> <p>Diversificación económica</p>	<p>Qué mide: El número total de sectores que tienen presencia en la ciudad principal de la entidad federativa. El número de sectores se basa en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).</p> <p>Unidades: Sectores económicos presentes en la entidad. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con cifras del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).</p>



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



Muchas cosas han cambiado en nuestro país en los últimos dos años. El gobierno y la oposición le dieron una oportunidad al diálogo constructivo para avanzar la agenda de reformas más ambiciosa de nuestro tiempo. La democracia mexicana demostró que era posible construir consensos en un contexto de pluralidad y competencia política. Cambios fundamentales de política pública que estuvieron detenidos por lustros, finalmente fueron procesados en el Congreso de la Unión.

El destino está en los detalles y el potencial transformador de estos cambios radica no sólo en su diseño bien pensado sino en las distintas fases de su ejecución. Por supuesto que el gobierno federal tiene una autoridad y responsabilidad primigenia. Sin embargo, por acción y omisión, cada región del país y su respectiva autoridad pueden frenar o impulsar las consecuencias positivas de los cambios estructurales. La experiencia del último cuarto de siglo demuestra que el proceso de reforma no acaba al momento de la promulgación. De hecho, ese es más bien su inicio. Y en la trayectoria subsiguiente, lo estatal cuenta.

Este reporte del IMCO es un esfuerzo en esa dirección. Busca en primer término enlistar las muchas maneras en que los gobiernos estatales pueden contribuir a acelerar los procesos de cambio. Busca también ofrecer algunos ejemplos de transformación creativa en los estados que han contribuido a fortalecer reformas de alcance nacional. No busca en modo alguno proveer un recetario o una lista cerrada de medidas indispensables. Más bien, como en reportes anteriores, está pensado más como el inicio que como el cierre de una conversación.

 www.imco.org.mx

 /IMCOmx

 @IMCOmx

 /IMCOmexico

